



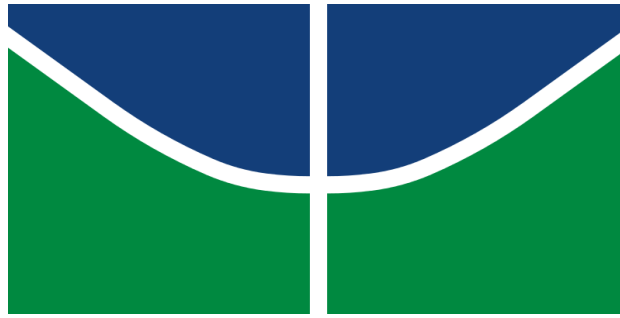
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES/CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA/PPGDH
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

MAYANE BURTI MARCONDES BARBOSA

**AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS PRESENTES NOS
PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

Brasília/DF

Agosto, 2019



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES/CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA/PPGDH
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

MAYANE BURTI MARCONDES BARBOSA

AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS PRESENTES NOS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania, da linha de pesquisa: História, Direitos Humanos, Políticas Públicas e Cidadania.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Magda de Lima Lúcio

Brasília/DF - 16 de agosto de 2019

A reprodução e divulgação deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, está autorizada para fins acadêmicos, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

BARBOSA, Mayane Burti Marcondes. **As dimensões de direitos humanos presentes nos Programas Nacionais de Direitos Humanos**. Brasília: Departamento de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, 2019.

135 fls.

Dissertação de Mestrado– Departamento de Estudos Avançados Multidisciplinares. Brasília (UnB).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a MAGDA DE LIMA LÚCIO

1. Programas Nacionais de Direitos Humanos. 2. dimensões dos direitos humanos. 3. princípios dos direitos humanos. 4. políticas públicas de direitos humanos.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS E MULTIDISCIPLINARES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Direitos Humanos e Cidadania, da linha de pesquisa: História, Direitos Humanos, Políticas Públicas e Cidadania.

Aprovada por:

Prof^a. Dr^a. Magda de Lima Lúcio (PPGDH/CEAM – UnB)
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Ana Paula Antunes Martins
(Examinadora externa)

Prof^a. Dr^a. Vanessa Maria de Castro
(Examinadora interna)

Prof^a. Dr^a. Sinara Pollom Zardo
(Examinadora interna - suplente)

Brasília, 16 de agosto de 2019.

Dedico esse trabalho a todas e todos que acreditam e trabalham pela construção de um Brasil mais justo e digno para todas e todos.

Agradecimentos

Agradeço aos meus filhos, Lara e Antônio, por efetivamente acreditarem nos direitos humanos em cada fala e cada prática como a pureza das respostas das crianças pode tão magnificamente fazer, ensinando sua mãe sobre a práxis do que está contido nesta pesquisa antes mesmo de ela ser iniciada. Agradeço também, meus filhos, por abrirem mão de um precioso tempo de convivência de sua infância para que sua mãe pudesse perseguir seus ideais e ser mulher e mãe de forma plena, e assim ser melhor também para vocês. Essa gratidão extrapola o peito e me enche de amor por vocês.

Agradeço também à minha companheira Ana, que não só me apoiou e incentivou quando eu já não achava que podia mais, mas que me mostrou também um companheirismo até então utópico e inatingível, combustível maior para realização desta pesquisa. Sem essa parceria revolucionária, meu amor, isso sequer teria sido possível. Minha gratidão e admiração eternas.

Agradeço à minha orientadora, Professora Magda de Lima Lúcio, por incentivar e acreditar nesta pesquisa mesmo nos momentos mais improváveis. Tenho muito orgulho de tê-la como minha orientadora e como referência de mulher pesquisadora comprometida com os direitos humanos.

Às Professoras membras de minha banca de qualificação, Vanessa Castro e Ana Paula Martins, por me darem a necessária orientação e força, sem permitir que eu deixasse de acreditar. Suas contribuições foram essenciais para realização deste trabalho.

Agradeço à minha fada madrinha, Fabiana Garcez, por me trazer ao equilíbrio e me mostrar sempre a força que mora em uma mulher. Meus mais sinceros agradecimentos também à Ana Paula Silva, meu braço direito e esquerdo e meu anjo da guarda, que cuidou de tudo o que eu não podia durante esse período.

Às minhas queridas amigas da Ciranda materna por me terem me mostrado que era possível e por, ao longo de seis anos de maternidade, terem me provado que pode essa missão ser leve, transformadora e sobretudo um exercício feminista libertador.

É de uma rede de mulheres que nasce esta pesquisa. E sou muito feliz e grata por isso.

Quero a utopia, quero tudo e mais
Quero a felicidade nos olhos de um pai
Quero a alegria muita gente feliz
Quero que a justiça reine em meu país
Quero a liberdade, quero o vinho e o pão
Quero ser amizade, quero amor, prazer
Quero nossa cidade sempre ensolarada
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver
Coração Civil – Milton Nascimento

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar quais as dimensões de direitos presentes nos Programas Nacionais de Direitos Humanos, e se os princípios de universalidade, integralidade, interdependência e indivisibilidade foram considerados em cada uma de suas três versões.

A análise se deu a partir da realização de um percurso pela teoria de direitos humanos, que identificou algumas principais correntes: uma linha nascida do liberalismo e mais conservadora, e uma outra nascida da contraposição à esta e mais crítica. Cada teoria encara de diferentes formas as dimensões de direitos humanos: a primeira considerando-as como dimensões separadas e de aplicabilidade progressiva, e a segunda considerando como inter-relacionadas e de aplicabilidade mutuamente dependente.

A pesquisa, que utilizou-se do Software MAXQDA para análise de discurso dos documentos e suas aberturas/introduções, concluiu que houve entre os PNDHs uma progressividade com relação aos princípios de direitos humanos, tendo o primeiro o encarado de forma mais estanque e atomizada e o último de forma mais integrada. No entanto, notou-se a partir da pesquisa que todos os três Programas trataram de todas as dimensões de direitos humanos, ainda que no último tenham sido tratadas de forma mais equilibrada.

Palavras-chave: Programas Nacionais de Direitos Humanos; dimensões dos direitos humanos; princípios dos direitos humanos; políticas públicas de direitos humanos.

ABSTRACT

The main goal of this work is to analyze which are the dimensions of rights present in the National Programs of Human Rights (NPHR), and if the universality, completeness, interdependence and indivisibility principles are considered in each of the three versions.

The analysis was done from a walk through the theory of human rights, which identified some main lines of thought: one originated from liberalism and more conservative and the other originated from the counterposition to this one and more critical. Each of them faces the dimensions of human rights in different ways: the first one considers them separate dimensions of progressive applicability and the second one considers them interrelated and of mutually dependant applicability.

The research, which used the software MAXQDA to analyze the discourse in the documents and their introductions, concluded that there was an evolution between the NPHRs, related to the principles of human rights, having the first one faced it in a more tight and atomized way, and the latter in a more integrated way. However, the research has also noticed that all three NPHRs considered all the dimensions of human rights, although in the latest one, they have been treated in a more balanced way.

Key words: National Programs of Human Rights (NPHR), human rights dimensions, human rights principles, principles of human rights, public policies for human rights.

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1 – Lista de códigos e subcódigos – Página 61
- Figura 2 – Nuvem de palavras mais mencionadas na apresentação do PNDH 1 – Página 63
- Figura 3 – Peso das dimensões de direitos humanos na abertura do PNDH 1, por sequência de aparição – Página 63
- Figura 4 – Peso das dimensões de direitos humanos na abertura do PNDH 1, por quantidade – Página 66
- Figura 5 - Nuvem de palavras mais mencionadas no PNDH 1 – Página 68
- Figura 6 - Peso das dimensões de direitos humanos no PNDH 1, por quantidade – Página 69
- Figura 7 - Peso das dimensões de direitos humanos no PNDH 1, por sequência de aparição – Página 70
- Figura 8 - Peso das dimensões de direitos humanos na introdução do PNDH 2, por quantidade – Página 74
- Figura 9 - Peso das dimensões de direitos humanos na introdução do PNDH 2 , por sequência de aparição – Página 74
- Figura 10 - Peso das dimensões de direitos humanos na introdução do PNDH 2, por quantidade – Página 75
- Figura 11 - Nuvem de palavras mais mencionadas no PNDH 2 – Página 79
- Figura 12 - Peso das dimensões de direitos humanos no PNDH 2, por quantidade – Página 80
- Figura 13 - Peso das dimensões de direitos humanos no PNDH 2, por sequência de aparição – Página 81
- Figura 14 - Nuvem de palavras mais mencionadas no prefácio do PNDH 3 – Página 85
- Figura 15 - Peso das dimensões de direitos humanos no prefácio do PNDH 3, por sequência de aparição – Página 85
- Figura 16 - Peso das dimensões de direitos humanos no prefácio do PNDH 3, por quantidade – Página 86
- Figura 17 - Nuvem de palavras mais mencionadas no PNDH 3 – Página 91
- Figura 18 - Peso das dimensões de direitos humanos no prefácio do PNDH 3, por quantidade – Página 95
- Figura 19 - Peso das dimensões de direitos humanos no PNDH 3, por sequência de aparição – Página 96
- Figura 20 – Gráfico de palavras presentes e analisadas – Página 107
- Figura 21 – Relação entre o total de palavras e o total de menções ao termo “direitos humanos” – Página 108

ÍNDICE DE TABELAS

- Tabela 1 – Frequência de vocábulos relevantes – Prefácio PNDH 1 – Página 62
- Tabela 2 - Frequência de vocábulos relevantes – PNDH 1 – Página 66
- Tabela 3 – Frequência de vocábulos relevantes – Prefácio PNDH 2 – Página 73
- Tabela 4 – Frequência de vocábulos relevantes – PNDH 2 – Página 78
- Tabela 5 – Frequência de vocábulos relevantes – Prefácio PNDH 3 – Página 84
- Tabela 6 – Frequência de vocábulos relevantes – PNDH 3 – Página 90
- Tabela 7 – Percentual das dimensões de direitos humanos em cada documento – Página 97

Sumário

Introdução	1
CAPÍTULO I	4
Marco Teórico	4
1.1. Revisão das teorias sobre os direitos humanos	5
1.2. Fundamentos filosóficos e políticos dos direitos do homem	6
1.3. A emergência da crítica no século XIX e seus desdobramentos	12
1.4. Declarando os direitos humanos X Realizando os direitos humanos	16
1.5. Teoria Crítica dos Direitos Humanos	19
1.6. Direitos Humanos e Política Pública	23
CAPÍTULO II	27
Categorias de análise	27
2.1. As dimensões de direitos humanos.....	27
2.2. Os princípios da universalidade, indivisibilidade, interdependência e integralidade dos direitos humanos	28
2.3. Os Pactos Universais	34
CAPÍTULO III	42
3.1. O objeto empírico: Os Programas Nacionais de Direitos Humanos	42
3.2. O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 1)	43
3.3. O segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 2)	49
3.4. O terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)	53
CAPÍTULO IV -	60
Análise dos dados e conclusão	60
4.1. Considerações metodológicas.....	60
4.2. Fundamentos do sistema classificatório	64
4.3. A análise dos documentos	73
4.3.1. Dimensões de DH no PNDH I	73
4.3.1.1. - Apresentação e prefácio	73
4.3.1.2. O Plano Nacional de Direitos Humanos 1	77
4.3.2. Dimensões de DH no PNDH II.....	83
4.3.2.1. Introdução e prefácio.....	83
4.3.2.2. - O Programa Nacional de Direitos Humanos 2.....	87
4.3.3. Dimensões de DH no PNDH 3	93
4.3.3.1 - Abertura e prefácio	93
4.3.3.2. - O Programa Nacional de Direitos Humanos 3.....	98
4.4. Conclusões da análise dos documentos.....	107
Considerações finais	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
ANEXO I	12524

Introdução

Nos últimos anos o campo de estudo das políticas públicas vem ganhando espaço e visibilidade no Brasil. Esse aumento da produção acadêmica do campo pode ser explicado por uma série de fatores. Celina Sousa (2003) traz algumas dessas razões.

A primeira delas é a participação social vivida a partir da redemocratização no Brasil. Compreender como se formam agendas a partir de uma perspectiva de maior participação social tornou-se relevante e objeto de muitos estudos.

No mesmo período, os necessários ajustes fiscais diante de um contexto de crise e uma inflação crescente geravam também uma necessidade de priorização de investimentos públicos que demandavam mais estudos acerca de estratégias mais eficientes de aplicação de recursos. Por último, a necessidade de alinhar desenvolvimento econômico e inclusão social foi também um fator de impulsionamento de estudos acadêmicos sobre políticas públicas que visassem resolver a essas questões de forma satisfatória.

No campo dos direitos humanos, a positivação e nomeação dos mesmos enquanto políticas públicas é um fenômeno bastante recente¹, e sua trajetória de tradução na ação estatal ainda é um processo longo e distante de ser consolidado, quer seja na ação do Estado ou no imaginário da população.

A perspectiva dos direitos humanos deve ser - segundo compromissos internacionais e a própria Constituição Brasileira - uma balizadora da ação estatal, permeando de forma transversal as políticas públicas e orientando sua atuação para "o estabelecimento de políticas e serviços de qualidade e com condições equitativas de acesso que garantam direitos fundamentais para a população" (CICONELLO, p.172)

Para além dessa transversalidade no campo das políticas públicas, há, ainda, as políticas nomeadamente de direitos humanos, que tratam diretamente de ações relacionadas *stricto sensu* à agenda de direitos humanos. Estas políticas estão, na esfera federal, atualmente ligadas ao

¹ Vale ressaltar que este trabalho não entende direitos humanos como políticas públicas. Ao contrário, entende que o conceito precede e extrapola qualquer positivação, sendo fruto de lutas diárias por reconhecimento e legitimação, conforme será apontado mais adiante.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, responsável pela condução das mesmas.

Atendendo às recomendações da Conferência de Viena realizada em 1993, o Brasil foi o terceiro país do mundo a lançar seu Programa Nacional de Direitos Humanos, que apontava 228 propostas de ação governamental no campo dos direitos humanos. Em 2002, o Programa Nacional foi atualizado, sendo lançada sua segunda versão, desta vez com 518 propostas. Em 2009 foi lançada a mais recente versão do Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH III, com 521 ações programáticas, 82 objetivos estratégicos e 25 diretrizes em seis eixos orientadores.

Entendendo que os Programas Nacionais são norteadores da ação pública no campo dos direitos humanos, considera-se relevante compreender como os direitos humanos são apresentados em cada edição dos PNDH. Estariam os planos mais focados nos direitos civis e políticos - partindo de uma concepção do direito como liberdade - ou abarcam em igual medida os direitos econômicos, sociais e culturais - compreendendo direito como igualdade? Estão os Planos Nacionais de Direitos Humanos adotando os princípios promulgados na Conferência de Viena quanto à universalidade, integralidade e interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos?

A presente pesquisa objetiva responder a essas perguntas, identificando quais as dimensões de direitos humanos presentes em cada uma das três edições dos Programas Nacionais de Direitos Humanos e, a partir dessa análise, verificando se são respeitados os princípios de universalidade, integralidade e interdependência dos direitos humanos. Assim, visa desnudar as escolhas políticas para a formação da estratégia nacional de direitos humanos no Brasil, visando identificá-las com correntes teóricas dos direitos humanos.

Para tanto, segue o seguinte percurso: no Capítulo I apresenta as principais correntes teóricas dos direitos humanos, fazendo um apanhado do percurso das mesmas e visando relacioná-las ao objeto empírico de análise. Busca, também, deixar clara a opção teórica realizada por esta pesquisa, que identifica-se com a teoria crítica dos direitos humanos.

O Capítulo II apresenta o que são as dimensões - encaradas pela teoria clássica como gerações - de direitos humanos, e como elas se relacionam aos princípios de universalidade, integralidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Busca, ainda,

argumentar acerca da relevância da observância a esses princípios para garantir efetivamente a dignidade da pessoa humana.

O Capítulo III traz uma contextualização do objeto empírico desta pesquisa: os Programas Nacionais de Direitos Humanos, relacionando-os aos Pactos Universais tratados no capítulo anterior.

Por fim, o Capítulo IV se divide em duas partes. A primeira trata das opções metodológicas da pesquisa, trazendo a opção pela análise de conteúdo de cunho qualitativo e reflexivo, e apresenta as estratégias de classificação dos direitos - unicamente com finalidades didáticas, como se demonstrará - adotadas para se empreender a análise. Já a segunda trata da análise propriamente dita, utilizando-se do Software MAXQDA para classificar os fragmentos de cada um dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, realizando ainda uma análise lexical e visual dos textos, que ao final serão comparados.

Na conclusão, é feita uma retomada dos achados da pesquisa, articulando-os com as teorias apresentadas no Capítulo I e com as perguntas de pesquisa lançadas na presente seção.

A pesquisa visa, então, preencher lacunas do conhecimento acerca das políticas públicas de direitos humanos, contribuindo para as reflexões sobre esse campo.

CAPÍTULO I

Marco Teórico

*Liberdade é uma palavra
que o sonho humano alimenta.
Não há ninguém que explique
e ninguém que não entenda.
Cecília Meireles*

O presente capítulo tem a intenção de fazer uma reconstituição das principais teorias de direitos humanos, além de apresentar de qual concepção de direitos humanos parte esta pesquisa. Apresenta as teorias a partir de três principais paradigmas: a construção dos direitos humanos enquanto reflexo da ascensão do liberalismo; a perspectiva conservadora sobre os direitos humanos; e as construções mais recentes que partem do campo da teoria crítica dos direitos humanos.

Afinal, o que são os direitos humanos?

Parece, como a liberdade, um conceito de simples compreensão, mas difícil explicação. Conceitualmente, há compreensões diversas sobre essa expressão. Não vamos aqui analisar em profundidade as questões acadêmicas, filosóficas, jurídicas e políticas envolvidas nas palavras "direito" e "humano", mas buscar explicitar o que significam os direitos humanos e a qual linha teórica esta pesquisa se alinha.

Aqui não entende-se direitos humanos como uma categoria abstrata, existente em um plano superior, dada e universal, alcançada apenas por um exercício de elevação racional, como propunha Platão. Não são, para esta pesquisadora, os direitos humanos fruto de uma entidade superior, transcendente e divina, passível de ser alcançada apenas por homens benevolentes e de coração puro, como formulava a teologia medieval. Tampouco acredita-se em uma existência dos direitos humanos que esteja prevista na natureza, inerente ao homem e a própria humanidade, cabendo à sociedade apenas alcançar esse entendimento e normatizar o que já existe, de forma a legitimar essa existência natural, como defendia Aristóteles.

Direitos humanos não estão dados, não são abstratos, divinos ou transcendentais. Também não se restringem a valores éticos e morais ou a normas positivadas pelo direito. São,

a partir da teoria crítica, fruto de intensas lutas sociais e processos históricos sempre em disputa e construção. Ou, como defende Hannah Arendt, os direitos humanos são um constructo, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução, e não um dado. A seguir trata-se dessa perspectiva com maior profundidade.

1.1. Revisão das teorias sobre os direitos humanos

Segue-se aqui as principais teorias de direitos humanos, construídas ao longo do século XX e que tinham – e ainda tem – como principal objetivo disputar a grande narrativa que amarra ao mesmo tempo o fundamento e a finalidade da ideia de direitos humanos. Nesse sentido, optou-se por reconstituir as principais interpretações dentro de três eixos filosóficos principais: a construção dos direitos humanos enquanto reflexo da ascensão do liberalismo; a perspectiva conservadora sobre os direitos humanos; e as construções mais recentes que partem do campo da teoria crítica dos direitos humanos. Para articular os argumentos aqui apresentados, sustenta-se que uma reconstituição histórico-política da transformação do conceito de direitos humanos seria o ideal, mas não excluem-se da lente que enxerga todas essas diferentes visões sobre direitos humanos coexistindo em um processo dinâmico de aproximação e repulsão dos diferentes temas em direitos humanos.

A separação dessas três visões tem aqui efeitos didáticos que objetivam compreender em que condições uma visão de direitos humanos emerge, enquanto outra submerge, dentro da cacofonia discursiva que produziu os programas nacionais de direitos humanos. Ao mesmo tempo servirá como guia para a análise dos fundamentos que subjazem ao conceito de direitos humanos expresso nos programas. Em outro sentido o conceito “direitos humanos” é polissêmico e tem servido à uma miríade de visões e perspectivas, por vezes contraditórias.

O campo que detém a hegemonia interpretativa sobre o que são os direitos humanos emerge do liberalismo econômico clássico. Em outro sentido tem sido alvo de ataques sistemáticos, principalmente de setores ligados ao conservadorismo, que enxergam nesse marcador uma representação que reúne uma série de lutas que estão travando dentro de suas agendas morais e políticas. As teorias críticas, por seu turno, acionam os direitos humanos também enquanto marcador que reúne em seu bojo uma série de lutas sociais que pressionam pelo alargamento do conceito e sua utilização na semântica das lutas sociais.

Reconstituir os discursos teóricos, nesse sentido, é se organizar para caminhar em uma fronteira mal definida que tenta separar teoria e prática. Espera-se que ao final dessa sessão seja possível perceber como cada visão aqui apresentada não tem, nos termos de Martti Koskenniemi (2005), qualquer compromisso com uma suposta neutralidade axiológica, mas estão imbuídas das ideologias de seu tempo, da visão de seus formuladores e da finalidade que se impõem enquanto informadas pela realidade e pela pretensão de conformar essa mesma realidade.

1.2. Fundamentos filosóficos e políticos dos direitos do homem

Não há de falar em direitos humanos (no sentido universalista adotado modernamente) antes de 1945, entretanto, há uma construção histórica, política e filosófica que precede este período e que está relacionada com uma arqueologia (FOUCAULT, 2008) da concepção de direitos humanos contemporânea. Essa construção permitiu que o conceito de direitos humanos emergisse como um significante central no horizonte normativo internacional no século XX e, correlacionado aos acontecimentos deste século, se consolidasse como uma chave em disputa entre diferentes atores sociais e políticos.

Nesse sentido, foi feita a opção por transitar por referências que ajudam a reconstituir as diversas origens e características da concepção contemporânea de direitos humanos que estão presentes nos PNDHs. Entretanto, tendo em vista que esse assunto não se esgotaria nessas páginas, pois pode-se pensar em diversas outras influências possíveis para a consolidação moderna dos direitos humanos, a escolha realizada visa articular características vislumbradas nos direitos humanos em sua acepção hegemônica e estabelecer um referencial para o desenvolvimento de uma tradição da crítica. Inicia-se por uma discussão sobre as origens do humanismo cristão, seu universalismo e como o direito de paz e de travar guerras justas emerge nos escritos de Agostinho de Hipona (2013) e Tomás de Aquino (2013). Em seguida, trata-se da incorporação dessas teses no humanismo secular, especialmente a partir da contribuição de Hugo Grotius (2013), o utilitarismo de John Locke (2013), no iluminismo sintetizado na obra de Jean-Jaques Rousseau (2013), bem como nas teses do idealismo de Immanuel Kant (2013). Por fim, a história da concepção de direitos humanos presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, sua separação em direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais. Essa separação padece de críticas por parte das correntes de Teoria Crítica dos Direitos Humanos, questão que também pretende-se enfrentar aqui.

A influência do humanismo cristão está sedimentada na ideia de que todos são iguais perante Deus. O Deus cristão, enquanto unidade criadora, fez todos os homens iguais enquanto seus filhos. Essa contribuição ao universalismo dos direitos humanos irá perpassar todo desenvolvimento do conceito e, mesmo adquirindo outras faces e mudando com o passar do tempo, e sob a influência de fatos sociais diversos, a igualdade universalista é uma marca que já estava presente nas origens da ideia. Entretanto, associado ao cristianismo, o universal ainda se restringia ao homem cristão. Este possuidor de todos os direitos e deveres para com a família, o Estado/Rei e a Igreja.

O universalismo que imperou durante toda a Idade Média europeia enquanto interpretação hegemônica da realidade estava assentada em duas grandes ideias principais. Agostinho de Hipona (2013), assumindo que o sofrimento é parte da vida humana, argumenta que a ideia de igualdade perante Deus está sustentada pela aspiração à paz e pelo direito de travar guerra justa., "quem sabe antepor o reto ao torto e a ordem à perversidade reconhece que, comparada com a paz dos justos, a paz dos pecadores não merece sequer o nome de paz" (AGOSTINHO, 2013, p. 109).

A guerra justa é a realização do homem sábio, do homem orientado pelos desígnios de Deus. A paz buscada aqui tem aspiração universal, mas tem inimigos que devem ser combatidos. Há no raciocínio de Agostinho (2013) uma abertura para o universalismo do direito natural, uma igualdade jurídico-canônica na busca pela paz que se estende pela história dos direitos humanos e reaparece nos escritos de outros autores que serão tratados aqui.

O assunto da guerra justa volta posteriormente na obra de Tomás de Aquino (2013) e esse teólogo irá influenciar a interpretação posterior sobre justiça, moral e os usos éticos da guerra. Seu diálogo produtivo com Aristóteles, que aparece descrito como "o Filósofo" em sua obra, acaba produzindo uma inédita aproximação dos argumentos teológicos, já presentes na obra de Agostinho, com as construções lógicas do racionalismo aristotélico.

Réplica à objeção 3. O bem comum é o fim de cada membro individual de uma comunidade, assim como o bem do todo é o fim de cada parte. Por outro lado, o bem de um indivíduo não é o fim de outro indivíduo: por isso, a justiça legal que é dirigida para o bem comum, é mais capaz de estender-se às paixões internas pelas quais o homem é determinado de alguma maneira ou de outra em si próprio, do que a justiça particular que é dirigida para o bem de outro indivíduo: embora a justiça legal estenda-se principalmente a outras virtudes no tocante as ações externas, na medida em que, é claro, a lei nos ordena a realizar as ações de uma pessoa corajosa [...] as ações e uma pessoa moderada [...] e as ações de uma pessoa dócil (Ética, 5, 5) (AQUINO, 2013, p. 136).

O diálogo de Tomás com a Ética de Aristóteles no trecho, acaba por excluir Deus do raciocínio expresso e coloca outro fundamento em seu lugar. Os homens devem ser bons, justos e corajosos porque é assim que a lei lhes ordena. A lei aqui ainda é uma emanção de Deus, sem dúvidas quanto a isso, mas essa reflexão caminha um pouco além. A construção de Tomás de Aquino coloca o conjunto normativo, a lei, no centro do ethos moral de uma coletividade. A lei visa o bem comum porque deve coordenar os interesses dos indivíduos em busca dessa finalidade. Se Agostinho imbuíu sua reflexão de uma igualdade transcendente e universal, assentada sob a compreensão de que não há distinção de plano entre os homens (cristãos). Tomás alocou essa igualdade transcendente dentro de uma estrutura lógico-formal, desenhando os rudimentos de uma igualdade formal entre os homens que tem na lei seu fundamento.

Incorporados pelo humanismo no renascimento, estas duas contribuições irão perdurar durante toda a história dos direitos do homem, na Revolução Francesa e até os direitos humanos em sua forma contemporânea. Os argumentos apresentados pelos teólogos cristãos serão reeditados e ampliados em certa medida, mas nunca desaparecerão dentro da história do conceito de direitos humanos. Elementos como ordem, paz, conservação, bem-estar etc. guardam ecos dessas reflexões que poderiam ser lidas hoje como conservadoras sob a luz das novas contribuições que outras correntes filosóficas, jurídicas e políticas legaram ao conceito.

Hugo Grotius (2013) é responsável por incorporar as teses teológicas sobre a paz e o direito natural ao humanismo secular, especificamente sobre o papel dos Estados e da sociedade. O direito natural emana de Deus, mas enquanto reflexo das leis divinas sobre os homens. Obedecer a lei agrada a Deus, mas a partir do momento em que é incorporada ao Estado, se aplica a todos os homens e acaba por relevar a existência de Deus. A pergunta deste jurista avança no sentido de identificar qual o direito que existe entre os Estados, ou, como se regem as relações entre os Estados. Não há direito natural que possa justificar a dominação de uma nação sobre a outra. Uma vez que o humanismo cristão vai, paulatinamente, dando lugar ao humanismo secular, a religião a, pelo menos em um plano teórico, não ser uma justificativa plausível para a guerra justa.

Nesse raciocínio, Grotius (2013) é o primeiro a sistematizar a ideia de uma sociedade de Estados soberanos regida por leis que visam organizar a vida coletiva, essas regras de convivência emanariam de consensos soberanos entre Estados. Essa estrutura é muito semelhante a forma como as regras de direito internacional são produzidas hoje, mas demoraria ainda quatrocentos anos para que as ideias de Grotius fossem levadas a cabo. Antes, houve

tentativas de se estabelecer uma convivência regrada entre as nações beligerantes da Europa, mas todas essas tentativas falharam. A Europa viveu em guerras constantes até 1945, ano em que se encerrou a II Guerra Mundial (HOBSBAWN, 1995).

Além do desenvolvimento das regras de direito internacional, que se estabeleceria como um movimento que expande o escopo canônico e filosófico dos teólogos cristãos. Há ainda um movimento que visa aprofundar suas construções e que acabou culminando em transformações na materialidade dessas ideias. O iluminismo foi o movimento responsável por, ainda sem matar Deus (para isso se deveria esperar o martelo de Nietzsche que só viria duzentos anos depois), incorporar o aprofundamento social das teses teológicas sintetizadas em termos de liberdade e igualdade na Revolução Francesa (HUNT, 2007).

John Locke é creditado por Bertrand Russell (2015) como um dos mais influentes autores do Reino Unido e da história da filosofia política. Três das influentes concepções de Locke interessam mais a este estudo: a primeira se refere ao seu contraponto da doutrina do direito divino dos reis em governar; a segunda se refere a sua defesa das liberdades individuais e o papel do Estado em defendê-los; por fim, a associação feita por Locke entre a filosofia política e a economia política que está na base das doutrinas que justificam o capitalismo moderno.

Para Russell (2015), Locke atualizou em seu tempo as doutrinas de Tomás de Aquino sobre a lei natural e a necessidade de obediência. Agora não mais incluindo a metafísica divina em sua reflexão, mas o representante material de Deus na terra, o Rei, por ocasião da estrutura incomum da Estado inglês para a época. Locke deu uma leitura expansiva ao chamado direito natural de governar, aplicando o mesmo raciocínio formal dentro de sua concepção contratual da sociedade. Discutindo as razões à obediência aos reis, em detrimento da obediência à lei natural que deveria governar a todos.

Do segundo ponto emergem os direitos individuais e a necessidade do Estado em defendê-los. Helio Gallardo (2014) considera, concordando em parte com Alan Ebenstein e Norberto Bobbio, que é devido a Locke a interpretação dos direitos humanos como, “caracteres inatos ou naturais, sagrados e invioláveis” (GALLARDO, 2014, p. 201). Essas ideias nascem em um contexto de crítica ao poder do Rei dentro da estrutura institucional do Estado, e como remédio (uso do próprio Locke que depois será incorporado as teorias modernas do constitucionalismo) contra os despotismos, seja do poder régio, seja da maioria.

Sua defesa da propriedade é um ponto controverso. Russell (2015) também afirma que o defeito político de Locke e seus seguidores foi a excessiva relevância que deram ao conceito de propriedade, associando-o inclusive à participação política e exercício do poder político. É na defesa de Locke que se encontra a síntese entre as concepções de liberdade do utilitarismo inglês e o desenvolvimento do capitalismo moderno. Gallardo (2014), se afastando dos filósofos liberais e adotando um ponto de vista crítico, argumenta que é da concepção lockeana que também se abre espaço para a violação sistemática dos direitos humanos em sua acepção contemporânea. Voltaremos às doutrinas liberais mais para frente.

Além de Locke. Os iluministas franceses também produziram grandes contribuições à doutrina dos direitos humanos. Neste trabalho é sintetizada esta contribuição na produção de Jean-Jacques Rousseau (2013) nesse campo a partir de sua concepção de sociedade e a relação disso com a liberdade e a igualdade entre os indivíduos.

O homem nasce livre, e no entanto em toda a parte o vemos acorrentado. O que pensa ser senhor dos outros está mais escravizado do que eles. Ninguém sabe como se deu essa mudança, mas não é impossível dizer o que pode legitimá-la. Se devesse considerar só a força bruta, como fazem outros, diria que está certo que as pessoas sejam obrigadas à obediência e obedeçam; mas será ainda melhor que possam escapar de seus grilhões, e o façam. Pois ao recuperar a liberdade, com o mesmo direito usado para roubá-la, ou as pessoas estarão bem justificadas ao recuperá-la ou aqueles que a roubaram não tinham razão ao fazê-la. A ordem social é um direito sagrado que fundamenta todos os outros; no entanto, é um direito que não tem a sua fonte na natureza; baseia-se assim em uma convenção. O problema consiste em saber em que consiste essa convenção, e como ela pôde se formar. (ROUSSEAU, 2013, p. 209)

A preocupação de Rousseau (2013) está em fazer uma descrição de seu tempo, como Estado e sociedade operam e, a partir daí, antever uma possibilidade real de emancipação política e social de um sujeito idealizado. O homem do povo se defrontava, no momento pré-Revolução Francesa, imprensado entre o Estado absolutista francês e a igreja católica que o justificava e defendia. Para os iluministas franceses, a igreja católica deixou de ser o fiel da balança entre o povo e o Rei a partir do momento em que se colocou como escudo do Estado absolutista e contra a ascensão de uma classe política burguesa. Portanto, a necessidade de Rousseau (2013), e de outros iluministas, em pensar uma justificativa para a vida social que retirasse da igreja seu poder espiritual de produzir esse fundamento. Ao afirmar que as regras para a vida social se baseiam no consenso, e não na natureza, ele atacava o modelo de sociedade em que vivia e, ao mesmo tempo, afirmava que um novo consenso era possível.

Com o caminhar da Revolução Francesa há ainda uma última contribuição desse período que é útil notar. Maximilien de Robespierre (2013) escreve como o direito à

propriedade privada está relacionada a concepção de direitos do homem que emanava da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão. Sua defesa desse direito se afasta de uma interpretação economicista e se aproxima do universalismo, como já citado anteriormente. O direito à propriedade é uma interpretação material, não apenas política, do exercício da liberdade de se contrapor às vontades do poder temporal dos reis e contra as incursões de outros indivíduos. Robespierre (2013) faz a defesa ainda do direito dos despossuídos a serem isentos do pagamento de impostos, um avanço que tinha por objetivo estabelecer um distanciamento moral entre as teses iluministas e as práticas reais.

Por fim, a última influência que se alinha a esta tradição e que deve ser lida na atual doutrina contemporânea dos direitos humanos é de Immanuel Kant. Russel (2015), argumentando sobre as transformações no pensamento de Kant, afirma que foi o contato com Rousseau que o aproximou das doutrinas que circulavam durante a Revolução Francesa.

Kant afirmou que precisava ler os livros de Rousseau várias vezes, pois a beleza do estilo o impedia de perceber o conteúdo no primeiro contato. Não obstante tivesse sido criado dentro do pietismo, tornou-se um liberal tanto no plano político quanto no teológico; foi simpático à Revolução Francesa até o Período do Terror e acreditou na democracia [...] O princípio por ele defendido de que todo homem de ser um fim em si constitui uma das formas da doutrina dos direitos humanos. (RUSSELL, 2015, p. 265).

Russel (2015) mostra a influência de Rousseau no pensamento de Kant e em como o filósofo alemão acaba por sintetizar uma teoria que, aos moldes do intelectualismo iluminista, tinha por princípio falar de conhecimento, mas também de ética e de virtudes. Associar uma teoria do conhecimento racional à ética acabou sendo uma contribuição enorme para a história dos direitos do homem, e sua consequente transformação em direitos humanos. Kant (2013) desmistifica a razão em sua crítica e mostra como outras acepções produzidas por nosso entendimento, como os valores e a cultura (ao modo dos ingleses e pela influência de Hume chama de costumes), não emanam de um uso puro da razão. Kant (2013) faz ainda uma defesa da associação entre estados, associação pacífica construída por meio do consenso e com características de federação.

Sua defesa está em busca da constituição de uma paz eterna entre os Estados e representa um reforço já vislumbrado nas ideias de Grotius. Russell (2015) argumenta que é um Kant mais maduro e preocupado com questões práticas sobre os efeitos da guerra e do período do Terror na Revolução Francesa que estas ideias emanam, “nele, o autor defende uma federação de Estados livres, unidos por um pacto que proíbe a guerra. A razão, diz, condena

por completo a guerra, a qual somente um governo internacional pode impedir" (RUSSELL, 2015, p. 272). O tratamento da razão na obra de Kant consolida o humanismo secular e sintetiza as ideias emergentes na época, tanto dos empiristas e utilitaristas ingleses como dos teóricos do iluminismo.

A partir deste ponto temos um caminho que descreve as principais características da doutrina contemporânea dos direitos humanos, hegemônica nas instituições internacionais e dentro das Constituições das democracias liberais: o universalismo formal da teologia cristã, o respeito à lei; o internacionalismo, o respeito aos pactos entre os Estados soberanos; a defesa do indivíduo e da propriedade no plano interno; a defesa do indivíduo frente ao poder régio e ao poder absoluto da maioria; a construção do humano enquanto um fim em si mesmo, origem e finalidade de toda ação coletiva justa.

1.3. A emergência da crítica no século XIX e seus desdobramentos

O século XIX, a era industrial, viu a emergência de críticos ferrenhos do ideal de modernidade defendido por iluministas e idealistas. A partir de Hegel, mas com mais vigor da obra de Marx, Schopenhauer e Nietzsche, a crítica ao projeto de civilização moderna ganha outros contornos. É na obra de Marx, e de marxistas posteriores, que a crítica mais ferrenha à filosofia política e à economia política, hegemônica a partir dos ideais liberais e da expansão do capitalismo, irá encontrar sua forma mais sistematizada. Além de Marx, aborda-se aqui uma contribuição de Pierre-Joseph Proudhon quanto ao direito de propriedade que terá impactos significativos na relativização desse direito em sua forma contemporânea.

A transição de Marx do idealismo alemão para o materialismo carrega consigo a marca de um giro epistemológico e crítico quanto às origens do conhecimento, da função do Estado, da economia e da política. Marx observa que são as mudanças nas condições materiais de produção e desenvolvimento tecnológico que mudam a sociedade e sua visão acaba por provocar abalos em diversas áreas do conhecimento. Para a finalidade deste trabalho ressaltam-se três contribuições da teoria marxista que estão na origem da Teoria Crítica dos Direitos Humanos e que tensionam com as características já apresentadas da teoria clássica: crítica da ideologia burguesa; crítica da economia política; o deslocamento do indivíduo para a classe, bem como as considerações sobre desigualdade. Sobre o homem dentro do sistema de trocas do capitalismo industrial, Marx (2004) escreve:

A produção não produz somente o homem como uma mercadoria, a mercadoria humana, o homem sob a forma de mercadoria; de acordo com tal situação, produz ainda a ele como um ser espiritual e fisicamente desumanizado... Imoralidade, deformidade dos trabalhadores e capitalistas... O seu produto é a mercadoria autoconsciente e ativa... a mercadoria humana [...] O verdadeiro objetivo da produção não é o número de trabalhadores que determinado capital mantém, mas o total de juros, a soma das economias anuais. Foi do mesmo modo um avanço significativo e lógico na recente [XLI] economia política inglesa o fato de ela - que estabelece o trabalho como o único princípio da economia política - distinguir claramente a relação inversa entre o salário e os juros do capital e de observar que o capitalista, via de regra, só poderia aumentar o lucro pela descida do salário, e vice-versa (MARX, 2004, p. 124).

Diferente de Rousseau, que idealizava o sujeito que deveria se emancipar. O sujeito de Marx é material, em outras palavras, é produzido enquanto materialidade da síntese de relações antagônicas dentro do sistema capitalista. O liberalismo e a concepção de Estado moderno estão imbuídos da ideologia de sua classe dominante, que emancipa alguns enquanto mantém outros sob seu controle gerencial. A partir disso adverte que a forma de funcionamento do sistema olha para o trabalho – então para o trabalhador – como uma peça dentro de sua engrenagem de funcionamento, o objetivo da produção do capital não é manter o emprego, mas aumentar o lucro.

Não há um conceito de ideologia unívoco nos escritos marxistas, mas sua denúncia pode ser compreendida se esquecermos a pureza conceitual e atentarmos para a construção lógica de sua argumentação (BOBBIO, 2006). Em resumo, Marx demonstra como a construção do aparato institucional ao qual damos o nome de Estado não é neutra, mas obedece aos mandamentos de uma classe dominante que ele identifica como a burguesia. Em sua descrição da história das transformações sociais, políticas e econômicas da Europa, ele mostra como a classe burguesa foi ganhando proeminência política com o declínio do poder régio e do controle da igreja. Esse processo culmina com a Revolução Francesa, o sangue e a guilhotina. No processo revolucionário, a plebe, considerada enquanto classe, se divide e uma subclasse minoritária ascende ao poder político. As burguesias liberais nacionais sequestram o impulso revolucionário e com ele a organização interna do Estado. Norberto Bobbio (2006) afirma ainda que o Estado se torna os olhos e os braços que vigiam e protegem a propriedade dentro de uma concepção que a sacraliza e torna sua relativização muito difícil.

A obediência a lei e aos pactos nacionais, olhada pela lente da ideologia burguesa que a anima, se torna um mecanismo de controle para as classes despossuídas que não tem nada além de sua força de trabalho para trocar dentro do sistema político-econômico. A revolução industrial na Inglaterra tem um impacto substancial nas teorizações marxianas sobre o valor, o

trabalho e a produção. Ele adverte quanto aos mecanismos de controle ideológico do trabalho e da produção que alienam o trabalhador. Dessa ótica crítica, é possível antever uma relativização radical do princípio da universalidade formal já discutida. Declarar que todos os cidadãos são iguais perante a lei é insuficiente a partir do momento em que se observa que são as condições materiais de vida e de existência que diferenciam os homens, para o marxismo essa condição é irremediável dentro dos termos da democracia liberal (BOBBIO, 2006).

Em sua crítica da economia política, Marx aponta duas potenciais crises dentro do sistema capitalista que também serão de interesse para os continuadores de sua obra: o conceito de universal de propriedade privada; e a expansão do próprio sistema capitalista. A propriedade privada funciona como um mecanismo de alienação dentro do esquema da ideologia burguesa porque, "...assim também fica eliminada a riqueza externa ao homem e independente dele (podendo adquirir-se e conservar-se a partir de fora). Quer dizer, a sua objetividade externa e mecânica é eliminada, pelo fato de a propriedade privada ser incorporada ao próprio homem e de este se reconhecer como a sua essência" (MARX, 2004, p. 132). Ao incorporar de forma objetiva o conceito de propriedade privada na essência do humano, a teoria clássica torna um referencial que deveria ser externo ao sujeito, parte de sua constituição subjetiva. O ter substitui o ser dentro de um esquema que produz desigualdade e exclusão em uma medida que parece justificada pela lei natural então vigente.

A outra reflexão que segue é quanto aos limites do sistema capitalista. Marx (2004) aponta que além do sacrifício dos salários, outros dois elementos podem garantir o lucro do capitalista: a expansão do mercado consumidor, ou seja, fazer consumir aquelas nações e povos que não o fazem; e o avanço da tecnologia que tenha impacto na produção. Ambas as observações terão impactos diretos na teorização muito atual sobre os limites da natureza e o uso de recursos naturais. A primeira observação é assaz óbvia, vivemos em um único planeta que, já no tempo de Marx, era todo conhecido. Mesmo que ainda se levasse alguns anos para que a produção industrial atravessasse o Atlântico, era uma questão de tempo até que não houvesse mais mercado consumidor para os produtos industriais. Sobre o segundo elemento que é o incremento da tecnologia. A tecnologia se torna um problema para o trabalho porque pode provocar mais desempregos e ainda promover a manutenção da margem de lucro do capitalista.

A última contribuição que discute-se aqui é o deslocamento da teoria de Marx do indivíduo para a classe e suas considerações sobre a desigualdade. Marx (2013) tece críticas à

perspectiva dos direitos do homem presente na Declaração dos Direitos do Homem (1791) e na Carta dos Direitos do Homem (1793). Sua reflexão gira em torno do que chama de egoísmo dessa perspectiva que elege o indivíduo como fim da ação coletiva revolucionária. Sua análise principal gira em torno da necessidade de emancipação do indivíduo abstrato e da limitação da declaração de direitos em reconhecê-lo como sujeito concreto.

Somente depois que o homem individual real reabsorveu em si mesmo o cidadão abstrato e, como homem individual em sua vida empírica, em seu trabalho individual, em suas relações individuais, tornou-se um ser genérico; somente depois que o homem tiver reconhecido e organizado suas 'forças próprias' como forças sociais e, portanto, não mais separar de si mesmo o poder social na forma de poder político, somente então se realizará a emancipação humana. (MARX, 2013, p. 332)

Não é possível pensar Marx, assim como no caso de Rousseau, sem incluir na equação que ambas as teorizações não tinham qualquer pretensão de isenção valorativa sobre a realidade. É possível pensar assim quaisquer dos autores e autoras apresentados aqui, mas no caso destes dois, suas teorias têm uma forte tendência a discutir a realidade vivida e uma outra possível ou imaginável. Diferente de outros autores, suas teorias estavam engajadas em dialogar com as massas e criar soluções práticas. Esse adendo é importante na obra de Marx porque sua influência não se dará apenas no campo teórico, mas político em uma dimensão coletiva. Sobre a propriedade privada ele ainda afirma:

3) O comunismo é a eliminação positiva da propriedade privada como auto-alienação humana, desta forma, a real apropriação da essência humana pelo e para o homem. É, desse modo, o retorno do homem a si mesmo como ser social, ou melhor, verdadeiramente humano, retorno esse integral, consciente, que assimila toda a riqueza do desenvolvimento anterior. (MARX, 2004, p. 138)

Discutir as proposições marxianas sobre o comunismo é discutir o que para ele seria um resultado inescapável da situação social dos trabalhadores industriais europeus, concorde-se com ele ou não. Sua preocupação não era apenas declarar os direitos, formalizar sinteticamente o ethos moral de comunidades políticas, mas produzir mudanças nas dimensões econômicas, sociais e políticas que fizesse frente ao poder das classes dominantes de seu tempo. Acredita-se que essa argumentação coloca em questão a primeira crise que deve ser pensada no modelo contemporâneo dos direitos humanos: de um lado a teoria clássica defende as declarações de direitos humanos; em sentido oposto, mas não dialético, a teoria crítica demanda a realização dos direitos humanos.

Antes de adentrarmos os desdobramentos teóricos do marxismo no campo dos direitos humanos é necessário fazer um adendo sobre a contribuição de Proudhon (2013) quanto ao conceito de propriedade associado aos direitos humanos.

Entretanto, se compararmos entre si esses três ou esses quatro direitos, descobriremos que a propriedade não se assemelha de maneira nenhuma aos outros; que, para a maioria dos cidadãos, ela existe apenas potencialmente [...] finalmente, que todo o mundo, espontaneamente e a uma só voz, considera-a quimérica. (PROUDHOUN, 2013, p. 302)

O autor critica a alocação da propriedade em equivalência aos outros direitos naturais (liberdade, igualdade e segurança) e sua crítica deve ser levada em consideração aqui porque se sustenta em uma interpretação menos de economia política e mais de filosofia do direito. Não tão radical quanto a crítica marxista, a preocupação para Prodhoun era identificar como o suposto direito natural à propriedade padecia de diversas formas de limitação, limitações presentes dentro da própria estrutura das normas e dos costumes. Ele assume o trabalho como a causa eficiente da propriedade, esse avanço é uma abertura para a compreensão de função social da posse (principalmente da terra produtiva) e negação da propriedade enquanto antijurídica.

Os ecos da crítica marxista, inclusive na polêmica com Proudhoun, podem ser observados por todo o século XX. A Guerra Fria expôs a contradição entre o sistema capitalista e os sistemas socialista/comunista que acabou se articulando em um processo de disputa por hegemonia global (HOBSBAWN, 1995). Nesse sentido, com o esforço de consolidação da ONU de Declaração dos Direitos Humanos, as críticas a abstração dos direitos do homem foram incorporadas e o escopo daquilo que era considerado a época como direitos humanos é ampliado.

1.4. Declarando os direitos humanos X Realizando os direitos humanos

O conflito de cunho ideológico entre a declaração dos direitos e realização dos direitos é traduzível dentro da disputa política que separou, no âmbito da Organização das Nações Unidas, os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos civis e políticos estariam ligados à tradição liberal já discutida aqui e que teria em John Locke seu principal formulador. Os direitos econômicos, sociais e culturais se alinham a três perspectivas no desenvolvimento da história dos direitos humanos: direitos materiais ou de prestação positiva como saúde, educação, trabalho; o direito à autodeterminação; e os direitos difusos como o direito ao ambiente saudável.

Antes de se adentrar com mais precisão a essas três dimensões, é necessário discutir o que animou a construção de uma iniciativa como a Organização das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Essa iniciativa foi liderada pelos

vencedores da II Guerra Mundial (EUA, União Soviética, Reino Unido e França), mais a Alemanha e tinham o intuito promover a manutenção da paz e evitar que um outro conflito com as mesmas proporções ocorresse novamente. Sobre o papel dos Estados Unidos da América na guerra e na construção da nova ordem mundial Franklin Roosevelt (2013) afirmou ao Congresso Nacional de seus país:

Não se trata da visão de um milênio distante. É uma base definida para um tipo de mundo atingível em nosso próprio tempo e geração. Esse tipo de mundo é a própria antítese da chamada nova ordem da tirania que os ditadores buscam criar com a explosão de uma bomba.

Desde os primórdios da história americana, estamos empenhados em mudança - numa revolução pacífica perpétua - uma revolução que prossiga continuamente, ajustando-se quietamente às condições mutáveis - sem o campo de concentração ou a cal na cova. A ordem mundial que almejamos é a cooperação entre os países livres, trabalhando juntos numa sociedade civilizada e amigável.

Essa nação colocou seu destino nas mãos e nas mentes e nos corações de seus milhões de homens e mulheres livres; e sua fé na liberdade sob a orientação de Deus. Liberdade significa a supremacia dos direitos humanos em toda a parte. Nosso apoio vai para aqueles que lutam para obter esses direitos ou para mantê-los. Nossa força é nossa unidade de propósito (ROOSEVELT, 2013, p. 646).

O discurso do então presidente dos EUA Franklin Roosevelt ao Congresso Nacional de seu país traz em seu bojo o fundamento e justificativa para que o país interviesse na II Guerra Mundial e apela para uma retórica que será analisada em mais detalhes na presente sessão. É esse discurso que informará a construção da Carta das Nações Unidas, algum tempo depois, no processo liderado pela esposa desse mesmo presidente, Eleanor Roosevelt, com o fim da guerra em 1945. Nesse discurso, Franklin elenca o que para ele seriam as quatro liberdades fundamentais: a liberdade de expressão, liberdade de culto; liberdade de viver livre da necessidade; a liberdade de viver com segurança e sem medo. O reforço da associação entre direitos humanos e o conceito de liberdade é uma marca de toda essa tradição e muito das cartas, documentos e tratados alinhados à perspectiva da ONU reforça este aspecto.

Há ainda a produção de contradições inescusáveis dentro dessa tradição e que devem ser encaradas aqui. A primeira delas é a missão que ele assume enquanto nação de levar direitos humanos e liberdade para outras partes do mundo. Condena a "ordem da tirania" construída sob os escombros da "explosão de uma bomba", mas explodiu Hiroshima e Nagasaki, no Japão. Outra questão importante se refere ao reforço da primazia das liberdades individuais, ao mesmo tempo em que prega uma vida livre da necessidade. Os recursos naturais são limitados e sua predação e gerência em monopólios cria processos de exclusão sistemáticos.

A contradição, apontada pelos autores da teoria crítica, é quanto ao reforço da propriedade privada (art. 17 da Declaração Universal dos Direitos Humanos) presente no documento da DUDH e em estreita relação com o capitalismo. Ao se deparar com essas e outras contradições, os teóricos que assumem esse paradigma interpretativo clássico não apresentam soluções que promovam qualquer ruptura com o sistema vigente. A DUDH não fundou apenas um novo paradigma civilizacional, mas também uma crise de realização e de projeto de sociedade global.

Essa contradição está expressa em uma polêmica discutida à exaustão no campo do direito internacional dos direitos humanos: a separação dos direitos expostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos em dois protocolos facultativos conhecidos como Pactos Universais: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). A crise de realização dos direitos humanos é o principal foco de crítica durante o século XX e é o ponto de encontro da diversidade de produções no campo dos estudos críticos (ESCRIVÃO FILHO et SOUSA JUNIOR, 2016; FLORES, 2009; GALLARDO, 2014). Esse estado de crise se refere especialmente aos chamados Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que compreendem saúde, educação, saneamento, trabalho etc. e que dentro da estrutura do capitalismo acabam se fragilizando e ficando adstritos a vontades políticas e projetos nacionais internos dos países.

Além dos direitos materiais, emerge da Guerra Fria o direito à autodeterminação dos povos que tem em Rosa Luxemburgo (2013) uma de suas formuladoras. Sua formulação visava contrapor o avanço imperialista do capitalismo sobre as nações da América Latina e da África. Essa retórica de convencimento sobre essa perspectiva crítica enquanto direito acabará sendo incorporada pela Carta da Nações Unidas que se propõem uma síntese mais programática dos conflitos ideológicos desse período. A autodeterminação dos povos é uma das incorporações mais eficientes da perspectiva crítica dentro das correntes hegemônicas de direitos humanos, tendo sua retórica servido para a discussão da autonomia de nações pequenas, massacradas pelo imperialismo capitalista, mas também em relação às minorias étnicas e nacionais dentro de Estados. Direitos de populações tradicionais como os povos indígenas e quilombolas ou com marcas de padrões culturais e de produção muito distintos dentro de seus países como pescadores, pequenos agricultores e coletores, são compreendidos enquanto protegidos por esse direito humano.

Sobre o desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil, há duas linhas de construção argumentativa que acabam por reproduzir as perspectivas já tratadas em sessões anteriores. A linha mais hegemônica de interpretação dos direitos humanos é alinhada a uma perspectiva declaratória dos direitos e se articula mais ao redor da defesa de tratados, convenções e normas gerais (LAFER, 1988; PIOVESAN, 2006, 2012; RAMOS, 2018). Fazendo uma oposição crítica temos a chamada escola do “Direito achado na rua” construída a partir do desenvolvimento de uma *teoria dialética do direito* de Roberto Lyra Filho (1982) para quem o desenvolvimento dos direitos humanos acompanha o desenvolvimento das lutas sociais, como veremos a seguir.

1.5. Teoria Crítica dos Direitos Humanos

Esta pesquisa parte de uma perspectiva crítica de direitos humanos sob o ponto de vista de autores tais como David Sanchés Rubio, Herrera Filho, Rita Segatto, José Geraldo de Sousa Junior, Boaventura de Sousa Santos, Helio Gallardo e outros. A partir da perspectiva crítica - ou contra-hegemônica, como enunciado por Boaventura -, encara os direitos humanos enquanto um projeto de sociedade.

Essa concepção de direitos humanos entende o direito como a “legítima organização social da liberdade” (LYRA FILHO, 1982), e como um processo de luta que se dá constantemente e tem a rua como seu campo de disputa.

Os direitos humanos, assim, se erigem como um programa que dá conteúdo ao protagonismo humanista, conquanto orienta projetos de vida e percursos emancipatórios que levam à formulação de projetos de sociedade, para instaurar espaços recriados pelas lutas sociais por dignidade (ESCRIVÃO FILHO et SOUSA JUNIOR, 2016, p.229).

A teoria crítica entende que os direitos humanos não são o que diz sua Declaração Universal ou as leis que o regem. Tampouco são algo dado, etéreo, absoluto ou universal. Não são os princípios ou normas. São luta. Processo. Conquistas. Avanços e retrocessos. Para Helio Gallardo, a criação de uma cultura dos direitos humanos exige esforço político permanente, não sendo fruto da inércia (GALLARDO, 2014). Sousa Júnior complementa que:

Por isso que se diz que os direitos humanos não se confundem com as declarações que pretendem contê-los, com as ideias filosóficas que se propõem fundamentá-los, com os valores a que eles se referem ou mesmo com as instituições nas quais se busca representá-los. Os direitos humanos são lutas sociais concretas da experiência de humanização. São, em síntese, o ensaio de positividade da liberdade conscientizada e conquistada no processo de criação das sociedades, na trajetória emancipatória do homem (SOUSA JÚNIOR., 2000, p.183).

Herrera Flores também aponta os direitos humanos enquanto “processos de luta pela dignidade” (FLORES, 2008-B, p.12). Já para Boaventura, a visão contra-hegemônica de direitos humanos “es nueva en la medida en que no está basada em princípios abstractos de individualismo, universalismo y generalidad, sino en fundamentos históricos, especificidades culturales y premisas políticas discriminadoras a favor dos desfavorecidos” (SANTOS, 2009, p.308).

Nessa perspectiva de direitos humanos enquanto processo e luta, o Estado mantém sua posição ambivalente: ora sendo garante de direitos e incorporando a ampliação de direitos e liberdades, ora representando uma barreira a ser superada para esta ampliação. Sobre o tema, Fábio de Sá e Silva avalia que:

Direitos humanos são, assim, o resultado (sempre contingente) desse processo permanente de afirmação de novos sentidos para a organização social das liberdades; e o Estado é uma grande e complexa arena para a qual tendem a confluir, mas na qual não se esgotam, as lutas sociais que marcam aquele processo (SÁ E SILVA, 2016, p.127).

Cabe então, refletir sobre o papel do Direito enquanto mediador do político e do social. Nessa perspectiva, o Direito não pode ser encarado apenas como norma legal – concepção juspositivista -, nem tampouco como um conjunto de direitos intrínsecos e dados aos seres humanos em virtude de sua própria condição humana – numa concepção jusnaturalista. Adota-se, nesta pesquisa, uma concepção contra hegemônica, segundo a qual:

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas (LYRA FILHO, 1982, p.86).

Assim compreendido, o Direito não é suficiente para a proteção dos indivíduos e grupos, sendo necessário um “sistema amplo de garantias – político, econômico, social, cultural, e certamente, jurídico – que consolidem e garantam os resultados – compromissos e deveres – das lutas sociais pelo acesso aos bens necessários para uma vida digna” (HERRERA FLORES, 2009, p.201). Rita Segato avança na análise do Direito e da lei, concluindo que:

A lei é um campo de luta em que, sem dúvida, a interação das forças em conflito e o controle da força bélica são, em última instância, decisivos. No entanto, sua legitimidade e o capital simbólico que ela representa para a classe que a ratifica e a administra dependem de sua capacidade de, uma vez instaurada, passar a contemplar, de sua plataforma, uma paisagem diversa, em cujo contexto preserve a capacidade de mediação (SEGATO, 2006, p. 212).

Nesse sentido, existe um movimento constante no campo dos direitos humanos. Nada é dado ou estático. A normatização de um direito não significa sua efetivação, e tampouco significa que está garantido de forma perene. Por isso, “O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. [...] O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte integrante de nossa história, de nosso passado e de nosso presente” (Allan Rosas, 1995, p. 243).

Além de em constante movimento, entende-se os direitos humanos a partir de sua complexidade, indivisibilidade, integralidade e interdependência. Herrera Flores formulou brilhantemente uma análise acerca dos direitos humanos, que propõe sua reinvenção. Segue trecho de uma entrevista concedida à Universidade de Brasília:

Do mesmo modo que não podemos separar os direitos sociais, econômicos e culturais dos direitos civis e políticos, tampouco devemos entender os direitos à margem das condições políticas e institucionais que sirvam para sua efetiva implementação e garantia. Para nós, é muito importante reivindicar a interconexão entre a igualdade e a liberdade: sem condições materiais de exercício será completamente impossível colocar em prática a liberdade. Mas, ao mesmo tempo, sem condições políticas e institucionais comprometidas com uma concepção positiva de liberdade, a consecução da igualdade se afasta como o horizonte. Cada vez que nos aproximamos dela, mais dificuldades encontramos para sua realização fática. Liberdade e igualdade são as duas caras da mesma moeda. Daí a importância de uma consideração ‘política’ dos direitos que se afaste de visões essencialistas sobre eles. Os direitos não são produtos de essências. São o resultado de lutas sociais pela dignidade.

Lutas que vão dirigidas ao empoderamento dos seres humanos aumentando sua potência de atuar e de reagir diante de seus entornos e relações. Como defendia Baruch Spinoza em pleno século XVII, a política deve nos servir para reforçar nossa capacidade genérica de ação e reação diante do mundo. Se o político é entendido como algo separado desta ‘decisão ética’ de fortalecimento das capacidades e potencialidades humanas, converte-se em puro autoritarismo ou em mera legitimação da ordem hegemônica. Os direitos humanos requerem, pois, o político para sua efetiva implementação e para não ficarem em meros ideais abstratos. E, também, o político requer a interação com os direitos para não abandonar sua natureza de construção de condições para garantir o desdobramento e a apropriação das capacidades humanas (2008-B, p.12).

Esse entendimento dos direitos humanos como indivisíveis, integrais e interdependentes permeia esta pesquisa, e o que se buscará é exatamente compreender se essa perspectiva está, também, presente na estratégia nacional de direitos humanos, ou se estaria ela

partindo de uma perspectiva tradicional de direitos humanos que os encare de forma fragmentada.

Estudar políticas públicas em direitos humanos a partir de uma teoria crítica é compreender que os direitos se forjam na rua, na luta, e que ao Estado cabe reconhecer essas demandas e institucionaliza-las para que, uma vez reconhecida, nomeada e normatizada, sua efetivação passe a ser dever e aos demandantes passe a ser efetivamente reconhecido enquanto direito.

Assim, esta pesquisa está longe de encarar os direitos humanos como a letra fria da lei. Busca analisar seu processo de institucionalização enquanto mecanismo de garantia do direito inscrito e de dever do Estado em fazer cumprir-se e do cidadão em cumpri-lo. Mas reconhece que o processo de luta pelos direitos humanos é constante e inconcluso, existindo um enorme contingente de direitos não reconhecidos ou institucionalizados.

No mesmo sentido, David Sanchez Rubio entende que direitos humanos compreendidos como instâncias instituídas à margem de seus processos sociais e históricos, a força e capacidade da sociedade civil implantar seus próprios sistemas de garantias é deslegitimada e diminuída, estando reduzidas às instituições jurídico estatais, através de políticas públicas ou sentenças judiciais (SANCHEZ-RUBIO, 2014). Importante reforçar que a presente pesquisa não visa adotar esse entendimento positivista e reducionista dos direitos humanos. Ao contrário, visa analisar a estratégia de institucionalização das políticas públicas em direitos humanos entendendo esse como um dos passos rumo à efetivação dos direitos, sem que seja este o primeiro ou o último – e nem sequer o mais importante.

Apesar de ter como objeto de análise os Pactos Universais firmados em 1966, que criavam dimensões de direitos - tidas por alguns teóricos como gerações, de forma cindida -, esta pesquisa considera que qualquer reconhecimento e normatização do direito nasça a partir das lutas e conquistas, e que há uma longa história não conhecida nos bastidores do processo de normatização. O direito está muito além da letra fria da lei: mora nas ruas. Nas palavras de Ignacy Sachs:

Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta, antes de serem reconhecidos como direitos (1998, p. 156).

A presente pesquisa visa compreender, a partir de um referencial crítico e contra-hegemônico, quais dimensões de direitos humanos têm sido priorizadas nas três edições dos programas nacionais de direitos humanos, e a que compreensão de direitos humanos esses posicionamentos e escolhas se alinham. Seria a uma concepção de direito enquanto liberdade ou de direito enquanto igualdade?

1.6. Direitos Humanos e Política Pública

Diversas são as definições de políticas públicas existentes, e “não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p.24). Entendendo que outras definições são possíveis, para a presente pesquisa se entenderá políticas públicas como:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006).

Numa perspectiva mais crítica de políticas públicas, constituem-se num diálogo contínuo entre os Poderes, balizado por contextos institucionais, políticos e estratégicos, que pressupõe uma noção dialógica entre as instituições envolvidas e, no caso das políticas públicas em direitos humanos, envolvendo a sociedade, em uma rede de políticas públicas.

Conforme abordado anteriormente, "a teoria crítica, ao contrário da tradicional, não almeja apenas a ampliação do saber, mas tenciona emancipar o homem de uma situação escravizadora." (HORKHEIMER, 1980, p.164). Horkheimer e Adorno trazem a análise da ciência a partir dos conceitos de teoria crítica e teoria tradicional. A teoria tradicional nasce com a filosofia moderna cartesiana e enxerga a realidade de forma simplificada, não complexa. A teoria crítica exige um comportamento crítico que enxergue a humanidade enquanto complexidade e contradição. Os autores propõem a adoção de um comportamento crítico e, a partir dele, a formulação de uma teoria crítica capaz de compreender os processos históricos e dialogar com os mesmos. Também para Gramsci, somente a atividade crítica pode resolver

criticamente as questões colocadas. Então, uma nova filosofia não poderia coincidir com um sistema do passado. Ainda que haja uma identidade de termos, não deve haver uma identidade de conceitos (GRAMSCI, 1978).

O que seriam, então, as políticas públicas de direitos humanos?

Uma possível definição para políticas públicas de direitos humanos seria: um conjunto de decisões e ações, de responsabilidade dos governos, que visa a um objetivo de interesse público que pode ser a entrega de um bem, benefício ou a prestação de um serviço visando à garantia e promoção dos direitos humanos (CICONELLO, 2016, p.174).

A questão que se coloca é: como traduzir os processos de luta por direitos em ação pública, para além de uma perspectiva de judicialização e reparação? Ciconello observa que:

O grande desafio para a defesa e promoção dos direitos humanos é a sua operacionalização por meio de políticas públicas de promoção de direitos. Como traduzir as diretrizes normativas e os princípios que compõem o conceito de direitos humanos em políticas públicas? Haveria uma racionalidade específica a ser observada na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de direitos humanos? (2016, p.162)

Para atender à este grande desafio mencionado por Ciconello é que foram lançados os programas nacionais de direitos humanos, a partir de uma recomendação internacional. De que perspectiva teórica nascem esses programas? As políticas de direitos humanos expressas nos programas nacionais expressam seus princípios de integralidade, interdependência, indivisibilidade e universalidade?

Entende-se, a partir da teoria crítica, que toda e qualquer política pública deve partir do referencial de direitos humanos. O princípio da dignidade humana deve permear a ação pública, para além do estabelecimento de políticas nomeadamente de direitos humanos. Flávia Piovesan formula que "Não há direitos humanos sem democracia, tampouco democracia sem direitos humanos. Vale dizer, o regime mais compatível com a proteção dos direitos humanos é o regime democrático" (2004, p.26). Entendendo essa estreita relação,

Podemos dizer que todas as políticas públicas podem ser implementadas dentro da perspectiva dos direitos humanos, como saúde, educação, segurança pública, trabalho, segurança alimentar, assistência social, cultura, entre outros. Há diversas normas de direito internacional e orientações de órgãos internacionais, como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos – algumas incorporadas em nossa legislação –, que estabelecem uma série de critérios objetivos e orientações para a atuação dos órgãos públicos na promoção dos direitos.

Além disso, existem políticas que tradicionalmente são identificadas como políticas de direitos humanos *stricto sensu*, ou seja, políticas voltadas para grupos vulneráveis ou com histórico de discriminação (CICONELLO, 2016, p.172).

No caso das políticas públicas de direitos humanos, além do método de formulação – que seja dialógico e tenha enquanto prioridade o diálogo com a sociedade -, importa o objetivo da ação, que deve estar focado na garantia e promoção dos direitos humanos. Essa política necessariamente, então, deve contar com participação social em sua formulação e acompanhamento; elaborar programas e planos com ações concretas de promoção e defesa de direitos humanos; construir indicadores e metas para realização progressiva de direitos humanos; estabelecer mecanismos institucionais de proteção e denúncias; e promover articulação institucional entre diversos órgãos públicos (CICONELLO, 2016, p.175).

Ciconello entende que os direitos humanos devem ser encarados como referencial para todas as fases do ciclo de políticas públicas - construção da agenda; formulação; implementação; monitoramento e avaliação -, devendo assumir uma transversalidade para que se efetivem – encarando os direitos humanos como indivisíveis, indissociáveis e universais.

Para o autor:

Somente por meio da implementação de políticas públicas é possível operacionalizar os princípios ético-normativos do conjunto de direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Constituição Federal e em diversos tratados nacionais e legislações que estabelecem direitos a que o Estado deve respeitar e promover. As políticas públicas deveriam ser a tradução dos compromissos assumidos pelo Estado e pelos governos – tanto internacionalmente, como por meio da legislação e normas nacionais – com relação à promoção dos direitos. O conjunto de normas e princípios imbuídos no conceito de direitos humanos deveria ser um dos principais referenciais para a formulação das políticas públicas. A perspectiva dos direitos humanos deve permear a formulação e monitoramento das políticas públicas e da prestação de serviços públicos à população, devendo o gestor público realizar avaliações e diagnósticos periódicos e incorporar os diversos princípios normativos presentes no conceito de direitos humanos, no ciclo de planejamento da política pública. O objetivo de um planejamento público sob a perspectiva dos direitos humanos é o estabelecimento de políticas e serviços de qualidade e com condições equitativas de acesso que garantam direitos fundamentais para a população (2016, p.172).

Essa visão é corroborada por Pires, Daniel Vásquez e Domitille Delaplace, que afirmam que as políticas públicas de direitos humanos devem compreender orçamentos, ações e planos de diferentes entidades públicas e setores, agindo de forma coordenada e não setorizada.

Devem, ainda, alcançar os níveis nacional, estadual e municipal, exigindo para sua efetivação a transversalidade e a intergovernabilidade (VÁSQUEZ et DELAPLACE, 2011).

Para Rúa (1997), o atendimento das demandas provenientes dos atores sociais ou agentes do sistema político direciona boa parte da política governamental apesar de, como mencionado anteriormente a partir de Sá e Silva, estabelecer uma relação ambivalente com relação às políticas de direitos humanos. Há diferença entre a atividade política decisória e a política pública, dependendo a primeira de uma escolha frente a alternativas diversas conforme a preferência e a força política dos atores envolvidos e as últimas se constituindo enquanto as ações estratégicas estabelecidas para implementação de decisões já tomadas.

Lindomar Boneti traz uma importante reflexão, que será retomada mais adiante quando abordada a questão da formação da agenda: para o autor, toda política nasce (indissociavelmente) da concepção de sociedade na qual se insere, que não só demanda mas fundamenta a efetivação dessas políticas. Assim, as políticas tendem a ser gestadas no sentido de se estabelecer um vínculo entre a sociedade civil e o Estado, mediante ações de intervenção na realidade social” (BONETI, 2011, p.14). Sob esse prisma, as políticas públicas estão fortemente atreladas ao contexto em que nascem, não podendo ser dissociadas de seu contexto histórico-social. Essa visão está alinhada à perspectiva crítica dos direitos humanos anteriormente apresentada, encarando as políticas públicas também como resultado das disputas sociais e dos referenciais vigentes em cada período.

Partindo desse entendimento acerca das políticas públicas, esta pesquisa visa analisar tendo como recorte os programas nacionais de direitos humanos, de qual perspectiva nascem as mesmas, e o quanto são abrangentes ou restritivas em termos dos direitos garantidos.

CAPÍTULO II

Categorias de análise

2.1. As dimensões de direitos humanos

O presente trabalho, como já mencionado, trabalha na perspectiva da teoria crítica dos direitos humanos e, portanto, não considera que os direitos humanos se restrinjam a sua gramática descrita a partir de uma visão eurocêntrica. Por isso, não trabalha com a noção de gerações de direitos humanos, que traria uma perspectiva linear a partir da narrativa europeia, como se os direitos passassem a existir apenas quando normatizados, havendo uma linha do tempo e um momento de surgimento de cada direito.

Dessa forma, a partir da teoria crítica, questiona a máxima de Bobbio de que "os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer" (Bobbio, p.9) e se aproxima mais da definição de Wolkmer de que

Não sendo a história do mundo resumida à história da velha Europa, tampouco limitar a reconhecer direitos, como descrito acima, expressão direta da hegemonia dos países centrais, torna-se inapropriada e insuficiente a descrição linear dos direitos humanos em gerações (Wolkmer 2011, p. 137).

Por isso na presente pesquisa não há que se falar em gerações de direitos, mas em dimensões de direitos, categoria meramente analítica e didática para tratar dos diversos processos de reconhecimento e normatização dos direitos humanos no contexto internacional.

Algo que é consenso, ao menos aqui, é que tais gerações, dimensões ou processos respondem a conjunturas históricas em que lutas por direitos conquistam o reconhecimento institucional. A par de compreender, como já observado acima, que a história dos direitos humanos ontologicamente antecede e não se restringe à história da sua gramática, formulada a partir do iluminismo do século XVIII, há que se reconhecer, de outro lado, que as categorias acima apresentadas são desenvolvidas, por seu turno, justamente no ambiente desta gramática dos direitos humanos, sendo, por isso, comumente referidas à história dos direitos humanos no âmbito da modernidade europeia (ESCRIVÃO FILHO et SOUSA JUNIOR, 2016, p.36).

À despeito de sua função metodológica e didática, a teoria da geração de direitos cria a armadilha da simplificação, trazendo consigo o risco de hierarquização e atomização de direitos humanos. Essa visão cardinal e progressiva traz uma noção de prioridades e de direitos que seriam mais fundamentais que outros. A teoria crítica dos direitos humanos entende que

direitos sejam processos constantes de luta e se constroem e desconstroem nas ruas, de acordo com o momento de desenvolvimento político e social de cada sociedade.

Compreendendo a não-linearidade das dimensões de direitos humanos, é importante observar também - como realizado anteriormente neste trabalho - os diferentes paradigmas a que se vinculam os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. A supremacia dos direitos de primeira dimensão quanto aos de segunda indica a adesão à perspectiva liberal, conforme analisam Escrivão Filho e Sousa Junior (2016) no trecho abaixo:

Importa conhecer tais diferenças, a fim de compreender que ao aderir a uma concepção linear de gerações de direitos, comumente se está a afirmar não apenas a prioridade dos direitos civis e políticos em relação aos Dhesc, senão que aí se encontram embutidas a afirmação de um estado liberal sobre um estado garantidor e provedor dos direitos da população que não possui a propriedade, mas apenas a sua força de trabalho, como fundamento do empoderamento político e forma de efetivar os seus direitos.

Em um cenário de extrema concentração da propriedade, como é notório nos países do sul-global, não fica difícil compreender o serviço que prestam tais ideias dominantes.

De um lado, a concepção liberal que identifica no mercado o *locus* de exercício dos direitos individuais. De outro, uma concepção humanista, que compreende que os direitos humanos não podem ser reduzidos à condição de mercadoria, de tal modo que o público e o social compreendam o seu *locus* de exercício e garantia (ESCRIVÃO FILHO et SOUSA JUNIOR, p.40).

A partir dessa compreensão é que a pesquisa visa identificar que dimensões direitos são priorizadas nos programas nacionais e a qual paradigma se vinculam.

2.2. Os princípios da universalidade, indivisibilidade, interdependência e integralidade dos direitos humanos

Compreendendo que as dimensões de direitos humanos se formam como categorias meramente didáticas e metodológicas, parte-se de uma noção, amplamente reconhecida pelo direito internacional, de que os direitos humanos são, além de universais, integrais, indivisíveis e interdependentes.

Dalmo de Abreu Dallari formula que "Não existe respeito à pessoa humana e ao direito de ser pessoa se não for respeitada, em todos os momentos, em todos os lugares e em todas as situações a integridade física, psíquica e moral da pessoa. E não há qualquer justificativa para

que umas pessoas sejam mais respeitadas do que outras” (DALLARI, 1995, p.13). Nesta seção analisaremos cada um de seus princípios.

O primeiro princípio, o da universalidade, é objeto de profunda discussão no campo do direito e da antropologia. Seriam os direitos humanos universais? Quem dita o que são os direitos universais, frente à tantas diferentes culturas e práticas?

A universalidade dos direitos humanos fez surgir um sistema protetivo internacional que passava a relativizar a soberania absoluta do Estado, passando a entender que enquanto sujeito de direito, o cidadão contava com uma proteção internacional de seus direitos, podendo inclusive questionar a ação do próprio Estado nas cortes internacionais competentes. De partida, vale afirmar que o debate da universalidade dos direitos humanos não é centrado em suas declarações pretensamente universais, mas dos direitos humanos enquanto processos de luta. Nas palavras de Ivo Lesbaupin:

Na verdade a história das declarações de direitos humanos não é a história de ideias filosóficas ou de valores morais universais. É, sim, a história de lutas sociais, de forças históricas em confronto. Os direitos humanos são produtos histórico-sociais de conflitos entre as classes sociais, em suas lutas por tornar dominantes suas concepções, seus interesses. Há sempre aí um jogo dialético entre particularismo e universalismo. Por trás de cada cristalização dos direitos humanos em declarações, cartas ou constituições, é possível perceber as reivindicações de uma classe particular. Mas tais reivindicações são formuladas com um caráter universal (1984, p. 16).

Este trabalho se identifica com a corrente do pluralismo a partir de uma teoria contra-hegemônica. Essa perspectiva reconhece que os direitos humanos são universais em alguma medida e não o são em outras, como responde Panikkar (1983) ao questionamento acerca do símbolo dos direitos humanos como universal:

Deve-se ter em mente que falo aqui de direitos humanos como um símbolo, ao quais, diferentemente de um conceito, são polivalentes e polissêmicos por natureza.

A resposta é: sim e não.

a) Sim. Quando uma cultura, como um todo, descobre determinados valores como máximos, estes passam a ter um certo sentido universal. Somente os valores universais expressos coletiva e culturalmente podem ser considerados como valores humanos. Um simples valor privado não pode ser chamado de valor humano, ele é um valor humano, mas não necessariamente um valor para qualquer humano, como os Direitos Humanos afirmam ser. Na verdade, os Direitos Humanos surgem como um elemento corretivo dos antigos direitos excludentes de brancos, fiéis, ricos, bramanes e outros, sem querer, com isso, tocar em privilégios legítimos, no sentido tradicional da palavra. A Declaração de Direitos Humanos deve ser considerada, pelo menos em suas intenções, como uma declaração de validade universal. Dizer que os Direitos Humanos não são universais equivaleria a dizer que eles não são humanos; eles deixariam de ser Direitos Humanos. A novidade da Declaração reside

precisamente aqui, na afirmação de que todo ser humano, pelo simples fato de o ser, tem direitos inalienáveis que todos devem respeitar.

Nesse sentido, podemos ter aqui algo particularmente singular e revolucionário na Declaração dos Direitos Humanos.

Não. Porque cada cultura expressa sua experiência da realidade e do humanum por meio de conceitos e símbolos adequados aquelas tradições como tais, não universais, e, muito provavelmente, não universalizáveis. Essa relação entre a verdade e sua expressão em conceitos e símbolos é um dos problemas filosóficos mais fundamentais.

A verdade tem a pretensão inerente de ser universalmente válida, aqui e ali, ontem e amanhã, para qualquer um de nós.

Ainda assim, entendo e afirmo que essa mesma pretensão não se sustenta sem que se acusem de inépcia e maldade a todos os que não estejam de acordo. Daí o necessário caminho do meio entre o relativismo agnóstico e o absolutismo dogmático. Isso é o que se pode chamar de relatividade (1983, p.226).

Analisando uma situação de direito étnico, Rita Laura Segatto (2008) propõe da mesma forma uma saída que supere a dicotomia universalismo/relativismo a partir do conceito de Pluralismo Jurídico. Sob esse entendimento, cada povo tem as rédeas de sua história e não cabe uma imposição de direitos tidos como universais para tolher suas práticas e costumes. A autora enxerga a cultura como algo vivo e em permanente disputa e construção, e entende que ao direito cabe a garantia de que os conflitos internos sejam resolvidos por um caminho próprio, com abertura à dissidências e mudanças.

No se trata, como ha sido el entendimiento de juristas y antropólogos hasta el momento, de oponer el relativismo de las culturas al universalismo de los Derechos Humanos o a la vigencia universal de la constitución dentro de la nación. Lo que el proyecto de un Estado pluralista y la plataforma del pluralismo jurídico proponen al diseñar la idea de Nación como una alianza o coalición de pueblos es permitir que cada uno de ellos resuelva sus conflictos y elabore su disenso interno por un camino propio.

[...]

La forma más adecuada y eficiente de pensar el conjunto de los problemas que aquí se colocan no debe entrar en el campo minado los insolubles dilemas colocados por la oposición relativismo – universalismo. Cuando pensamos el principio del pluralismo, la idea de cultura como conjunto de costumbres cristalizadas y a-históricas debe ser evitada y substituida por la idea de historias en plural – la historicidad múltiple de nuestras naciones. Todo pueblo habita en el fluir de los tiempos históricos en entrelazamiento con los otros. Cada pueblo contiene esa verdadera usina de la historia que es el disenso en su interior, de forma que costumbres son cambiadas en el curso constante de la deliberación, que no es otra cosa que el diálogo fluente y constante entre sus miembros.

[...]

Su papel único es el de proteger el curso propio de cada pueblo en su desdoblamiento idiosincrático y particular, velando para que eso pueda ocurrir sin presiones de grupos internos que resultaron empoderados por haberse especializado en los trabajos de mediación con el Estado y la Sociedad dicha nacional, y también sin intromisiones autoritarias, como la que esta ley bien representa.

Sob essa perspectiva, os direitos humanos são universais no sentido não discriminatório mas, a partir da teoria crítica, não visam uma imposição cultural daquilo que seria o ideal universal. O pluralismo, então, segundo a definição de Wolkmer (2011, p. 143): “assume a realidade e reconhece a presença de inúmeras vozes, todas com o mesmo direito de se expressar, denunciar, exigir e lutar, sendo o conflito de ideias a pedra fundamental para uma teoria dos direitos humanos intercultural”. Trata-se de uma relação de respeito e troca, que baseia-se, conforme a definição de José Geraldo de Sousa Júnior e Antonio Escrivão Filho, em um "universalismo de chegada" (2016, p.34).

Chegando ao entendimento do universalismo de chegada, parte-se para análise do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos que reconhece que, na prática, os direitos humanos estão intimamente relacionados e conectados entre si, independente da existência de cisões no campo normativo.

No entanto, “a despeito da aceitação virtualmente universal da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, persiste a disparidade entre os métodos de implementação internacional dos direitos civis e políticos, e dos direitos econômicos sociais e culturais” (TRINDADE, 1997, p. 29).

A divisão da normatização dos direitos humanos em dois pactos universais, conforme veremos mais adiante, cria uma noção de separatividade que não existe na prática da vida

cotidiana. Mesmo que razões políticas e diplomáticas tenham causado essa cisão normativa, o direito internacional reconhece a indivisibilidade na Declaração Universal e a reafirma na Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993 que, em seu parágrafo 5o, diz que: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.

Cançado Trindade (1994) acrescenta que “em nada tem contribuído a teoria das chamadas ‘gerações de direitos’, a meu ver historicamente incorreta e juridicamente infundada” e afirma todo ser humano deve dispor dos meios apropriados de subsistência e ter uma vida decente. Para tanto, devem estar garantidos não apenas os direitos civis e políticos, mas também (e em igual medida) os econômicos, sociais e culturais. Isso ilustra, então, a indivisibilidade dos direitos humanos. Para o autor, a existência de uma fantasiosa sucessão geracional de direitos poderia ser utilizada para justificar a primazia de uns sobre os outros, como tem sido feito em muitos países. Trindade defende que o que deve haver é uma expansão e fortalecimento dos direitos humanos, que são todos complementares e indivisíveis.

Arelado ao princípio da indivisibilidade está o princípio da interdependência dos direitos humanos. Esse princípio enuncia que, para além de conectados na vida prática como enuncia o princípio de indivisibilidade, os direitos humanos são também intimamente relacionados em sua realização. Ou seja: não existe efetivação de um direito sem a garantia de outros correlatos. Os direitos humanos formam uma complexa teia com inúmeros pontos de contato que sustentam a noção de dignidade da pessoa humana. Sousa Júnior e Escrivão formulam bem essa noção afirmando que "ao passo em que a realização de um direito abre a perspectiva para a efetivação de outros direitos a ele relacionados, a noção de interdependência passa a se expressar também como uma verdadeira relação de potência entre os direitos na realidade"(2016, p.42).

Mais uma vez, torna-se clara a impossibilidade de repartir e hierarquizar direitos humanos, visto que formam um todo inter-relacionado. Não há direitos civis e políticos sem a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Não há que se falar em direito ao voto universal quando não estão garantidas as condições básicas de educação, por exemplo. Diz Konder Comparato que:

A liberdade individual é ilusória, sem um mínimo de igualdade social; e a igualdade social imposta com o sacrifício dos direitos civis e políticos acaba engendrando, mui rapidamente, novos privilégios econômicos e sociais. É o princípio da solidariedade que constitui o fecho de abóbada de todo o sistema de direitos humanos (Comparato, p.349)

Por último, cabe a análise do princípio de integralidade dos direitos humanos, "que significa que os direitos humanos devem ser socialmente exigidos, institucionalmente reconhecidos e amplamente garantidos em sua totalidade" (ESCRIVÃO FILHO et SOUSA JUNIOR, p.43).

Essa categoria derruba por terra o argumento da impossibilidade de garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais que afirma que seriam esses "normas programáticas" não exigíveis. O princípio da integralidade confere aos direitos humanos judiciabilidade à despeito de quaisquer argumentos econômicos, morais, religiosos ou de qualquer outra natureza, frequentemente evocados para justificar a não efetivação dos direitos humanos.

Para resumir o tema tratado neste tópico, trazemos um trecho de Flávia Piovesan (2004) que sintetiza de forma clara os princípios dos direitos humanos e sua unidade não hierarquizável.

Universalidade, porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Consagra-se, desse modo, a visão integral dos direitos humanos. (PIOVESAN, p.22)

Hector Gros Espiell também resume bem os princípios aqui tratados, demonstrando ainda sua normatização pelo direito internacional:

Só o reconhecimento integral de todos esses direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Essa ideia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, amplia e sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembleia Geral em 1966, e em vigência desde 1976; na Proclamação de Teerã, de 1968; e na Resolução da Assembleia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130). (1986, p. 16).

Ficam claros os princípios dos direitos humanos que, independente de sua normatização cindida, possuem uma unidade estruturante. Na análise dos PNDHs se buscará verificar a observância desses princípios.

A seguir, passaremos à compreensão do contexto em que se formularam os Pactos de 1966.

2.3. Os Pactos Universais

A história dos Pactos de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) não pode ser dissociada da própria história da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da estruturação do que hoje se denomina Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Esse processo se dá após a Segunda Guerra Mundial, em que as barbaridades e atrocidades cometidas foram tão intensas que se fazia necessário e urgente a criação de sistemas e mecanismos de proteção da pessoa humana. Entendia-se que, sem uma afirmação e uma proteção internacionais, os direitos humanos seriam mero enunciado, em especial em casos em que o próprio Estado era o perpetrador de violações (MELLO, 2004, p. 868).

Para capitanear as negociações multilaterais e criar um espaço diplomático com este foco, foi criada em 1945 a ONU. O documento que implementava a Organização, a Carta da ONU, assinado em São Francisco, Califórnia (EUA), em 26.06.1945, foi aprovado no Brasil pelo Decreto-lei nº 7.935, de 04.09.1945, e promulgada pelo Decreto 19.841, de 22.10.1945, entrando em vigor em 24.10.1945.

Na mencionada Carta são estabelecidos os propósitos deste recém criado organismo internacional, que visava em especial promover o respeito universal aos direitos humanos. Este princípio de universalidade causaria, desde o início, amplas e profundas discussões sobre relativismo, soberania e aplicabilidade dos direitos humanos no âmbito internacional, como vimos anteriormente.

Para cumprir seus objetivos globais, a ONU criou o Conselho Econômico e Social, onde se instalou a Comissão de Direitos Humanos, que já em sua primeira sessão, em 27 de janeiro à 10 de fevereiro de 1947 elegeu um comitê para elaborar a redação do projeto do que seria a Carta Internacional de Direitos Humanos. Em junho de 1947 ocorreu a 1.^a Reunião do Comitê para elaborar a redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse esboço preliminar foi nomeado de “Projeto da Carta Internacional de Direitos Humanos”, redigido em inglês e francês e contendo um total de 48 artigos. O documento dividia-se em suas seções: uma declaração estabelecendo princípios gerais de direitos humanos; e, um pacto para implementação destes direitos com força de obrigação vinculante.

A minuta final da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi fruto de um longo processo de 36 reuniões do plenário. Quando submetida à aprovação, contou com 12 votos a favor (Austrália, Bélgica, Egito, Chile, China, França, Índia, Líbano, Panamá, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai), nenhum voto contra e 4 abstenções (Bielorrússia, Ucrânia, URSS e Iugoslávia).

A Declaração possuía um caráter principiológico e, como Eleanor Roosevelt definiu-a, "não é um tratado, isso não é um acordo internacional. Ele não tem e não visa a ter força de lei. Isso é uma declaração de princípios sobre os direitos e liberdades fundamentais do homem destinados a serem aprovados pelo voto formal dos membros da Assembleia Geral". Tal documento, ainda hoje amplamente difundido e conhecido, foi como um evento matriz que ensejou a elaboração de novos documentos e inaugurou uma nova política internacional voltada para a proteção do ser humano.

Assim, diante da falta de normatividade, fazia-se necessário dar eficácia aos princípios enunciados na Declaração Universal, razão pela qual foram criados em seguida diversos pactos e tratados internacionais tratando de direitos humanos. Nosso foco analítico será nos Pactos Universais de Direitos Humanos de 1966, um relativo a direitos civis e políticos e o outro aos

direitos sociais, econômicos e culturais, ambos decorrentes da solene Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

O processo de elaboração dos Pactos Universais foi também longo e complexo. Iniciou-se em 1949 com a proposta de edição de um pacto que abarcasse todos os direitos da pessoa humana. O primeiro esboço do que seriam os Pactos foi elaborado na 6ª sessão da Comissão de Direitos Humanos (27.3.1950/19.5.1950). A versão final, pronta em 1966, demorou uma década para atingir o número mínimo de 35 assinaturas para que fosse efetivamente implementado, o que se deu apenas no ano de 1976.

Vale considerar neste breve histórico, o contexto mundial da década de 60, quando nasceram os dois Pactos aqui analisados. O mundo vivia o auge da Guerra Fria, com uma divisão profunda em dois blocos: o capitalista, liderado pelos Estados Unidos e o socialista, capitaneado pela URSS. Ambos blocos tentavam, dentro da ONU, defender suas posições ideológicas e o paradigma de direitos humanos a partir dela. Assim, duas concepções de direitos humanos estavam permanentemente em disputa, como vimos anteriormente: direito como liberdade e direito como igualdade.

Em razão dessa disputa ideológica, o Pacto de direitos humanos que à princípio seria um único documento que visasse conferir eficácia à Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi separado em dois pactos universais: um de direitos civis e políticos e o outro de direitos econômicos, sociais e culturais.

O primeiro estava alinhado à uma perspectiva liberal de direitos humanos, com foco na liberdade individual. Defendido pelo bloco aliado aos Estados Unidos, partia de uma visão de Estado mínimo e liberdade de mercado, positivando os direitos então conhecidos como de primeira geração. Esse bloco defendia serem autoaplicáveis apenas os direitos de primeira geração, sendo os de segunda de ação programática e progressiva.

Já o segundo pacto, alinhava-se à uma perspectiva socialista e era defendido pelo bloco socialista e pelas jovens nações africanas que, recém descolonizadas, buscavam seu espaço na diplomacia internacional (Comparato,1998). O PIDESC estabelecia os direitos conhecidos como de segunda geração, que visam assegurar igualdade entre os cidadãos por meio da ação positiva do Estado. Esse bloco defendia que quaisquer desses direitos seriam autoaplicáveis e de igual relevância.

Na redação final, no entanto, os direitos civis e políticos previam aplicabilidade imediata, tendo inclusive sido objeto de posterior criação de um mecanismo de controle, como veremos a seguir, enquanto os econômicos sociais e culturais dependiam da ação dos estados-membro, que deveriam ser realizadas "até o máximo dos recursos disponíveis", conforme enunciado no artigo 2: artigo 2º, item 1º do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Cada Estado-parte no presente Pacto, compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio, como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

As diferentes dimensões de direitos têm, também, diferentes referenciais teóricos e paradigmas acerca da relação Estado/sociedade e individual/coletivo. Sousa Júnior e Escrivão Filho formulam que "saltam aos olhos as diferenças quer entre os seus paradigmas referenciais (indivíduo x estado; sujeito coletivo + estado), quer entre os sujeitos históricos que os reivindicam (proprietários e trabalhadores)" (2016, p.40).

Essa divisão, para além de responder à questão diplomática do momento, faz-se meramente didática, posto que os direitos humanos formem um todo indivisível, interdependente e inter-relacionado, como colocado em diversos outros documentos, à exemplo do estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução de 4 de dezembro de 1986 (AIRES/41/128), que trata do desenvolvimento como "um amplo processo, de natureza econômica, social, cultural e política" e manifesta preocupação quanto " a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento e à completa realização dos seres humanos e dos povos, obstáculos esses constituídos, *inter alia*, pela denegação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais ", entendendo que" todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, devendo-se, a fim de promover o desenvolvimento, dar igual atenção e considerar como urgente a implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais ", e também na Declaração de Viena de 1993.

Sobre o tema, Flávia Piovesan esclarecem serem todas as dimensões dos direitos humanos igualmente valiosas e indispensáveis, como se depreende do texto abaixo.

Ante a indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito e outra (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao contrário, não. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica, e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis, e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos, e não como caridade, generosidade ou compaixão (PIOVESAN, p.26).

Os direitos, como dito, são interdependentes e não hierarquizáveis. Amartya Sen analisa que os direitos políticos - inclusive a liberdade de expressão - são não apenas indispensáveis para suscitar respostas políticas às demandas econômicas, como também para a formulação dessas necessidades (2003), demonstrando uma profunda simbiose entre as dimensões de direitos.

Ao contrário do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, o PIDESC não contou com instituição simultânea de um órgão de fiscalização e controle da aplicação de suas normas, pelas razões já apresentadas. Isso representou uma grave falha, visto que muitos Estados consideravam seu conteúdo meramente recomendatório e não reconheciam sua juridicidade. Essa falha veio a ser corrigida quase duas décadas mais tarde, por meio da Resolução 1985/17 do Conselho Econômico e Social da ONU, que criou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apesar do veto dos Estados Unidos.

Ainda que não haja, em razão da pressão dos países capitalistas não tenha sido formulado um sistema de monitoramento e controle dos direitos econômicos, sociais e culturais como para os direitos civis e políticos, é importante ressaltar que esses teriam o mesmo nível de aplicabilidade, conforme Eide e Rosas:

Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, abrangendo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. [...] As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas sim definidas como direitos (EIDE et ROSAS, p. 17).

Importante ressaltar que, como dito antes, todas as dimensões de direitos são essenciais para a democracia, não apenas os civis e políticos, visto que não há como ter liberdade civil e política em situação de pobreza extrema, sem que se haja liberdade econômica. Visa proteger as classes e grupos sociais menos favorecidos contra a dominação socioeconômica exercida pelas classes mais ricas e com maior poder e funcionam, então, como controladores dos

mercados, e garantir que haja mercado e eleições não é o suficiente para que os direitos humanos sejam respeitados (Donnelly, 1998, p. 160).

Assim, o cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais são não uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica assumida por 170 Estados no sentido de garantir que as condições previstas no PIDESC sejam cumpridas e oferecidas a todos os cidadãos. Para Piovesan não cabe, também, a visão trazida por muitos autores de que apenas os direitos econômicos, sociais e culturais demandariam uma ação ativa do Estado. Para a autora, todas as dimensões exigem ação do Estado, não cabendo eleger uma dimensão passiva e uma ativa como proposto.

Cabe realçar que tanto os direitos sociais como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança mediante o qual se asseguram direitos civis clássicos, como o direito à liberdade e o direito à propriedade ou, ainda, qual o custo do aparato eleitoral que viabiliza os direitos políticos, ou do aparato de justiça que garante o direito de acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplam também um custo (PIOVESAN, nota de rodapé).

Apesar da aparente derrota do bloco socialista com relação à criação de dois pactos distintos, vale ressaltar que o direito à propriedade privada não foi elencado nos Pactos, não figurando como direito humano, apesar das tentativas do bloco capitalista.

No Brasil, uma ditadura tinha lugar na época da redação dos Pactos, razão pela qual eles só foram ratificados mais de duas décadas mais tarde, pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, sendo o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais promulgado pelo Decreto nº 591 e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos pelo Decreto nº 592, ambos de 06 de julho de 1992.

Vale ressaltar que, apesar da longa espera para ratificação dos Pactos Universais, é notável sua influência sobre os processos legislativos internos no Brasil. Pouco antes da ratificação dos mesmos a Constituição Cidadã de 1988 era promulgada no Brasil, inspirada pelas normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e incorporando muitos dos direitos previstos nos referidos Pactos sob título "Dos Direitos e Garantias Fundamentais" - e por vezes o extrapolando. Espiell demonstra que esse movimento foi bastante comum na América Latina, conforme trecho abaixo. Esse Movimento foi chamado por Boaventura de

Sousa Santos como um "curto-circuito histórico" (2009), com o reconhecimento de uma ampla gama de direitos constitucionais.

Desde que el camino fue abierto por la Constitución mexicana de 1917, las constituciones latinoamericanas fueron incluyendo progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales en sus declaraciones de derechos, siguiendo al principio el camino abierto por el ejemplo mexicano y modelos aparecidos en la primera posguerra europea y luego por la Constitución española en 1931 y por ciertas constituciones europeas de la segunda posguerra. Hoy esa situación es prácticamente unánime y en los últimos años ese panorama se ha hecho más profundo e integral, al tiempo que más general, con los textos más recientes, como el de las nuevas constituciones de Brasil, Paraguay y Argentina, por ejemplo, entre otros casos que podrían citarse. (ESPIELL, 1999, p.72)

Ainda que garantidos constitucionalmente, esses direitos são vistos pelo sistema de justiça brasileiros como "direitos impossíveis" (Bidart Campos), que apesar de reconhecidos não são efetivamente garantidos, mas encarados como "normas programáticas", que são esses direitos de aplicabilidade progressiva. No entanto, a convenção internacional de que os direitos previstos no PIDESC seriam garantidos até o máximo das possibilidades de cada Estado não faz com que esses direitos não sejam exigíveis judicialmente, como vimos mais acima, visto que são direitos e não meras normas morais ou principiológicas, em especial considerando o caso brasileiro em que há, além da norma internacional, uma previsão constitucional clara, como esclarece Carlos Weis:

O primeiro aspecto que merece ser realçado nesta discussão diz respeito à própria categoria de normas com as quais se está trabalhando: normas que consubstanciam direitos. O que caracteriza a existência de um direito é justamente a possibilidade de exercê-lo e de exigi-lo judicialmente, se necessário for. Trata-se da distinção usual entre direito e moral. Norma instituidora de direito que não pode ser aplicada estaria desprovida de valor jurídico, torna-se preceito moral. [...] A doutrina, porém, vem reexaminando tal dogma, chegando já a entender que a Constituição deve ser entendida como um documento jurídico e, neste aspecto, dotado de exigibilidade e obrigatoriedade como os demais preceitos jurídicos. Celso Antonio Bandeira de Mello, em suas conclusões, ressalta que: "Todas as normas constitucionais concernentes à Justiça Social — inclusive as programáticas — geram imediatamente direitos para os cidadãos, inobstante tenham teores eficaciais distintos. Tais direitos são verdadeiros "direitos subjetivos", na acepção mais comum da palavra. [...] Neste sentido, a dicotomia verificada na comparação dos respectivos artigos 2º dos dois Pactos — normas auto-executáveis e de implantação progressiva — não deve ser entendida como de tipo dualista (mutuamente excludente), mas pluralista, que procura classificar e combinar realidades complexas e distintas. Trata-se de uma diferença de perspectiva, pois as premissas e as finalidades dos direitos civis e políticos e dos econômicos, sociais e culturais são totalmente diversas (mas não necessariamente opostas). Em consequência, a eficácia de uma ou outra dimensão dos direitos humanos é alcançada por meios distintos, possuindo um significado próprio.

Na América Latina essa preocupação com relação à garantia e aplicabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais é em especial relevante, como analisa Espiell no excerto

abaixo. Essa é uma visão diametralmente oposta à dos Estados Unidos, que vem defendido desde a década de 60 a supremacia dos direitos civis e políticos e a não justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

La verdad es que, sin perjuicio de reconocer las muy grandes diferencias existentes al respecto entre los diversos estados y regiones latinoamericanos, hay un abismo, no sólo entre la declaración de estos derechos y la realidad sino, además — lo que desde cierto punto de vista es aun peor —, entre el reconocimiento de estos derechos y las políticas y los esfuerzos gubernamentales, así como de la sociedad en su conjunto, para hacerlos efectivos y para hacerlos vivir en la realidad.

[...]

De tal modo, en la concepción latinoamericana — aunque no exclusivamente latinoamericana —, los derechos económicos, sociales y culturales requieren, para vivir plena e íntegramente, el marco de un Estado democrático y social de Derecho, en el que a las condiciones materiales se sumen las condiciones políticas (ESPIELL, 2000, p.78).

Em suma, resta clara a relevância de todas as dimensões de direitos para a garantia plena da democracia. Então, vale questionar: esses direitos vêm sendo garantidos nos programas nacionais de direitos humanos? Há um peso maior para alguma das dimensões? A que se deveria essa preferência? O que isso pode demonstrar acerca do direcionamento teórico dos programas? Essas são questões essenciais à pesquisa, que serão respondidas logo mais adiante.

CAPÍTULO III

O objeto empírico

3.1. O objeto empírico: Os Programas Nacionais de Direitos Humanos

Os Programas nacionais de direitos humanos foram elaborados como atendimento às recomendações da Conferência de Viena de 1993, conforme artigos 71 e 98:

71. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que cada Estado considere a conveniência de elaborar um plano nacional de ação, identificando medidas mediante as quais o Estado em questão possa melhor promover e proteger os direitos humanos.

98. Para fortalecer os direitos econômicos, sociais e culturais, devem-se examinar outros enfoques, como a aplicação de um sistema de indicadores para medir o progresso alcançado na realização dos direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Deve-se empreender um esforço harmonizado, visando garantir o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais em níveis nacional, regional e internacional (Programa de Ação de Viena, artigos 71 e 98, 1993).

A elaboração dos Programas nacionais expressa, em grande medida, um compromisso do Estado com os direitos humanos e possuem alta intensidade política, apesar da baixa densidade normativa (Sousa Júnior e Escrivão Filho, 2016). Foram elaborados em distintos momentos da história brasileira: o primeiro em 1996, no governo Fernando Henrique, em meio ao um processo de violência urbana crescente e em atendimento às recomendações da recente Conferência Mundial de Direitos Humanos. O segundo, também no governo FHC, marca uma tentativa de inclusão dos direitos sociais, econômicos e culturais e de estabelecer estratégias claras de aplicabilidade das diretrizes propostas. Já o terceiro PNDH surge no segundo governo Lula, com o objetivo de aprofundar as dimensões de direitos humanos garantidas e aumentar sua aplicabilidade.

Nasceram, então, de contextos históricos, políticos e sociais distintos, com preocupações e objetivos distintos. A questão que permanece é: em que medida esses documentos conseguiram abarcar os princípios de indivisibilidade, integralidade e interdependência dos direitos humanos, tratando-os em todas as suas dimensões?

A justificativa para sua utilização enquanto objetos empíricos se dá frente a sua relevância no contexto de planejamento das políticas de direitos humanos, entendendo que são documentos estratégicos importantes para direcionamento das políticas. A utilização desses

objetos de análise nos permitirá verificar quais aportes teóricos foram utilizados para elaboração das estratégias de direitos humanos no país.

Abordá-los conjuntamente mostra-se relevante para um efeito comparativo, com o objetivo de identificar como cada Programa tratou das dimensões de direitos humanos, buscando homologias e contrastes (Mannheim, 1952) que permitam identificar o sentido atribuído à agenda dos direitos humanos em cada período. Os documentos, por serem todos Programas de direitos humanos são comparáveis, apesar de por vezes contrastantes. Esta pesquisa buscará, então identificar essas homologias e contrastes, contextualizando-os com relação ao período de criação de cada Programa.

Entende-se que os instrumentos de gestão não sejam neutros, mas que a partir deles seja possível analisar como se orienta a decisão governamental, com que paradigmas de relacionam: veem os direitos humanos numa perspectiva neoliberal ou numa perspectiva socialista/humanista?

3.2. O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 1)

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi lançado em 1996 pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. O lançamento se deu quatro anos após a adesão brasileira aos Pactos Universais, e em atendimento à recomendação da Conferência de Viena de 1993, sendo o Brasil o terceiro país a cumprir tal recomendação.

O projeto básico do que seria o Programa foi elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV – SP) e amplamente debatido pela sociedade civil, mobilizada pelas discussões preparatórias e avaliativas da Conferência de Viena. O responsável por sua coordenação científica no NEV foi Paulo Sérgio Pinheiro, que mais tarde elaboraria o I Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil (de uma série de avaliações produzidas pelo NEV) e seria também Secretário de Direitos Humanos do Governo FHC.

Esse contato representa uma mudança significativa em termos do mecanismo de formação da agenda de direitos humanos, que passa a ser mais participativo e inclusivo. Nesse momento, o Estado deixa de ser encarado por movimentos sociais apenas como barreira para

o avanço no reconhecimento de direitos e passa a ser visto também como aliado na formação dessa agenda, assumindo a relação dicotômica narrada anteriormente por Sá e Silva. O trecho a seguir traduz bem este processo:

Sua gênese pode ser explicada a partir das modificações ocorridas, na primeira metade dos anos 90, em relação ao comportamento do Estado e da comunidade brasileira de direitos humanos diante da agenda doméstica e externa do tema. A partir do processo preparatório para a Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, inicia-se diálogo entre o Estado e esses atores. Em certa medida, esse contato propicia uma aliança pontual no que diz respeito à estruturação da agenda brasileira de direitos humanos, retirando-a do estágio de mera denúncia das violações, buscando algum consenso para a definição de uma agenda positiva. (LOURENÇO DE ALMEIDA, 2002, p. 131)

Além de alterar a dinâmica interna entre sociedade civil e Estado com relação à agenda dos direitos humanos, o PNDH I foi também relevante para abrir o campo para acesso ao direito internacional, inclusive em demandas contra o Estado brasileiro.

O primeiro Programa nasce, então, no governo Fernando Henrique, em um contexto que favorecia o surgimento de um Programa. Segundo um estudo realizado por Cardia (1999), a população brasileira no início dos anos 90 apresentava maior abertura quanto aos direitos humanos, até então vistos como “direitos de bandidos”, passando a associá-los a direitos sociais que assegurassem uma vida digna – ao menos para as consideradas “pessoas de bem”. O discurso do Presidente Fernando Henrique quando anunciou a criação do primeiro Programa dialoga com essa nova perspectiva, afirmando que:

E agora, que nós estamos nos aproximando do século XXI, essa luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos. Esse é o novo nome da luta pela liberdade e pela democracia. E nesta data simbólica do Brasil, nós estamos assistindo também a esta vontade do nosso povo, de não apenas falar de direitos humanos, mas também de garantir a sua proteção (CARDOSO, 1995).

Além disso, o então presidente cercava-se de um primeiro escalão com figuras de referência no campo de direitos humanos, conforme trecho abaixo, além de ter ao seu lado a primeira dama Ruth Cardoso, bastante comprometida com o tema. Foi interessante notar que o papel da primeira dama não foi destacado nos estudos acessados sobre o primeiro e o segundo Programas, apesar de ser sabido que ela possuía não só bastante apreço pela pauta como também bastante influência para inseri-la na agenda. Contava também com amplas resistências internas, que não permitiram que entrassem na agenda temas considerados polêmicos.

(...) 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 (ADORNO, 2010).

O cenário do primeiro governo FHC foi marcado pela escalada da violência, que seguia em crescimento desde a década de 70. O crime organizado ganhava força acompanhado do narcotráfico, e as taxas de crimes violentos eram alarmantes e reforçadas constantemente pela grande mídia, gerando um contexto de inseguranças. Segundo Adorno:

Nesse quadro, as sondagens de opinião prosseguiram indicando a violência e a insegurança como algumas das principais preocupações dos cidadãos brasileiros, ao lado de outros problemas socialmente relevantes, como o desemprego e o restrito acesso à escola, à saúde e à habitação. Segundo um levantamento realizado pelo *DataFolha*, entre 1996 e 2000, a preocupação dos brasileiros com segurança foi crescente, alcançando seu maior percentual (13%) no mês de junho de 2000 (ADORNO, 2003).

A própria escolha do Núcleo de Estudos da Violência como coordenador desse processo de elaboração marca bem o tom que se pretende dar ao primeiro Programa. As ações promovidas pelo NEV tratam prioritariamente de temas ligados aos direitos civis, como se pode observar no trecho abaixo:

A partir de outubro de 1995, o NEV-USP desenvolveu um amplo trabalho de pesquisa e análise da bibliografia nacional e internacional na área de direitos humanos e de documentos produzidos por organizações nacionais e estrangeiras, governamentais e não-governamentais, e realizou entrevistas com pessoas atuando na área, a fim de recolher subsídios para a elaboração de um pré-projeto do PNDH. Paralelamente, o NEV-USP organizou três seminários para discussão de uma série de propostas de ações governamentais que poderiam constar do pré-projeto, dos quais participaram autoridades federais, estaduais e municipais, do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, lideranças da sociedade civil, representantes de organizações não-governamentais, pesquisadores e especialistas ligados à área.

O primeiro aconteceu em São Paulo, no Parlamento Latino-Americano, no dia 27/11/95, com a presença de 76 pessoas. Foi organizado em torno de quatro painéis: Sociedade Civil e a Agenda de Direitos Humanos; Violência e Discriminação; Violência, Criminalidade e Direitos; Violência, Crime e Impunidade.

O segundo foi no Rio de Janeiro, com a colaboração do programa de Estudos da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), na Capela Ecumênica da UERJ, no dia 29/11/95, com a presença de 64 pessoas. Foi organizado em torno de quatro painéis temáticos: Sociedade Civil e Agenda Nacional de Direitos Humanos; Segurança Pública e Direitos Civis; Violência, Insegurança e Gênero; Discriminação e Vitimização.

O terceiro seminário aconteceu em Recife, com a colaboração do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP, no Plaza Hotel, com a presença de 47 pessoas. Foi organizado em torno de quatro painéis: Violência Rural, Pobreza e Direitos Humanos; Formação de uma Cultura de Direitos Humanos; Sociedade Civil e Agenda Nacional de Direitos Humanos.

A pauta de direitos humanos no PNDH 1 era então indissociável desse contexto de insegurança, considerando ainda que a agenda estava ligada ao Ministério da Justiça desde o governo Sarney. A pasta da Justiça esteve tanto em destaque e no centro de polêmicas e discussões que passaram por ela nove titulares ao longo dos dois governos FHC. Na época do lançamento do PNDH I, o Ministro da Justiça era Nelson Jobim, que foi mais tarde Ministro da Justiça do Governo Lula e pivô de uma das maiores crises relativas ao PNDH 3, como veremos adiante. O responsável pela então instituída Coordenadoria do Plano Nacional de Direitos Humanos era José Gregori (então Chefe de Gabinete do Ministério da Justiça), que mais tarde se tornaria Secretário de Direitos Humanos e Ministro da Justiça no segundo Governo FHC.

A militância política também era originária dos movimentos pela “não tortura”, advindos da época da ditadura, e suas pautas estavam bastante concentradas na garantia de não violência por parte do Estado, apesar de ainda não ter se apropriado efetivamente das pautas ligadas à segurança pública.

O contexto do país naquele momento, além da escalada da violência, tinha como marca a política econômica bastante restritiva com relação a investimentos de qualquer natureza, o que impedia os

O texto provisório, fruto de seminários regionais com participação de mais de duas centenas de entidades, foi aprovado na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em abril de 1996 e convocada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Essa conferência, organizada em colaboração com o Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos da OAB, Conferência Nacional de Direitos Humanos, Federação Nacional de Jornalistas, Movimento Nacional Direitos Humanos, Instituto de Estudos Socioeconômicos e Conselho Indigenista Missionário. A Conferência foi organizada em torno de oito grupos temáticos — crianças e adolescentes; justiça; segurança pública, neoliberalismo; sistema penitenciário; segmentos vulneráveis; reforma agrária e reforma urbana e meios de comunicação, com o objetivo de apresentar propostas e considerações sobre o Programa.

Este caráter participativo - inaugurado no processo constituinte - foi bastante significativo com relação ao PNDH 1, sendo mencionado em diversas produções acadêmicas sobre o tema, à exemplo dos textos abaixo.

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 (PINHEIRO, 1997, p.118).

A análise de Luciana Ballestrin Aragão segue nesta mesma linha, reconhecendo os avanços advindos dessa nova dinâmica:

O governo Fernando Henrique estabeleceu uma dinâmica até então inédita na história das políticas públicas em Direitos Humanos no Brasil: por um lado, implementou uma série de medidas importantes; por outro, convocou a participação da sociedade civil para sua elaboração e/ou execução, a fim de legitimar suas políticas (BALLESTRIN, 2008, P.14).

O monitoramento do Programa seguiu a mesma linha participativa. A sociedade civil seguiu cobrando a implementação das ações previstas e o governo federal, por sua vez, cobrando os governos estaduais, municipais e o judiciário. Além disso, para Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto (1997), “Podemos afirmar que, desde o lançamento do Programa, houve diminuição da tolerância com relação à impunidade e às violações de direitos humanos”. O Programa se constituiu, então, como um marco referencial importante de orientação para políticas públicas e para valorização dos direitos humanos pelo Estado e pela sociedade.

O Legislativo demonstra também uma crescente preocupação com a agenda dos direitos humanos tendo, em 1995 sido instalada a Comissão de Direitos Humanos no parlamento, por pressão da sociedade civil e como proposta da CPI do Extermínio de Crianças e Adolescentes, em 1993. A Comissão se tornou propulsora e palco de grandes episódios de participação social na agenda de direitos humanos, não apenas recebendo e investigando denúncias, mas também organizando conferências, audiências, seminários e outros espaços de discussão ampliada sobre a temática.

A elaboração do primeiro PNDH teve, para além das questões diretamente ligadas às políticas públicas, um aspecto simbólico bastante relevante: ali o Estado sinalizava claramente que os direitos humanos não seriam vistos apenas como valores morais ou éticos abstratos ou princípios lógicos, mas descolados da realidade. O governo brasileiro ali assumia um compromisso claro com as obrigações jurídicas assumidas internacionalmente e constitucionalmente, transformando-as em políticas - ainda que nesse momento sem muita clareza de como se daria sua implementação. Segundo o texto de abertura do 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 (BRASIL, 1996, p.2).

Por óbvio que apenas o lançamento do Programa não seria suficiente para que houvesse uma transformação profunda e para que cessassem as violações de direitos humanos. Ao contrário, seria apenas mais um passo no amplo processo de luta por direitos. No entanto, é importante ressaltar que:

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. 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 (PINHEIRO, 1997, p. 125) .

Ainda que sinalizasse um claro avanço no campo dos direitos humanos no país, o PNDH também deixou importantes lacunas, alvos de críticas contundentes por parte da sociedade civil.

As críticas mais severas se deram em razão do entendimento de que foco do Programa se deu nos direitos civis, em detrimento aos demais. Temas como direitos sexuais e reprodutivos não foram mencionados no Programa, o que gerou reação de movimentos feministas e LGBTQI+.

O Programa relacionava direitos humanos com a defesa da democracia, focando em temas como direito à vida e à integridade física, bem como à justiça, também em razão das mais de duas décadas de ditadura vividas então recentemente no país. Apesar de se posicionar claramente focado na defesa dos direitos civis, o Programa se manifesta no sentido da concordância com os princípios de integridade, indivisibilidade e interdependência defendidos internacionalmente, e toca também nos direitos econômicos, sociais e culturais, em uma proporção que será adiante demonstrada.

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 (PINHEIRO, 1997, p. 128) .

Muitos foram os desdobramentos do PNDH 1. Já em 1997 foi criada a primeira Secretaria Nacional de Direitos Humanos - até então Secretaria dos Direitos da Cidadania -, no Ministério da Justiça. Essa nova estrutura tinha dentre seus objetivos a coordenação da implementação do PNDH I e o monitoramento de seu cumprimento. Além disso,

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 (ADORNO, 2010, p.11).

3.3. O segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 2)

O Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 2) foi lançado no ano de 2002, último ano de mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi também fruto de participação social, tendo sido apreciado pela IV Conferência Nacional de Direitos Humanos. O produto final, publicado pelo Decreto 4.229 de 13 de maio de 2002, continha 518 medidas.

Com discussões iniciadas também por meio de seminários regionais em 2001, seu principal objetivo era realizar uma revisão do primeiro PNDH, incluindo os direitos econômicos, sociais e culturais, sem tanto enfoque nos civis e políticos.

O Programa nasce em um novo contexto institucional, em que os a agenda dos direitos humanos ganha uma Secretaria, criada em 1997. Durante esse período titulam a pasta José Gregori (1997-2000), Gilberto Vergne Saboia (2000-2001) e Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro (2001-2003), sendo o primeiro e o último bastante reconhecidos no campo dos direitos humanos. Saboia também conta com renome, estando sua atuação mais ligada as relações

internacionais, o que torna-se uma tônica dos direitos humanos nesse segundo governo. José Gregori mais tarde, em 1999, torna-se o sétimo Ministro da Justiça do Governo FHC.

As questões ligadas à segurança continuam em destaque no Governo, tendo havido diversos episódios de extrema violência, como as inúmeras e violentas rebeliões em presídios e unidades como a FEBEM, além de situações de alta visibilidade como o caso do ônibus 174. Isso se reflete na priorização das políticas, ainda bastante concentradas na prevenção da violência e tortura, à exemplo de convênios firmados pelo Governo Federal com a Anistia Internacional, a Cruz Vermelha e a Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais para o treinamento de policiais com ênfase nos direitos humanos, e da criação do Programa de Proteção e Assistência à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).

Campanhas de combate à tortura e fortalecimento da legislação sobre o tema também marcaram o contexto do segundo PNDH. A sociedade civil capitaneada pela Rede Brasileira contra a Tortura também focou intensamente nesse ponto, tendo sido a V Conferência de Direitos Humanos a primeira a elaborar um Relatório Sombra a ser enviado à ONU no ano 2000 em contraposição ao relatório oficial elaborado pelo Governo. No ano seguinte mais um documento alternativo foi elaborado pela sociedade civil, desta vez o Relatório “Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais: Uma Aproximação da Realidade Brasileira, Brasil Abril de 2001”, demonstrando a preocupação com questões relacionadas ao direito à vida e segurança. Ainda em 2001 a Anistia Internacional lançou um relatório sobre “Tortura e Maus Tratos no Brasil”, acendendo ainda mais essa polêmica, que chegava também ao legislativo, iniciando uma CPI.

A articulação com a sociedade civil também se amplia nesse momento, sendo firmados convênios e parcerias para o alcance de políticas públicas ligadas aos direitos humanos. São também criados Conselhos, como o Conselho Nacional de Combate à Discriminação em 1998 (mas composto apenas em 2001); o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), em 1999; o Conselho das Autoridades Centrais Brasileiras em Matéria de Adoção Internacional, em 1999; o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, em 2001; e o Conselho Nacional de Promoção do Direito à Alimentação (CNPDA), em 2002, ampliando os espaços de participação social.

A vinculação da agenda dos direitos humanos à democracia também se fortaleceu neste governo, ampliando também a participação da oposição – em especial do Partido dos

Trabalhadores – na construção da pauta, à exemplo dos Deputados Federais Marcos Rolim (PT/RS), Hélio Bicudo (PT/SP), Pedro Wilson Guimarães (PT/GO), Nilmário Miranda (PT/MG), do Ministro da Justiça José Gregori (PMDB/SP). Essa associação entre direitos humanos e democracia está presente em diversos discursos de Fernando Henrique Cardoso, como por exemplo:

Nós dedicamos o Dia da Pátria aos Direitos Humanos, pois, ao falarmos deles, estamos falando de liberdade, de democracia e de desenvolvimento (Brasil 1998a).

O respeito aos direitos humanos não é apenas um compromisso que assumimos, no contexto internacional. E, sobretudo, um compromisso da própria sociedade brasileira consigo mesma. Porque não há democracia sem direitos humanos, não há combate à exclusão sem direitos humanos. Na verdade, os direitos humanos são uma grande arma na luta contra a exclusão (Brasil 1998b).

Tenho a esperança de que, apesar de todos os desvios que possam ocorrer em uma ou outra parte do mundo, a Humanidade persistirá em seu rumo de sensatez, de paz, de democracia e de respeito aos direitos humanos. (Brasil 2002e)

Tal aspecto é também notada e adotada por outros Entes Federativos, à exemplo do Rio Grande do Sul, que em seu Relatório Azul lançado pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa afirma que:

Não é o realismo, o pragmatismo, que levaram o Brasil a eleger como uma das mais altas prioridades de sua política externa a promoção da democracia e dos Direitos Humanos, e sim, a convergência entre a Política e a Ética característica das democracias. As forças antitéticas que hoje conformam o sistema internacional são a força centrípeta da globalização (finanças, investimentos, comércio, informação, e o novo tratamento da segurança coletiva, meio ambiente e Direitos Humanos) e as forças centrífugas da fragmentação, exclusão e marginalização – às vezes como subprodutos da globalização. A síntese deve ser buscada na “associação positiva entre Direitos Humanos e democracia”, de modo a permitir a manutenção da paz. Nessa concepção, os Direitos Humanos, vistos de uma perspectiva integrada e abrangente (direitos civis, econômicos, políticos, sociais, e culturais, direito ao desenvolvimento) são componente essencial da governabilidade, no plano interno e externo, e da manutenção da paz (RIO GRANDE DO SUL 2003: 69)

A dimensão internacional continua sendo bastante relevante no contexto de elaboração do segundo Programa, o que fica evidenciado com a escolha de Saboia para assumir a Secretaria. Nessa fase é reconhecida a Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1998, além de serem ratificados Pactos, Tratados e Convenções Internacionais. Apesar disso, o país não ratificou os dois Protocolos Facultativos ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, além de atrasar entregas de relatórios referentes a compromissos internacionais já assumidos.

O reconhecimento internacional ao PNDH 1 foi efetivo, como demonstra a carta enviada pela Human Rights Wach - organização não-governamental internacional referência

na proteção aos Direitos Humanos - ao presidente Fernando Henrique em 13 de maio de 1999, por ocasião do terceiro aniversário do PNDH, que afirma ter sido

De fato, a histórica elaboração e o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos em 13 de maio de 1996, cujo aniversário é hoje celebrado, representa a admissão por parte do governo federal do alcance e da gravidade dos abusos aos direitos humanos que o Brasil enfrenta. A ampla participação das organizações de defesa dos direitos humanos na elaboração do PNDH demonstrou o compromisso de vossa administração em conduzir relações abertas e produtivas com a sociedade civil nacional e internacional. (...) ...a Human Rights Watch recebeu com satisfação o processo de consulta à sociedade civil nacional e internacional que levou ao PNDH, bem como a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, para, em parte, auxiliar a implementação desse programa.

O contexto econômico era um pouco mais favorável do que o que marcou o PNDH1, já sendo admitidos investimentos em políticas sociais.

O PNDH 2 é pioneiro em tratar questões raciais, assumindo o racismo até então velado no país. Esse reconhecimento representou também um profundo avanço dado que somente se pode combater o que se reconhece e se nomeia. Sobre o tema, Adorno observa que:

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 (ADORNO, 2010, p.12).

O PNDH 2 trouxe também temas ligados à direitos sexuais e aprofundou a preocupação quanto a temas como direitos da criança e das mulheres, combate ao trabalho forçado, pessoas com deficiência e outros. Sérgio Adorno avalia que "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" (2010, p.12).

Outro importante ponto de aprofundamento foi a diretriz criação de estratégias de acompanhamento e monitoramento das ações, que passariam a ser vinculadas ao orçamento. Essa é uma preocupação bastante relevante para a aplicabilidade das ações propostas, visto que entre o planejamento e a implantação há um caminho longo que passa também pela disponibilidade de recursos.

A segunda edição do Programa não despertou tantas repercussões e reações quanto a primeira e a terceira edições, e não há relevante produção acadêmica de análise de seus resultados, especialmente em razão da mudança de governo que se daria no ano seguinte, que trouxe consigo uma estratégia própria de direcionamento das políticas que em muito desconsiderou o Programa vigente.

Esta pesquisa analisará mais adiante em que proporção foram tratados os direitos na segunda edição do Programa, verificando se estavam ou não equilibrados em suas dimensões.

3.4. O terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)

A terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos foi instituída pelo Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009, já no segundo governo Lula. O documento foi fruto de um intenso processo participativo, reunindo contribuições de cinquenta conferências temáticas realizadas entre 2003 e 2008, além das prévias conferências livres, estaduais e distritais, que reuniram milhares de delegados e delegadas, conforme descrito no trecho abaixo:

Construído por meio de um intenso e educativo processo de conferências regionais e estaduais, culminando em uma conferência nacional dos direitos humanos, a participação social na construção do PNDH 3 encontra paralelo com a própria Constituinte de 1987, mas com uma dimensão de ainda maior profundidade ao apresentar-se como processo social de mobilização, interlocução e sobretudo deliberação sobre a Política de Direitos Humanos em sua transversalidade. Desse modo, o PNDH-3 acabou por significar a afirmação da relação fundamental entre democracia, direitos humanos e participação social, o que provocou grande reação dos setores da sociedade que sentiram-se ameaçados pela expressão da participação social institucionalizada, ocupando um espaço de elaboração e deliberação normativa historicamente alienado da sua condição de cidadãos (ESCRIVÃO FILHO et SOUSA JUNIOR, p.111).

A 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em dezembro de 2008, foi a responsável por elaborar a proposta do terceiro Programa Nacional. Esse foi um rico e importante processo participativo, que contava com uma pluralidade de atores que visavam incluir suas demandas por direitos na agenda estatal. A participação do poder judiciário ainda esteve bastante restrita, e mesmo o Governo Federal contou com resistências internas, conforme veremos mais adiante.

Inicialmente, cabe ressaltar, que diferentemente dos demais programas, o processo de construção do PNDH III contou com a participação de diversos sujeitos através da realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos. Foram realizados debates em todos os 27 estados da federação, com mais de 14 mil participantes. A etapa nacional, realizada em dezembro de 2008, reuniu 2 mil pessoas,

tendo produzido como deliberações: 36 Diretrizes, 702 Resoluções e 100 Moções. É verdade que o processo das Conferências sofreu diversos problemas, especialmente nas etapas estaduais. Em diversos estados, a sociedade civil apontou dificuldades metodológicas, ausência de orçamento adequado, a pouca participação dos movimentos sociais e defensores de direitos humanos oriundos das regiões distantes das capitais, que deram à etapa estadual um caráter metropolitano. Apesar desses entraves, é inegável que a construção do terceiro PNDH, a partir da 11ª Conferência Nacional, contribuiu muito para o avanço do programa, principalmente porque permitiu a incorporação de uma série de desafios do cenário atual dos direitos humanos no Brasil (CICONELLO et al, 2010)

No entanto, o nível de reação foi diretamente proporcional ao nível de participação social, e as discussões sobre o Programa 3 despertaram ondas conservadoras que influenciariam diretamente em sua elaboração. Segundo Ciconello:

A Conferência foi organizada de forma democrática e participativa pela SEDH, Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e pelas organizações e movimentos de DHs, articulados pelo FENDH – Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Esse processo também provocou o ressurgimento na esfera pública de organizações como a Tradição, Família e Propriedade – TFP – e a super exposição de posicionamentos ultra-conservadores na mídia, como o do jurista Ives Gandra Martins para quem o PNDH III seria um “decreto preparatório para um regime ditatorial”. Essas forças que durante a ditadura foram simbolicamente articuladas pelo lema TFP, ganharam uma nova roupagem e voltaram a se articular sob um discurso neoliberal conservador (CICONELLO, 2011)

Esses setores conservadores estavam em plena ascensão, com uma Igreja Católica através da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) bastante atuante que, em razão do texto do PNDH 3, classificou o Presidente Lula como o “novo Herodes”. Em carta assinada por 67 bispos em reação ao novo Programa, em janeiro de 2010, afirmavam que: “Há propostas que banalizam a vida, descaracterizam a instituição familiar do matrimônio, cerceiam a liberdade de expressão na imprensa, reduzem as garantias jurídicas da propriedade privada, limitam o exercício do poder judiciário, como ainda correm o perigo de reacender conflitos sociais já pacificados com a lei da anistia”. Essa postura se contrapõe à atuação democrática e humanista assumida pela CNBB no período ditatorial, mostrando uma Igreja mais conservadora. Além disso, a bancada evangélica estava também se fortalecendo no Congresso Nacional, trazendo pautas conservadoras e tendo na eleição de 2010 índices recorde de reeleição.

O cenário já apontava, então, que as forças conservadoras estavam bastante articuladas e influentes no Governo Lula, o que afetaria diretamente a amplitude do PNDH 3, bem como o processo de revisão pelo qual passou após sua redação, vindas especialmente de setores como o dos latifundiários, grandes empresas de mídia e setores da Igreja Católica, bancada evangélica e das Forças Armadas. Para Almeida:

O avanço dessa agenda, porém, não é simples. Inúmeros obstáculos colocam-se diante de direitos históricos e emergentes. No primeiro caso, os programas que conformam a chamada rede de proteção social, ao lado das importantes políticas públicas universais, ainda estão longe de romper o padrão brasileiro de desigualdade. A questão da redistribuição de ativos (reforma agrária e taxaço de fortunas, por exemplo) nem como tabu permanece no horizonte. Simplesmente sumiu da agenda. No segundo caso, direitos que finalmente emergem para tratar de opressões seculares (gays, lésbicas, saúde reprodutiva das mulheres, entre outros) encontram fortes resistências no conservadorismo moral-religioso que controla uma parcela decisiva do eleitorado e do Parlamento. Conservadorismo semelhante trava as reformas necessárias nas instituições que tratam da segurança pública (ALMEIDA,2011).

Em termos administrativos, o primeiro Governo Lula confere à agenda de direitos humanos uma pasta com *status* de Ministério. No entanto, em 2005 essa pasta perde seu *status*, voltando a estar vinculada. Essa mudança contou com fortes reações sociais, o que fez com que fosse revertida logo em seguida. No entanto, segundo avaliação do INESC:

A conjuntura nos mostra que não basta discutir o status institucional dos órgãos destinados às políticas públicas voltadas aos direitos humanos. É preciso priorizar essas políticas. Assim, de pouco adianta um ministério que funciona a duras penas e que apenas implementa políticas compensatórias para contrapor os efeitos da política econômica, interpretando as ações de direitos humanos como um paliativo para a diminuição das desigualdades sociais (INESC, 2005).

Fica claro que o Governo Lula enfrentou dificuldades e resistências voltadas à pauta dos direitos humanos e que o desempenho de seu Governo com relação à Agenda não foi o que era esperado pela sociedade civil, o que refletiria no processo de elaboração do Programa. Chegou-se ao ponto de, em 2005, cogitar-se voltar ao foco restrito nos direitos civis e políticos na pasta de direitos humanos, o que foi amplamente combatido pela sociedade civil.

A situação agravou-se quando, em janeiro de 2005, a SEDH convocou reunião para a definição de suas prioridades para o biênio 2005/2006. Em seu discurso, o ex-Secretário Nilmário Miranda afirmou que a Secretaria passaria a tratar apenas dos direitos civis e políticos, provocando um retrocesso na promoção e proteção aos direitos humanos. Foram apresentadas 10 prioridades que, em sua maioria, não estavam de acordo com as deliberações da 9ª Conferência (INESC, 2005).

O contexto do país no período do PNDH 3 era de redução da pobreza – chegando a uma redução de 50,6% contra 31,9% do Governo FHC -, redução da desigualdade e aumento acelerado do PIB – que no Governo Lula ficou na casa dos 4%, contra 2% do Governo anterior. O desemprego também esteve em queda no Governo Lula, ainda que em 2008 o mundo estivesse passando por uma profunda crise financeira. Houve ainda uma pequena queda no número de homicídios, mas que ainda não deixava o país em uma situação confortável no cenário mundial. Esse cenário gerava uma sensação de crescimento e de atendimento às

necessidades mais básicas que abria espaço para demandas outras vindas da população, dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.

A ascensão da centro-esquerda ao poder, com o Partido dos Trabalhadores, também representou uma imensa expectativa de que se abrisse uma janela de oportunidades para a agenda de direitos humanos no país.

Como se sabe, os vínculos do PT com movimentos sociais são embrionários. A ideia 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 ideias e posições, de que resultaram protestos coletivos sob as mais distintas formas (das greves e manifestações de rua, às campanhas partidárias e obstruções parlamentares) (ADORNO, 2010) .

Houve, então, o aquecimento de um sistema participativo e demandatório de direitos que marcaria os dois governos Lula, com ampla participação de movimentos e organizações que apoiaram o Partido dos Trabalhadores nos três pleitos anteriores. Os processos participativos foram bastante valorizados, tendo sido realizadas em 2003 e 2010 60 conferências nacionais envolvendo a sociedade civil – sindicatos, ONGs, movimentos sociais, etc – e também dos poderes públicos das três esferas. As mais de cinco mil deliberações públicas advindas dessas conferências foram em grande parte implementadas no desenho de políticas públicas.

Além de mais participativa no contexto nacional, a sociedade civil organizada foi capaz, neste período, de se internacionalizar, passando a participar muito ativamente de redes transnacionais e expandindo o escopo dos direitos humanos a partir de demandas em cortes internacionais.

No entanto, a realidade se mostraria muito mais complexa e, como vimos, os setores conservadores não estavam dispostos a abrir espaço para as demandas sociais represadas. A governabilidade estava garantida por uma série de alianças – da direita à esquerda – que tornariam o governo altamente heterogêneo e complexo, que se traduziria em embates polêmicos acerca de temas ligados aos direitos humanos, como por exemplo os ocorridos entre o Ministério do Meio Ambiente e da Agricultura com questões relativas ao agronegócio e especialmente aos ocorridos entre Ministério da Defesa e Secretaria Nacional de Direitos Humanos com relação ao PNDH 3 como veremos mais adiante.

Houve inegáveis avanços em temas importantes, como a proteção aos defensores de direitos humanos, os sistemas de atendimento (Disque Direitos Humanos), os programas de combate à homofobia e as ações de educação em direitos humanos. Porém, todas essas políticas esbarravam na baixa dotação e baixa execução orçamentária – em detrimento dos programas de transferência de renda – e na dificuldade crescente de articulação da sociedade civil em um governo de coalisão que apresentava políticas incompatíveis com as promessas de campanha.

Em 2005, a situação é alarmante. Em 11 de agosto, dos 57 programas do PNDH 2, 19 tiveram menos de 10% de execução do recursos previstos, dentre eles os programas: “Saneamento ambiental urbano”; “Desenvolvimento sustentável da reforma agrária”; “Atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei”; “Promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente”; “Alimentação saudável”; “Atenção integral à saúde da mulher” e “Proteção da adoção e combate ao seqüestro internacional”. Apenas quatro programas tiveram uma execução superior a 50%. São eles: “Proteção social à pessoa portadora de deficiência”; “Atenção hospitalar e ambulatorial no Sistema Único de Saúde e “Integração de políticas públicas de emprego, trabalho e renda” (INESC, 2005, p.4)

Segundo avaliação do INESC (INESC, 2005), a chegada da centro-esquerda ao poder não teve grandes consequências sobre a execução de políticas públicas em direitos humanos no Brasil, mantendo-se um padrão violatório. Prova disso seria a não implementação do PNDH 2, que ao contrário das recomendações do seu lançamento enquanto política de Estado, não contou com previsão no orçamento federal, conforme avaliações de entidades.

Para o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), entidade que reúne, em centenas de organizações em todas as regiões do país, a experiência de condução dessa política no primeiro mandato Lula, mostrou que o programa precisava ser revisto, pois havia uma lacuna em relação à promoção desses direitos, além de um aumento do quadro de violações. De acordo com a análise da coordenadora nacional do MNDH, Queiroz (2006), ocorreu um vazio em termos de plano de ação, que dificultou o mapeamento e o monitoramento das ações, além do fato de estas terem ficado cada vez mais desvinculadas do orçamento público federal (ALMEIDA,2011).

Temas que foram foco no Governo FHC, como o combate à tortura e o sistema de proteção de vítimas e testemunhas (PROVITA), também perderam força no primeiro Governo Lula. O convênio entre Governo Federal e MNDH para cuidar do sistema SOS Tortura, que contava com centrais de denúncias, foi encerrado em 2004, com a promessa de substituição imediata, o que não ocorreu. Já o PROVITA recebeu um importante contingenciamento de recursos, o que foi bastante criticado pela sociedade civil.

A política de segurança continuou falida – apesar de ter sido uma importante promessa de campanha do então candidato Lula-, e pouco apropriada pelo Governo e pela sociedade civil, possivelmente em razão do conservadorismo latente e das heranças do período ditatorial.

Foram realizadas iniciativas como o (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), mas que mostraram-se insuficientes e incapazes de encarar o recorte racista e discriminatório da violência de Estado.

O PNDH 3 é, comparado aos anteriores, mais extenso e mais complexo. Possui em sua estrutura seis eixos, 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Enuncia desde o prefácio respeitar os princípios de integralidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.

Desde o início, o principal desafio político e metodológico da construção do PNDH III foi o de construir um programa que considerasse a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos em todas as suas dimensões. Seis eixos foram considerados estruturantes na construção do programa: a universalização dos direitos em um contexto de desigualdades; desenvolvimento e direitos humanos; violência, segurança pública e acesso à justiça; educação e promoção de uma cultura em DH; direito à memória e à verdade; democracia e DH. O PNDH III recebeu críticas de setores da sociedade, como ruralistas, grandes empresas de mídia e setores de igrejas cristãs e das Forças Armadas. Isso porque o Programa estabelecia diretrizes e ações no campo dos direitos humanos que confrontavam com os interesses desses grupos (CICONELLO e outros, p.3).

A reação ao programa foi intensa e imediata, envolvendo conflitos entre Ministros, repercussão midiática e pressão de grupos conservadores anteriormente mencionados. A crítica afirmava que o Programa seria muito alinhado à uma ideologia de esquerda, o que na prática não se sustentava, já que alguns dos temas polêmicos - como liberdade de orientação sexual, liberdade de casamento entre pessoas do mesmo sexo e direitos das profissionais do sexo - eram apenas continuidade dos Programas anteriores.

A principal reação interna veio do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, que junto a quadros das Forças Armadas ameaçou demissão em caso de aprovação do Programa como estava proposto, além de ter se recusado a assiná-lo. É interessante que a reação mais forte tenha vindo do Ministro que no Governo Fernando Henrique era também Ministro, mas da pasta da Justiça, responsável pelo PNDH 1 e por apresenta-lo a instâncias internacionais. Sua atuação de formas diferentes em contextos diferentes pode explicar em parte o direcionamento e recorte existente no PNDH 1.

Ainda assim, após a intensa polêmica, alguns recuos foram realizados, em especial em temas relacionados com direito à memória e à verdade, direito agrário, direitos reprodutivos e educação em direitos humanos na mídia, conforme texto abaixo. Os recuos foram bastante criticados pela sociedade civil.

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 criação 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 (ADORNO, 2010, p.13).

Diferente do que se poderia depreender dos conflitos e polêmicas gerados, não houve uma mudança radical com relação aos Programas anteriores, apesar dos avanços perceptíveis. Esta pesquisa analisará quais foram os focos das ações do PNDH 3 e se houve uma maior dedicação a uma dimensão dos direitos humanos em detrimento de outras. Vale compartilhar a análise realizada por Sousa Júnior e Escrivão Filho acerca do PNDH 3, que resume muito bem o conteúdo do documento e suas reações.

De fato, a participação social como método de governo e deliberação política parece provocar intensas reações de setores hegemônicos sempre que se apresenta com alguma perspectiva de força política e efetividade na transferência – que significa distribuição – de poder político, econômico, social e cultural no Brasil. Dessa forma, o PNDH-3 emerge como uma agenda de direitos humanos construída pela sociedade, e institucionalizada em um Programa de baixa densidade normativa, porém alta intensidade política, que gera grande incômodo nos setores conservadores ao identificar as violações, os sujeitos de direitos e, especialmente, as instituições públicas diretamente responsáveis pela garantia, defesa ou promoção de cada um dos direitos reivindicados pela sociedade organizada, anunciando, assim, uma espécie de sistema institucional que se funda na agenda e participação social para projetar políticas públicas implicadas na efetivação dos direitos humanos no Brasil. É nesse contexto que o PNDH-3 surge como produto e referencial da agenda política de direitos humanos para o Estado e a sociedade civil organizada, apresentando-se como instrumento de uma campanha educadora para o processo de democratização do País, por meio de uma visão crítica e emancipatória dos direitos humanos conforme uma pauta jurídica, ética, social, pedagógica e política (Soares; Sousa Jr, 2010). Compreendido, portanto, não apenas como programa normativo, mas em sua dimensão de práxis social e implicação das instituições públicas, vale a pena conhecer um panorama do PNDH-3 desde uma perspectiva do seu significado de agenda política de direitos humanos na atualidade brasileira.

CAPÍTULO IV

Análise dos dados e conclusão

4.1. Considerações metodológicas

Numa pesquisa interdisciplinar a escolha de um percurso metodológico tradicional e pré-estabelecido parece se constituir enquanto limitador. Por isso, nesta pesquisa foi adotado um caminho plurimetodológico, emprestando técnicas e métodos de diversas áreas do conhecimento, em especial da história, da antropologia e da ciência política. Assim, esta pesquisa encara o desafio de adotar uma perspectiva interdisciplinar, crítica, dialógica, não paradigmática e de autoprodução desta autora enquanto pesquisadora em seu campo de militância e atuação.

A interdisciplinaridade é um grande desafio, mas não se pode pensar direitos humanos de forma compartimentalizada. Boaventura analisa que o que a ciência ganhou em rigor nos últimos séculos, perdeu em auto-regulação, e que foram feitos importantes movimentos de industrialização da ciência, estratificação da comunidade científica, parcelarização do objeto e do próprio conhecimento (a partir da especialização) e de colocação da ciência à serviço de interesses militares e econômicos

Esta estratégia da interdisciplinaridade está alinhada ao lugar de desenvolvimento da presente pesquisa – um programa interdisciplinar de direitos humanos – e atende à complexidade do meio e da construção do conhecimento. Segundo Feयरabend,

Um meio complexo, contendo desenvolvimentos surpreendentes e imprevistos, demanda procedimentos complexos e desafia a análise de regras que tenham sido estabelecidas de antemão e sem levar em consideração as condições sempre cambiantes da história (Feयरabend, 2011)

A presente pesquisa terá abordagem qualitativa, que foi escolhida por melhor se aplicar à análise de políticas sociais. A pesquisa qualitativa em políticas sociais é bastante específica e particular, destacando-se objeto multidimensional, orientação empírico-indutiva, o fato de reportar-se ao passado e também ao futuro e de ser sensível a utilização de seus resultados. Além disso, esse método de análise permite a proposição de ações e práticas para o campo estudado (POUPART et al., 2008). Esse fator torna o método qualitativo ainda mais atrativo

quando aplicado à análise de políticas de direitos humanos já que, como dito anteriormente, a pesquisa em direitos humanos tem uma vocação de função social indissociável.

Apesar de seguir um esquema previamente montado, a pesquisa abriu espaço à complexidade do saber e da construção do conhecimento, conforme enunciado por Morin (2007). Para o autor, a simplificação do conhecimento gera cretinização dos cientistas, e que apenas o pensamento complexo pode ser capaz de promover avanços na construção do conhecimento. O pensamento complexo exige diálogo entre as mais diferentes áreas do saber, o que justifica a pretensão interdisciplinar da presente pesquisa.

Morin afirma que apesar dos métodos de verificação empírica e lógica terem evoluído, a cegueira e a ignorância progredem juntas com a ciência e estão ligadas a seu próprio desenvolvimento e a seu modo mutilador de organização do conhecimento que é incapaz de apreender a complexidade do real. A dificuldade do complexo é enfrentar a solidariedade dos fenômenos entre eles, o emaranhado, as infinitas interações.

O conhecimento que seleciona dados acaba por separar, unir, hierarquizar e centralizar. O paradigma da simplificação opera, então, pela disjunção, redução e abstração. Nesse paradigma da simplicidade, a ordem se reduz a uma lei, a um princípio. Morin critica, ainda, a monopolização da ciência e a ciência por interesse, afirmando que a estratégia política requer um pensamento complexo e dialógico. A patologia moderna da mente está na hipersimplificação, no idealismo que ofusca o real.

Está no dogmatismo e no doutrinário, na racionalização generalista (MORIN, 2007, p.15). O autor cita Bachelard, dizendo que ele já havia descoberto que o simples não existe: só o simplificado. Morin faz uma importante diferenciação entre racionalidade e racionalização. A racionalidade como o esforço de compreender e dialogar com o mundo, e a racionalização como a tentativa de prender a realidade num sistema coerente. Afirma que “devemos lutar sem cessar contra a deificação da razão que, entretanto, é nossa única ferramenta confiável, à condição de não ser só crítica mas autocrítica” (MORIN, 2007, p.71).

Morin propõe, então, o desafio do pensamento complexo, que ao contrário do movimento de simplificação da ciência, seria capaz de dar conta da complexidade da humanidade, da vida e das relações. Esta pesquisa buscará, observadas suas limitações, responder a este desafio.

O processo de pesquisa se deu por algumas principais estratégias. A primeira delas foi uma análise do percurso teórico dos direitos humanos, que identificou três principais correntes teóricas. Depois, se depreendeu uma contextualização dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, que consistem no objeto empírico desta pesquisa. Em seguida, foi feita uma contextualização das dimensões e dos princípios dos direitos humanos, mostrando a importância de considerá-los de forma integral, indivisível e interdependente. Por último, foram feitas as análises de conteúdo das três edições do Programa Nacional de Direitos Humanos, visando identificar quais as dimensões abordadas nesses documentos oficiais, entendendo que eles muito têm a dizer sobre as estratégias da política nacional de direitos humanos.

Essa análise documental foi realizada de forma contextualizada e relativista, entendendo que cada documento diz aquilo que está escrito e muito mais sobre o contexto em que foi redigido, por quem, em que condições, etc. Assim, os documentos foram consultados, organizados, reconsultados e analisados em sua complexidade, não sendo vistos como uma etapa não dialógica da pesquisa.

Para realizar essa análise, utilizou-se da metodologia de análise de conteúdo, entendendo que um Programa de governo pode ser entendido como um documento de comunicação em massa que contém um discurso político, sendo, assim, passível de ser analisado enquanto documento vivo.

Para realizar a análise do discurso, cada uma das diretrizes propostas em cada texto foi classificada de acordo com a dimensão de direitos humanos com a qual mais se identifica, para que fosse possível identificar quais dimensões têm sido priorizadas pela política nacional de direitos humanos, e se existe respeito aos princípios de integralidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Para tanto, foi utilizada não apenas a análise dos fragmentos presentes, mas a análise do não dito, do não normatizado ou legislado, que também diz muito acerca das escolhas políticas da estratégia nacional de direitos humanos, entendendo que “o objeto e a ambição da análise da enunciação é apreender ao mesmo tempo diversos níveis imbricados” (BARDIN, 2011, p. 221),

Para realizar essa análise, optou-se pela utilização do Software de análise de conteúdo MAXQDA, que permite analisar fragmentos dos documentos, atribuindo códigos que depois permitem verificar de forma visual quais as dimensões mais ou menos presentes no texto. Além

disso, o Software permite a realização de uma análise lexical, que permite observar as palavras mais presentes nos textos.

No processo investigativo, se buscou, também, compreender a complexidade dos processos, dos comportamentos e mesmo das informações contidas em meras folhas de papel. Para Bachelard (1979), não há ideias simples, porque estão inseridas em um sistema complexo de pensamentos e experiências. As ideias simples, então, seriam apenas hipóteses de trabalho, que quando aplicadas são complicadas e complexificadas. Assim, é inútil perseguir o conhecimento do simples, do ser em si, já que são o composto e a relação que trazem a propriedade, e é a atribuição que esclarece o atributo.

No processo de análise, as lentes da teoria crítica dos direitos humanos – paradigma do qual parte esta pesquisadora - foram utilizadas de forma indissociável. Assim, a pesquisa não parte de um lugar neutro, como não poderia deixar de ser nas ciências humanas. Para Laville e Dionne (1999)

Na realidade, o pesquisador não pode, frente aos fatos sociais, ter essa objetividade, apagar-se desse modo. Frente aos fatos sociais, tem preferências, inclinações, interesses particulares; interessa-se por eles e os considera a partir de seu sistema de valores. [...] Em ciências humanas, o pesquisador é mais que um observador objetivo: é um ator aí envolvido.

Outro ponto importante de reflexão dos citados cientistas é acerca das interferências do pesquisador em suas pesquisas, e da não separatividade entre sujeito e objeto. Bachelard afirma que “relações teóricas entre as noções modificam a definição das noções tanto quanto uma modificação na definição das noções modifica suas relações mútuas” (BACHELARD, p. 116). O autor aponta, trazendo uma citação de Margenau, que a realização experimental depende de nossos modos de apreensão intelectual. Assim, elas devem ser plurais e cientes de suas limitações e parcialidades.

Já Boaventura, afirma que todo conhecimento científico é socialmente construído, e que o rigor tem limites, que são benéficos e não prejudiciais no processo de construção do conhecimento. Encara a objetividade como diferente da neutralidade, e afirma não ser possível uma ciência neutra. Gramsci (1978) possui entendimento próximo, vez que coloca uma objeção ao empirismo, afirmando que o próprio critério de escolha de uma série de fatos seria superior ao próprio fato investigado. Afirma, ainda, que a lei sociológica nada mais é do que a repetição do fato, uma vez como fato e outra como lei (GRAMSCI, 1978, p.186).

Para Morin, o objeto não deve somente ser adequado à ciência, mas a ciência ao objeto. A ciência deve reconhecer a inventividade e a criatividade. O autor afirma que o produtor não somente produz, mas nesse processo se autoproduz e interfere no produto.

Assim, nessa pesquisa as técnicas e os métodos se adequaram ao objeto e as necessidades encontradas durante a pesquisa, mantendo o rigor necessário à produção científica.

A pesquisa será, segundo definição de Laville e Dionne, uma pesquisa fundamental, que "tem por motivação preencher uma lacuna nos conhecimentos [...] e aumentar a soma dos saberes disponíveis, mas que poderão, em algum momento, ser utilizados com a finalidade de contribuir para a solução de problemas postos pelo meio social." (Laville e Diolle, 1999,p.86).

A presente pesquisa buscou, então, estabelecer como *modus operandi* o pensamento complexo e partir da assunção da intencionalidade e a não neutralidade da presente pesquisa. Os autores citados contribuiram enormemente para as reflexões sobre o fazer científico, que é tão relevante ao pesquisador. De diferentes formas e com abordagens diversas, trouxeram contribuições acerca dos princípios da pesquisa científica, os desafios e obstáculos principais colocados. Suas reflexões guiaram não apenas os aspectos metodológicos da presente pesquisa, mas especialmente o olhar e a forma de relacionar-se com o objeto.

Para uma pesquisa em direitos humanos, entender o processo de construção do conhecimento científico como complexo e dialógico faz-se necessário e urgente. Além disso, compreender e admitir a interferência e a motivação do pesquisador na pesquisa desenvolvida é um desafio a ser encarado. A ciência não é neutra, e o fazer científico em direitos humanos deve ser não apenas interdisciplinar como capaz de enxergar seu objeto de pesquisa de forma humana, dialogando com o campo e respeitando os limites estabelecidos e os dados da forma como forem apresentados.

4.2. Fundamentos do sistema classificatório

Nesta sessão será apresentada o método de classificação dos direitos. Mais uma vez afirmando que esta pesquisa encara os direitos humanos como indivisíveis, interdependentes e integrais, fez-se a opção metodológica da classificação para compreender como os documentos

oficiais encaram esses princípios e se têm ou não se dedicado a abarcar todas as dimensões de direitos.

A principal base teórica para a categorização realizada é a produção de Thomas Marshall, Cidadania e Classe Social. Na obra, o autor realiza uma contextualização histórica bastante elucidativa acerca das dimensões de direitos e discorre sobre a natureza de cada dimensão, o que serviu de base para a análise aqui empreendida.

Afirmando que sua análise seria pautada mais pela história que pela lógica, o autor contextualiza os direitos civis como relativos ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX, e faz entre eles a seguinte distinção entre o que chama de "os três elementos da cidadania":

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (1950, p.63).

Segundo o autor, esses elementos nem sempre foram distintos entre si. No sistema feudal, citado como exemplo pelo autor, fazer essa distinção seria impossível, visto que uma só instituição dava conta do que atualmente se conhecem como os três elementos de forma separada. No entanto, a história moderna e o surgimento de instituições distintas para tratar de cada dimensão do direito criaram uma distinção e um distanciamento que torna possível a categorização. Como tratado anteriormente, cada um desses elementos ou dimensões alinha-se a uma visão de mundo e uma concepção ideológica e teórica distinta, e vale analisar como tem se planejado a política de direitos humanos no Brasil.

Voltando à história, Marshall afirma que a história do nascedouro dos direitos civis é marcada pelo incrementalismo, ou seja, pela

Adição gradativa de novos direitos a um status já existente e que pertencia a todos os membros adultos da comunidade - ou talvez se devesse dizer a todos os homens, pois o status das mulheres ou, pelo menos, das mulheres casadas era, em certos aspectos importantes, peculiar. Esse caráter democrático ou universal do status se originou naturalmente do fato de que era essencialmente o status de liberdade e, na Inglaterra do século XVII, todos os homens eram livres.

Assim, somando-se ao conceito de liberdade - ou de "homem livre"- foram sendo normatizados novos direitos ligados à essa já conhecida liberdade, tais como a liberdade de expressão, a liberdade de possuir propriedades ou de acessar a justiça. Essa ampliação do conceito de liberdades - ainda bastante centrado numa perspectiva individual - abriu caminho para o que o autor chama de um "status geral de cidadania" (p.69), que mais tarde faria nascer os direitos políticos.

Considerando que essas liberdades ainda estavam restritas a setores específicos da população - homens livres -, a história dos direitos políticos começa, no Século XIX, quando já não era mais aceitável que estivessem restritos. Não foi, então, uma demanda pela expansão dos direitos, mas pela expansão da categoria de sujeitos de direito, então restrita aos que eram considerados cidadãos.

A qualificação enquanto cidadão foi gradativamente se expandindo e, com ela, o direito ao voto. No entanto, isso não significava qualquer garantia de usufruto do direito, visto que, segundo o autor a cidadania:

Não conferia um direito, mas reconhecia uma capacidade. Nenhum cidadão são e respeitador da lei era impedido, devido ao status pessoal, de votar. Era livre para receber remuneração, adquirir propriedade ou alugar uma casa e para gozar quaisquer direitos políticos que estivessem associados a esses feitos econômicos. Seus direitos civis o capacitavam a fazer isso, e a reforma eleitoral aumentou, cada vez mais, sua capacidade para praticar tais atos. Foi, como veremos, próprio da sociedade capitalista do século XIX tratar os direitos políticos como um produto secundário dos direitos civis. Foi igualmente próprio do século XX abandonar essa posição e associar os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal (p.70).

Assim, é importante ficar claro que "direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles. Um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la" (p.80). Vale dizer que essa é uma diferenciação importante utilizada na análise dos PNDHs.

Os direitos políticos nascem, então, bastante relacionados aos civis e quase como consequência dos mesmos. Com o tempo, passam a ser vistos de forma integral - apesar de só terem se tornado universais na Inglaterra já em 1918 - como relacionados à condição de

cidadania e, na concepção atual de direitos humanos, relacionados a todos os demais direitos. Não se pode pensar, por exemplo, no direito ao voto, como ilustramos anteriormente, sem um acesso básico à educação, a desconstrução de que apenas a elite pode votar ou ser votada, ou mesmo à mobilidade que possibilite ao cidadão a ida até o local do voto ou a acessibilidade necessária à inclusão da pessoa com deficiência. No mesmo sentido, não há igualdade no direito político de votar e ser votado sem a garantia de isonomia econômica - como o teto de gastos -, mostrando mais uma relação entre dimensões de direitos.

Já a história dos direitos sociais começa, segundo o autor, com a "participação nas comunidades locais e associações funcionais", mais tarde complementada e substituída por uma "Lei dos Pobres" (ou Poor Law) e um sistema de regulamentação nacional de salários.

Segundo Marshall, "no fim do século XVIII, houve uma luta final entre a velha e a nova ordem, entre a sociedade planejada (ou padronizada) e a economia competitiva. E, nessa batalha, a cidadania se dividiu contra si mesma; os direitos sociais se aliaram à velha e os civis à nova" (p.71), análise essa que complementa aquela apresentada no Capítulo I da presente pesquisa.

A Poor Law é, na narrativa de Marshall, a fonte dos direitos sociais. Ela visava garantir o ajuste da renda às necessidades sociais e ao status de cidadão, e não unicamente ao valor atribuído ao seu trabalho. No entanto, essa política não vingou por ser, segundo o autor "extremamente ofensiva ao espírito predominante da época"(p.72). Ela passou, então a se limitar a garantir assistência mínima àqueles que, por idade ou por fraqueza, abdicavam da condição de cidadãos, por idade, doença ou outros fatores que os tornassem necessitados de proteção. Dessa forma:

A Poor Law tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles - como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem. Essa incapacidade permaneceu em existência até 1918, e, talvez, não se tenha dado o devido valor à sua abolição definitiva. O estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes.

Nessa configuração, a Poor Law consistia em uma dissociação entre os direitos sociais e o status de cidadania, com a justificativa de que as medidas protetivas seriam uma afronta às liberdades individuais de contrato e trabalho. Assim, aqueles que eram protegidos - como as mulheres - eram, na verdade, vistos como incapazes e dignas de proteção. Por isso, não eram nesse momento encaradas como cidadãs.

O mesmo argumento se aplicaria aos direitos da criança, também não encarada como cidadão. Nessa linha de raciocínio, o Estado garantir de forma compulsória a educação das crianças independente da vontade dos pais seria uma forma de proteger aquela criança. O autor, no entanto, discorda desse argumento, defendendo que:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. E, nesse ponto, não há nenhum conflito com os direitos civis do modo pelo qual são interpretados numa época de individualismos. Pois os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil (p.73)

O autor defende que a educação, em termos de processo civilizatório seria, para além de um direito, um dever e um compromisso para a criação de uma nação capaz de votar, de produzir ciência e de progredir. Mais uma vez fica clara, então, a profunda interdependência entre os direitos, que é linha argumentativa desta pesquisa. Não estão dissociados os direitos civis e os sociais, sendo necessária a garantia de um para a efetivação de outro. Para o autor, o acesso universal à educação no século XIX foi um primeiro passo para a garantia dos direitos sociais no século XX, quando atingem condição de igualdade com os dois demais elementos aqui abordados.

Marshall relaciona, com foco no século XIX os direitos sociais e as classes sociais, afirmando que a pobreza é necessária para manutenção da riqueza e que, então haveria um limite à garantia dos direitos sociais. No entanto, como argumento para que o sistema pareça justo, a meritocracia surge. A partir dela, a desigualdade é admitida, mas é possível que uma família pobre deixe sua condição de pobreza. Nesse ponto de vista, "quanto mais se encara a riqueza como prova conclusiva de mérito, mais se inclina a considerar a pobreza como prova de fracasso - mas a punição pelo fracasso pode parecer maior do que a prevista para a ofensa" (p.78).

Os direitos sociais, nesse contexto, figuram como um atenuante da desigualdade latente, e, além disso,

Os benefícios recebidos pelos infelizes não se originaram de um enriquecimento do status da cidadania. Não obstante, a verdade é que a cidadania, mesmo em suas formas iniciais, constituiu um princípio de igualdade, e que, durante aquele período, era uma instituição em desenvolvimento. Começando do ponto no qual todos os homens eram livres, em teoria, capazes de gozar de direitos, a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos de que eram capazes de gozar. Mas esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista; eram, ao contrário, necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade.

É importante reconhecer os limites da superação de desigualdades, entendendo que não existe, no atual sistema, espaço para igualdade absoluta. Para o autor:

a preservação de desigualdades econômicas se tornou mais difícil pelo enriquecimento do status da cidadania. Já não há tanto lugar para elas, e há maior probabilidade de que sejam contestadas. (...) Nosso objetivo não é uma igualdade absoluta. Há limitações inerentes ao movimento em favor da igualdade. Mas o movimento possui um duplo aspecto. Opera, em parte, através da cidadania e, em parte, através do sistema econômico. Em ambos os casos, o objetivo consiste em remover desigualdades que não podem ser consideradas como legítimas, mas o padrão de legitimidade é diferente. No primeiro, é o padrão de justiça social; neste último, é a justiça social combinada com a necessidade econômica.

Analisando mais uma intrincada relação entre dimensões de direitos, o autor traz o exemplo dos sindicatos, que lutam a partir do exercício político, por direitos sociais que podem ser entendidos como direitos civis coletivos. Segundo o autor, há casos em que esses direitos civis coletivos são utilizados para reivindicar elementos de justiça social, criando um "sistema secundário de cidadania industrial paralelo e complementar ao sistema de cidadania política"(p.86). Nesse sentido:

Os direitos civis coletivos podiam ser usados não apenas para barganha no verdadeiro sentido da palavra, mas para a afirmativa de direitos básicos. A posição era insustentável e podia apenas ser transitória. Os direitos não constituem um objeto próprio de barganha. Ter de barganhar por uma remuneração numa sociedade que aceita a remuneração essencial para viver como um direito social é tão absurdo quanto ter de lutar para votar numa sociedade que inclui o voto entre os direitos políticos. (...) No passado, o sindicalismo tinha de afirmar os direitos sociais através de ataques desfechados de fora do sistema no qual o poder residia. Atualmente, defende-os de seu interior em cooperação com o Governo. Quando se trata de questões vitais, a simples barganha econômica se transforma em algo semelhante a uma discussão conjunta da política a ser adotada.

Marshall reconhece os elementos da cidadania como complementares e interdependentes mas, ao mesmo tempo, paradoxais. Na análise dos PNDHs essa foi a percepção sobre a dinâmica das dimensões de direitos e a forma como interagem entre si, o que encontra eco na teoria. O autor sustenta que:

Direitos civis equivalem, portanto, a assumir responsabilidade política, e o livre contrato equivale a agir como o instrumento da política nacional. E há, ainda, outro paradoxo. O incentivo que opera num sistema de livre contrato do mercado livre é o incentivo do ganho pessoal. O incentivo que corresponde aos direitos sociais é aquele do dever público. A qual dos dois se lança o apelo? A resposta é: a ambos. Insiste-se em que o cidadão responda ao chamado do dever dando lugar à motivação do seu próprio interesse. Mas esses paradoxos não são invenções descabidas; são inerentes ao nosso sistema social contemporâneo. E não devem causar-nos uma ansiedade indevida, pois um pouco de bom senso pode, muitas vezes, remover uma montanha de paradoxo no mundo da ação, embora a lógica possa ser incapaz de sobrepujá-la no mundo do pensamento.

Seguindo em sua análise histórica, Marshall chega ao século XX, quando a diminuição das desigualdades abre caminho para uma luta por sua superação e pela incorporação dos direitos sociais ao status da cidadania. Nesse momento, os direitos sociais não existem apenas como forma de "maquiar" ou mesmo de legitimar as desigualdades concedendo o mínimo necessário para aceitação do sistema, mas efetivamente como uma estratégia de modificar o padrão de desigualdade. Isso se dá por meio da renda mínima relacionada à dignidade e da oferta de serviços públicos que alcancem um status de bem-estar social e que passem a ser eles a referência - e o privado apenas mero luxo.

Trazendo novamente o exemplo da educação, Marshall traz a discussão sobre direitos sociais coletivos e individuais, demonstrando que existe um direito coletivo à educação básica de qualidade, o que cria uma igualdade de oportunidades. No entanto, com o progredir dos anos letivos, uma série de exames é realizada para auferir a capacidade de cada estudante, o que vai criando uma estratificação social e uma seleção progressiva dos melhores, que terão melhores oportunidades de estudo e posteriormente de trabalho, o que seria então um direito social individual. O autor afirma que "a manutenção de um equilíbrio razoável entre esses elementos

coletivos e individuais dos direitos sociais é uma questão de importância vital para o Estado socialista democrático"(p.97).

Finalizando sua obra, o autor deixa uma importante reflexão sobre direitos sociais, relacionadas ao foco de análise dessa pesquisa.

Os direitos sociais, em sua forma moderna, implicam uma invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na substituição da barganha livre por uma declaração de direitos. Mas serão esses princípios estranhos à prática do mercado de nossos dias ou estarão já arraigados no sistema de contrato em si? Penso que é claro que estão (p.103).

A partir dessa rica contribuição de Marshall, se pensaram as categorias de categorização das dimensões de direitos, assumindo que:

- I. Os direitos civis estão mais ligados à liberdades individuais;
- II. Os direitos políticos referem-se ao exercício do voto, em quaisquer circunstâncias, bem como de manifestação política e de reunião;
- III. Os direitos sociais são coletivos e ligados à garantia das condições básicas de dignidade humana;
- IV. Os direitos econômicos e culturais assumem a mesma linha dos sociais, tratando de temas mais específicos no contexto dos direitos sociais.

Foram criadas subcategorias dentro de cada dimensão, para que ficasse mais claro o foco de cada Programa, conforme pode-se verificar abaixo. No entanto, as subcategorias têm a mesma coloração das categorias, e na análise visual estão agrupadas categorias e subcategorias. Quando a diretriz é genérica e não trata de nenhum grupo ou linha específicos, foi classificada apenas com as grandes categorias. Uma diretriz pôde receber mais de uma classificação, quando tratava muito diretamente de mais de uma dimensão de direitos. Por exemplo: diretrizes que tratavam de violência contra mulher foram classificadas como um direito social (de reconhecimento da mulher enquanto grupo vulnerável) e civil (de segurança/combate à violência).

Foi, também, criada uma categoria "institucionalização", para auferir o quanto cada Programa dedicava-se a traçar estratégias de implementação de suas diretrizes.

Figura 1 – Lista de códigos e subcódigos

- **Lista de Códigos**
 - Institucionalização
 - ▼ ■ **Direitos Políticos**
 - Direito à manifestação
 - Direito à reunião pacífica
 - Direito de votar e ser votado
 - ▼ ■ **Direitos Cíveis**
 - Direito à documentação básica
 - Direito à adoção de penas alternativas
 - Acesso à justiça
 - Combate à escravidão, trabalho infantil e ao trabalho forçado
 - Liberdade de associação
 - Liberdade religiosa (foco na liberdade)
 - Proibição da tortura
 - Direito à segurança/combate à violência
 - Direito ao devido processo legal
 - Direito de não ter o lar violado
 - Igualdade perante à Lei
 - Liberdade de expressão
 - Direito à vida
 - Direito de ir e vir
 - ▼ ■ **Direitos Culturais**
 - Direito à acesso à cultura por PCDs
 - Liberdade para a prática artística, científica e cultural
 - Direito à igual participação em atividades culturais
 - Igualdade racial (foco na expressão cultural)
 - Direito à diversidade linguística
 - Direito à crença e credo (foco na expressão religiosa)
 - Direito ao descanso e recreio
 - Direito ao lazer
 - Direitos morais a produção científica, artísticas ou literárias
 - Direito à vida cultural em comunidade
 - Autodeterminação
 - ▼ ■ **Direitos Sociais**
 - Direito da população em situação de rua
 - Direito à vida cultural em comunidade
 - Autodeterminação
 - ▼ ■ **Direitos Sociais**
 - Direito da população em situação de rua
 - Direito das profissionais do sexo
 - Direito ao desenvolvimento igualitário
 - Direito à educação/ EDH
 - Direitos da população carcerária
 - Direitos dos ciganos
 - Direito à memória e verdade
 - Direitos da Pessoa com deficiência
 - Direitos da Pessoa Idosa
 - Direitos dos migrantes e refugiados
 - Direitos indígenas
 - Não discriminação
 - Direitos da mulher/igualdade de gênero
 - Direito à participação social
 - Direitos reprodutivos
 - Direitos da população LGBTQI+
 - Igualdade racial/combate ao racismo
 - Direito à assistência social
 - Direitos da criança e do adolescente
 - Proteção à maternidade
 - Direito à previdência social
 - Direito ao transporte e mobilidade
 - Direito à moradia
 - Direito ao trabalho
 - Direito à alimentação
 - Direito à saúde
 - ▼ ■ **Direitos Econômicos**
 - Direito do consumidor
 - Direito ambiental/proteção do meio ambiente
 - Livre concorrência
 - Função social da propriedade

Fonte: Elaboração própria.

Optou-se por separar as aberturas e prefácios dos documentos de seu teor propriamente dito, entendendo que a narrativa oficial sobre o documento pode diferir do que ele propriamente contém. Foram, então, analisados seis documentos: abertura PNDH 1 e PNDH 1; abertura PNDH 2 e PNDH 2; e abertura PNDH 3 e PNDH 3.

Além da análise visual a partir dos códigos atribuídos aos fragmentos textuais, foi também realizada uma análise lexical, dos documentos, com base nas palavras mais presentes. Nessa análise foram consideradas apenas as palavras plenas, que possuam significado próprio - excluindo-se artigos, advérbios, conjunções, preposições e afins, as conhecidas como palavras-instrumento. Excluíram-se também palavras que apareciam repetidamente no texto por questões normativas, como “responsáveis”, que no PNDH 3 aparecia depois de cada ação, para indicar a quem cabia sua implementação e que, nesse contexto, não possuíam sentido próprio. Foi elaborada, então, uma nuvem de palavras para cada seção, além de uma planilha com as 15 palavras mais citadas, que foram analisadas.

A partir das palavras mais mencionadas e da importância atribuída a cada dimensão de direitos humanos, se buscará analisar o discurso por trás dos documentos estratégicos, entendendo como são encarados os direitos humanos na política nacional.

4.3. A análise dos documentos

4.3.1. Dimensões de DH no PNDH I

4.3.1.1. - Apresentação e prefácio

O primeiro documento analisado é o prefácio e a apresentação do Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

Na análise lexical percebe-se a dimensão institucional atribuída ao programa, com palavras com quase todas as palavras mais ditas assumindo esse posicionamento, tais como: "sociedade", "direito", "governo", "estado", "internacionais", "Brasil", "civis" e "justiça". Assume, também, a dimensão universal dos direitos humanos, assumindo-os como direito de “todos” os cidadãos. A palavra "conjunto" vai neste mesmo sentido, significando "em conjunto com" como sinônimo de parceria.

Tabela 1 - Frequência de vocábulos relevantes - Prefácio PNDH 1

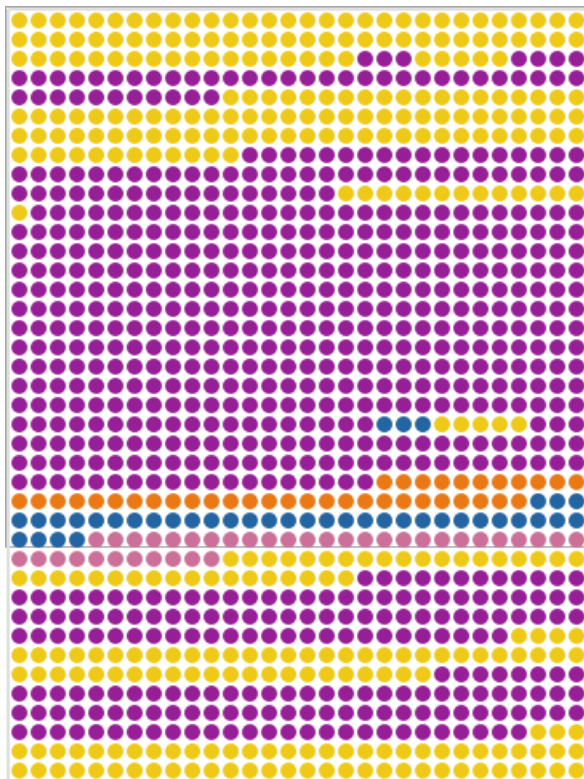
Palavra	Frequência	%	Ranking
direitos	93	6,20	1
humanos	64	4,27	2
programa	30	2,00	3
sociedade	21	1,40	4
direito	13	0,87	5
governo	12	0,80	6
ser	12	0,80	6
estado	11	0,73	8
internacionais	10	0,67	9
brasil	9	0,60	10
civis	9	0,60	10
sem	9	0,60	10
todos	8	0,53	13
conjunto	7	0,47	14
justiça	7	0,47	14

Fonte: Elaboração própria.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, como qualquer plano de ação que se pretenda exequível, deve explicitar objetivos definidos e precisos. Assim, sem abdicar de uma compreensão integral e indissociável dos direitos humanos, o Programa atribui maior ênfase aos direitos civis, ou seja, os que ferem mais diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um. O fato de os direitos humanos em todas as suas três gerações - a dos direitos civis e políticos, a dos direitos sociais, econômicos e culturais, e a dos direitos coletivos - serem indivisíveis não implica que, na definição de políticas específicas - dos direitos civis - o Governo deixe de contemplar de forma específica cada uma dessas outras dimensões. O Programa, apesar de inserir-se dentro dos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, contempla um largo elenco de medidas na área de direitos civis que terão consequências decisivas para a efetiva proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais, como, por exemplo, a implementação das convenções internacionais dos direitos das crianças, das mulheres e dos trabalhadores (p.3).

Vê-se que a narrativa oficial defende a predominância e o intencional foco nos direitos civis, o que se confirma na análise do conteúdo desse trecho, que cita e trata predominantemente de direitos civis, como se percebe na imagem abaixo:

Figura 3 - Peso das dimensões de Direitos Humanos na abertura do PNDH 1, por sequência de aparição.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais.

Na análise nota-se que o texto inicial, referente ao Prefácio redigido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, são bastante presentes as referências aos direitos sociais, numa perspectiva de "proteger os excluídos e desamparados" (p.1) e de citação de grupos como a população negra e as mulheres. O texto também traz muito forte a questão do direito à vida e do acesso à justiça.

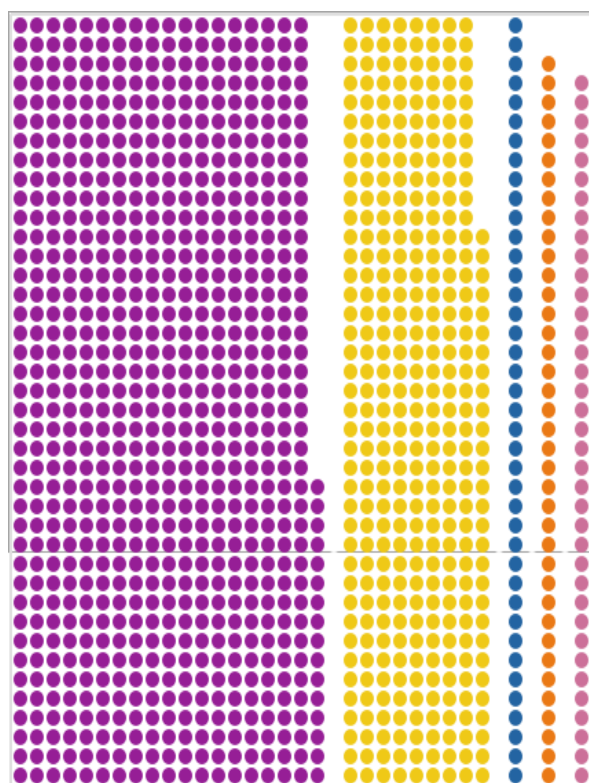
No entanto, na apresentação que se segue é dado um foco maior aos direitos civis, ligados à justiça, como o acesso à mesma, uma justiça com maior eficiência e menor impunidade e o respeito ao devido processo legal, bem como acabar com a injustiça, arbítrio e impunidade. Também foca no direito à vida, na proibição da tortura e no combate à violência, citando também a violência sexual. Traz temas como liberdade de expressão e liberdade religiosa.

O prefácio elenca diversos direitos civis A "liberdade de amar", como colocada, foi classificada como um direito civil por se tratar de uma liberdade, mas também como um direito social por tratar diretamente de um grupo vulnerável - a população LGBTQI+. Também receberam essa dupla classificação o direito à vida quando citando grupos historicamente vulneráveis, como mulheres, crianças e adolescentes e a população negra. Quanto à mulheres, receberam também a classificação de direitos civis - quando trata de trabalho e justiça - e sociais - quando aborda saúde e educação.

O prefácio e apresentação fazem também menção à população negra, à não discriminação e à proteção de excluídos e minorias. Propõe obstar a perseguição e a discriminação. Fala também de concentração de renda, desigualdades sociais, desemprego, fome, dificuldade de acesso à terra, saúde e educação. Todos esses temas foram considerados como direitos sociais.

A imagem abaixo, que separa os direitos de acordo com a sua classificação e não mais com a ordem de aparição, deixa clara a predominância dos direitos civis, seguidos pelos sociais, políticos, culturais e econômicos - tendo esses dois últimos sido apenas citados, sem nenhuma menção aos direitos de sua dimensão.

Figura 4 - Peso das dimensões de Direitos Humanos na abertura do PNDH 1, por quantidade.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais.

Desta análise depreende-se que, efetivamente, como aponta a literatura já abordada, a narrativa oficial acerca do PNDH 1 foca nos direitos civis, tendo uma preocupação também com os direitos sociais e, em menor grau, com as outras dimensões, duas delas apenas mencionadas, mas não exploradas.

Vê-se a seguir o que se analisa a partir do conteúdo do próprio documento.

4.3.1.2. O Plano Nacional de Direitos Humanos 1

Em termos lexicais, algumas análises importantes podem ser feitas acerca do conteúdo do PNDH 1. Os verbos "apoiar" e "incentivar" aparecem no topo da lista - sempre iniciada pelos termos "direitos" e "humanos", como seria de se prever -, figurando no início de boa parte das ações propostas. Nota-se, então, um caráter pouco executivo no documento, que propõe ações como "apoiar a criação de um sistema", "incentivar a criação" ou "apoiar programas"

que ainda não existem, assumindo pouca ou nenhuma responsabilidade pela efetiva implementação dessas ações.

"Proteção" também é bastante utilizada, sendo muito relacionada à proteção aos direitos de grupos específicos, ou proteção do direito à vida. O termo "trabalho" aparece também repetidas vezes, mas não no sentido do direito social ao trabalho, e sim no sentido de combate ao trabalho forçado, escravo e infantil, em grande parte das vezes.

O termo "contra" também foi frequentemente utilizado em trechos sobre violência e discriminação contra grupos específicos, denotando uma dedicação do PNDH 1 a questões de segurança e não discriminação.

O único grupo que aparece entre as 15 palavras mais frequentes é o dos indígenas, o que chama atenção. Boa parte das citações referem-se ao direito à demarcação de terras, mas tratando também de autodeterminação e acesso à saúde e educação adequados.

Tabela 2 - Frequência de vocábulos relevantes - PNDH 1.

Palavra	Frequência	%	Ranking
direitos	107	3,13	1
humanos	73	2,13	2
apoiar	51	1,49	3
proteção	36	1,05	4
incentivar	32	0,94	5
criação	30	0,88	6
programas	29	0,85	7
trabalho	26	0,76	8
contra	23	0,67	9
implementação	23	0,67	9
violência	23	0,67	9
indígenas	20	0,58	12
legislação	19	0,56	13
brasil	18	0,53	14
ações	17	0,50	15

Fonte: Elaboração própria.

A nuvem de palavras traz outras importantes informações. Há um grupo de palavras relacionadas à "segurança", como "violência", "crimes" e "conflitos". Há também um destaque à "educação", e grupos como "mulheres", pessoa com "deficiência", portadores de HIV "aids" e "crianças e adolescentes", que fogem da concepção do PNDH 1 unicamente como um Programa de direitos civis.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Cívicos; ● Institucionalização; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais.

Há, segundo este método de análise, uma predominância dos direitos sociais, apesar de a literatura e mesmo a narrativa oficial do prefácio ter apontado uma predominância dos civis.

É certo que há, também, uma grande preocupação com os direitos civis. Não é à toa que os primeiros tópicos do Programa tratam de Proteção do Direito à Vida, Luta contra a Impunidade e Proteção do Direito à Liberdade. Mas mesmo nesses casos, há uma preocupação com participação social e com perspectivas educativas, encaradas simultaneamente como direitos sociais, ou mesmo com a classificação indicativa, também encarada por esta pesquisa como um direito da criança e adolescente, ou seja, um direito também social.

No texto são apontados diversos grupos, como as mulheres, população negra, pessoas com deficiência, indígenas, migrantes e refugiados e população carcerária, cujos direitos, por serem coletivos, são entendidos como direitos sociais. Quando sobre determinado grupo vulnerável era apontado um direito como a segurança, vida, proibição da tortura e do trabalho forçado, direito ao trabalho, educação em direitos humanos de agentes de segurança e outros, a classificação foi atribuída nas duas dimensões, do direito social e civil.

Os direitos culturais foram pouco abordados sendo, como na abertura, na maioria das vezes apenas citados. Os momentos em que são efetivamente englobados tratam de cultura afro-brasileira, autodeterminação dos povos indígenas, produção cultural da população negra e acesso à cultura por pessoas idosas.

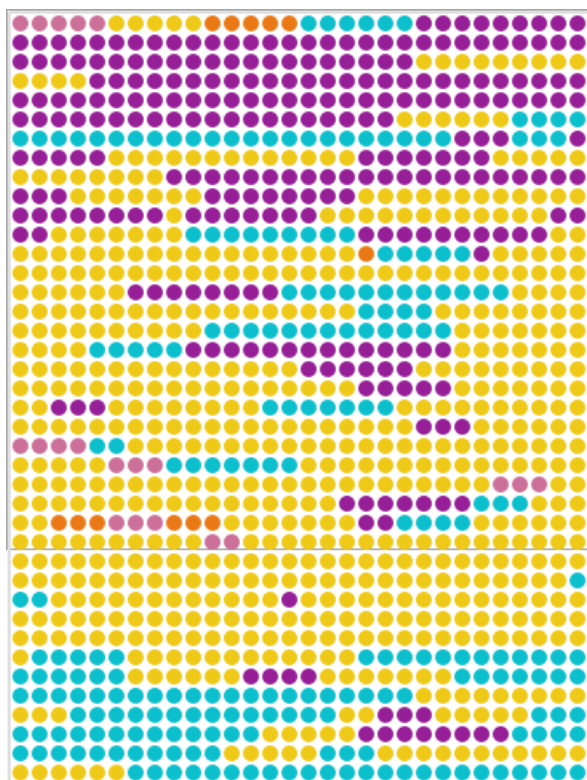
A educação aqui é tratada na perspectiva da educação em direitos humanos, com propostas de ações educativas - campanhas, materiais, prêmios e afins - para tratar do tema junto à sociedade, também com foco em grupos como mulheres e população negra. Não são tratadas questões como o acesso universal à educação ou à saúde pública de qualidade.

O documento traz uma perspectiva de institucionalização, com a utilização por vezes de verbos mais vagos como "apoiar" ou "estimular", mas por outras com propostas claras de proposição ou revisão legislativa, criação de sistemas de atendimento ou monitoramento, programas e incentivos. Boa parte da atenção da institucionalização se volta, também, para a adoção da legislação internacional sobre direitos humanos e à cooperação internacional.

O direito econômico pouquíssimo figurou, sendo a única menção direta relativa à criação de PROCONs. Os direitos políticos sequer figuraram no texto de forma direta.

Segue uma imagem das dimensões de direitos em ordem de aparição no texto, para observar-se a ordem de menção de cada uma:

Figura 7 - Peso das dimensões de Direitos Humanos na abertura do PNDH 1, por sequência de aparição



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Institucionalização; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais.

Da análise do conteúdo do primeiro PNDH depreende-se, então, que contrariando expectativas e mesmo a narrativa oficial sobre o documento, de acordo com o método de análise aqui adotado, existe uma prevalência dos direitos sociais, sem que se tornem desequilibrados com relação aos direitos civis. Os direitos econômicos e culturais figuram em menor frequência - o que também é esperado, visto que compõem uma menor gama de direitos - e os direitos políticos não aparecem.

No entanto, a perspectiva de direitos humanos que aqui figura é, ainda, bastante atomizada, com poucas interlocuções entre dimensões, sendo trabalhados de forma muito estanque. Então, embora haja o reconhecimento e nomeação de grupos vulneráveis e importantes reconhecimentos de direito como os que aqui foram apontados, as dimensões de direitos ainda são apresentadas com poucas conexões e sem encarar um mesmo grupo como sujeito de diversos direitos.

4.3.2. Dimensões de DH no PNDH II

4.3.2.1. Introdução e prefácio

Já na introdução deste novo documento, é anunciada sua intenção de revisar a primeira edição com o objetivo de dar maior visibilidade à segunda dimensão dos direitos humanos, como se percebe no trecho abaixo:

O processo de revisão do PNDH constitui um novo marco na promoção e proteção dos direitos humanos no País, ao elevar os direitos econômicos, sociais e culturais ao mesmo patamar de importância dos direitos civis e políticos, atendendo a reivindicação formulada pela sociedade civil por ocasião da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 13 e 14 de maio de 1999 na Câmara dos Deputados, em Brasília.

A atualização do Programa Nacional oferece ao governo e à sociedade brasileira a oportunidade de fazer um balanço dos progressos alcançados desde 1996, das propostas de ação que se tornaram programas governamentais e dos problemas identificados na implementação do PNDH. A inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma consentânea com a noção de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos expressa na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), orientou-se pelos parâmetros definidos na Constituição Federal de 1988, inspirando-se também no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e no Protocolo de São Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificados pelo Brasil em 1992 e 1996, respectivamente (p.2).

O prefácio, assinado por Fernando Henrique Cardoso, apresenta um importante avanço ao nomear o racismo - como dito anteriormente nesta pesquisa - que não figurava no primeiro plano, como se observa no trecho abaixo:

Reconhecemos que o racismo ainda é um problema a ser enfrentado e que, nessa matéria, assim como em tudo que diz respeito à garantia de direitos humanos, é fundamental o engajamento de toda a sociedade brasileira, dos empresários e de todos aqueles que têm a possibilidade de estimular a diversidade nos ambientes de trabalho, de promover políticas de promoção de igualdade e inclusão, procurando assegurar oportunidades mais equitativas aos que, historicamente, são vítimas de discriminação (p.3).

Além desse importante avanço, o prefácio da segunda edição do PNDH trata direta e nomeadamente de políticas sociais e dos direitos da população LGBTQI+, que na primeira edição apareciam de maneira muito sutil como "direito de amar". Também inclui o grupo dos ciganos no elenco de grupos em situação de vulnerabilidade.

Outro ponto que chama a atenção no texto introdutório é a citação de mecanismos de justiça de transição - reparação aos familiares de mortos e desaparecidos a partir da criação da Comissão - como uma consequência do PNDH 1, que sequer trata do tema, e cuja criação é

anterior à promulgação do Programa. Isso se torna mais deslocado quando, na análise do PNDH 2 percebe-se que também nesta edição o tema não é tratado.

Em termos lexicais, além dos óbvios vocábulos "direitos" e "humanos", figuram novamente as palavras "proteção"- mas dessa vez acompanhada da palavra "promoção", que tem uma perspectiva mais educativa - "sociedade", "Brasil", "civil" e outras constantes abaixo, mantendo a dimensão institucional que caracteriza a abertura da primeira edição.

No entanto, passa a figurar, na sétima posição, a palavra "sociais", mostrando a intencionalidade desse novo direcionamento.

Tabela 3 - Frequência de vocábulos relevantes na introdução do PNDH 2.

Palavra	Frequência	%	Ranking
direitos	60	4,75	1
humanos	44	3,48	2
pndh	16	1,27	3
proteção	14	1,11	4
sociedade	13	1,03	5
promoção	12	0,95	6
ações	10	0,79	7
sociais	10	0,79	7
brasil	9	0,71	9
políticas	9	0,71	9
civil	8	0,63	11
governo	8	0,63	11
órgãos	8	0,63	11
programas	8	0,63	11

Fonte: Elaboração própria

Na nuvem de palavras a perspectiva de segurança segue presente, com palavras como "violência" e "crimes", mas de forma menos intensa. Figuram como novas palavras como "inclusão" e "alimentação", diversificando a gama de direitos aos quais o texto se dedica, conforme imagem abaixo:

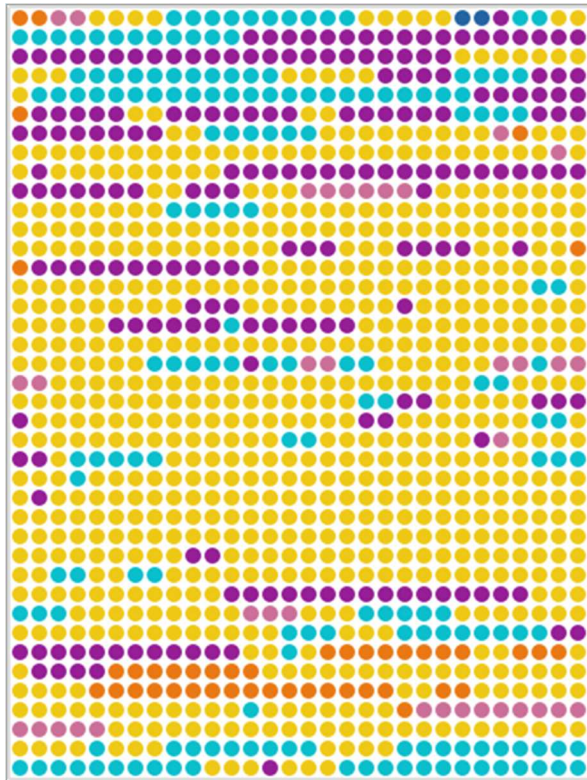
Figura 8 - nuvem de palavras mais mencionadas na introdução do PNDH 2



Fonte: Elaboração própria.

Já em termos de conteúdo, o texto assume a seguinte configuração:

Figura 9 - Peso das dimensões de Direitos Humanos na abertura do PNDH 2, por sequência de aparição

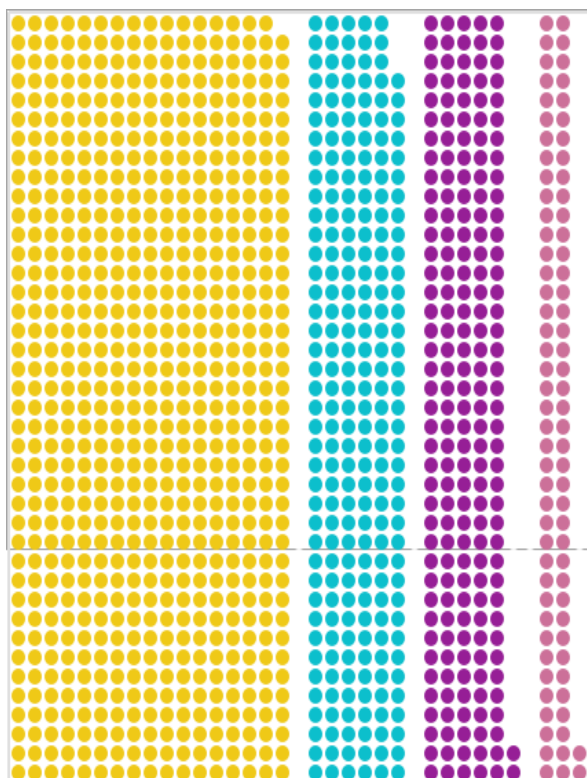


Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais; ● Institucionalização.

Há o elenco de diversos direitos civis no início do texto, seguido de uma trajetória de institucionalização, adoção de legislação internacional e cooperação internacional no início do texto.

Em termos quantitativos, os direitos sociais figuram como os predominantes - diferente do ocorrido na primeira edição -, mas dessa vez seguidos por estratégias de institucionalização de forma mais intensa do que as menções aos direitos civis, o que chama atenção. Os direitos políticos não aparecem na abertura dessa edição, e os culturais são novamente apenas mencionados. Em termos quantitativos, as dimensões são citadas na seguinte proporção:

Figura 10 - Peso das dimensões de Direitos Humanos na introdução do PNDH 2, por quantidade.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Institucionalização; ● Direitos Culturais.

Por esta análise, percebe-se no discurso uma intencionalidade de priorização dos direitos sociais e de institucionalização clara das ações ali planejadas. Passemos, então, à análise do segundo Programa.

4.3.2.2. - O Programa Nacional de Direitos Humanos 2

O segundo PNDH estabelece 518 ações, sendo muito mais robusto que a primeira versão. O rol de direitos também foi bastante ampliado, sendo incluídos grupos então não mencionados no primeiro, à exemplo dos quilombolas, das profissionais do sexo, da população LGBTQI+ (na primeira versão apenas implicitamente mencionada, quando citado o "direito de amar", mas sem seus direitos efetivamente reconhecidos) e da população de rua (ainda mencionada apenas de forma breve, quando tratada a questão do acesso à moradia).

Como anteriormente mencionado, o racismo é institucionalmente admitido, e são propostas medidas afirmativas compensatórias e o reconhecimento das violações perpetradas, o que possui um importante caráter simbólico. Ainda assim, de forma muito tímida e vaga,

como na diretriz 206, que propõe "Examinar a viabilidade de alterar o artigo 61 do Código Penal brasileiro, de modo a incluir entre as circunstâncias agravantes na aplicação das penas o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância" (p.12). Vê-se que não há medida concreta proposta, mas apenas uma declaração de intencionalidade de "examinar a viabilidade", não efetivamente de promover uma alteração.

O aborto é também pela primeira vez mencionado, no sentido do alargamento dos permissivos e de ser encarado como um tema de saúde pública, apesar de não serem desenhadas estratégias para tanto.

Esta versão é também pioneira em defender o acesso à terra e à moradia não apenas como uma liberdade, como apontado por Marshall, mas como um direito, reconhecendo a função social da propriedade de forma inédita.

O direito ao meio ambiente saudável - aqui encarado como um direito econômico - é também pela primeira vez citado como um direito humano, o que reforça o caráter coletivo dos direitos humanos, incluindo também as gerações futuras.

A cultura é reconhecida de forma mais ampla - não apenas como formas de expressão de grupos específicos, como na primeira versão -, sendo reconhecido o direito ao acesso à cultura e lazer, o que representa também um avanço de entendimento.

Há um reconhecimento do direito do acesso à saúde, assistência social e previdência como direitos humanos, o que também representa um avanço com relação à primeira edição do Programa. Esses temas são tratados de forma direta e específica, em uma seção dedicada a isso, reconhecendo também a necessidade de inclusão de grupos vulneráveis, em consonância com a abertura do documento que falava diretamente de políticas sociais. A transferência de renda é também inserida em diferentes trechos das propostas, ainda que não receba uma seção específica.

A educação passa a ser vista como direito, não mais restringindo as ações pontuais de educação em direitos humanos como ocorrido no primeiro Programa. São tratados temas como os padrões básicos de educação, associações estudantis, democratização da escola, qualidade do ensino, ensino fundamental obrigatório e até alimentação na escola.

Apesar de haver diversas diretrizes repetidas (algumas com a mesma redação) com relação ao PNDH 1, nota-se uma ampliação do rol de direitos e mesmo do conceito de direitos humanos, que passa a ser mais inclusivo e inter-relacionado.

Por exemplo, no caso das pessoas com deficiência são pensadas ações de acessibilidade e mobilidade, educação, acesso à informação, formação de agentes públicos para lidar com as necessidades especiais, trabalho, participação social e outras, mostrando uma importante diferença com relação à primeira versão do Plano. Aqui passa-se a enxergar efetivamente sujeitos de direitos e não mais dimensões de direitos, pensando para um mesmo grupo uma gama de direitos essenciais a sua dignidade.

Com relação aos vocábulos mais frequentes, nota-se que o verbo de ação mais utilizado continua a ser "apoiar", mas seguido do verbo "promover", que demonstra um compromisso mais direto com a execução do Programa. A palavra "implementação" também aparece com este mesmo sentido.

Alguns termos passam a figurar dentre as palavras mais utilizadas, como "saúde", e "trabalho", conectadas aos direitos sociais e civis.

Tabela 4 - frequência dos vocábulos mais relevantes - PNDH 2

Palavra	Frequência	%	Ranking
direitos	193	2,14	1
apoiar	151	1,68	2
humanos	115	1,28	3
programas	108	1,20	4
promover	74	0,82	5
proteção	64	0,71	6
ações	55	0,61	7
trabalho	54	0,60	8
criação	50	0,56	9
saúde	45	0,50	10
violência	45	0,50	10
medidas	43	0,48	12
implementação	42	0,47	13
promoção	42	0,47	13
direito	40	0,44	15

Fonte: Elaboração própria.

A nuvem de palavras segue a mesma linha da introdução do documento, incluindo algumas outras palavras relevantes, como "assistência" e "povos", que vão no mesmo sentido da análise apresentada acima, de uma diversificação no rol de direitos tratados nesta segunda edição do Programa.

Figura 11 - nuvem de palavras mais frequentes no PNDH 2

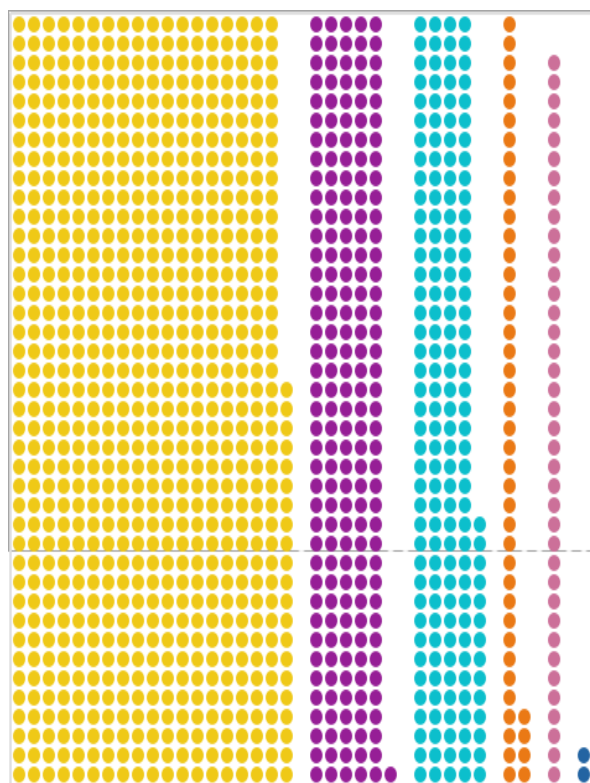


Fonte: Elaboração própria.

Há ainda uma preocupação bastante acentuada com a segurança, com surgimento de palavras como "violência", "policiais" e "justiça". Em termos dos grupos mais presentes, notam-se as mulheres, os indígenas e crianças e adolescentes. As palavras "discriminação" e "desenvolvimento" também figuram entre as mais citadas, demonstrando uma preocupação com o direito ao desenvolvimento igualitário e a não discriminação.

Em termos das dimensões de direitos presentes nesta edição, tem-se o seguinte cenário:

Figura 12 - Peso das dimensões de Direitos Humanos no PNDH 1, por quantidade.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais; ● Institucionalização.

Continua havendo uma predominância dos direitos sociais, desta vez seguidos pelos civis e pelas estratégias de institucionalização. Os direitos econômicos aparecem mais presentes, em especial pela inclusão da perspectiva de função social da propriedade e da preservação do meio ambiente. Os direitos culturais também aparecem mais presentes, com o reconhecimento da cultura e do lazer como direitos de todos.

Os direitos políticos são abordados ainda de forma muito superficial, o que pode indicar uma tendência de não mencionar aqueles direitos que parecem estar consolidados. No entanto, a teoria crítica entende que não há direito garantido de forma perene e eterna, razão pela qual o processo de luta por direitos humanos nunca cessa. É, então, relevante nomear os direitos e reconhecê-los em sua complexidade.

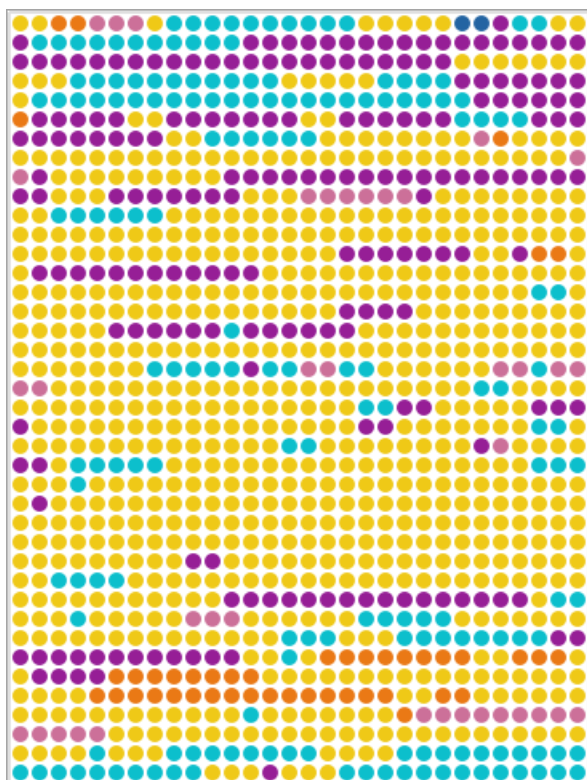
Apesar de garantido o direito ao voto, por exemplo, vale lembrar da reflexão anteriormente realizada sobre sua efetividade frente a questões de acessibilidade, mobilidade e

mesmo a questões educacionais. Não é possível afirmar, por exemplo, que em um país que segundo o Censo do IBGE no ano de 2000 ainda contava com 13,6% de analfabetos maiores de 15 anos (mais de 16 milhões de pessoas), o direito ao voto esteja garantido de forma plena.

É interessante notar que, apesar de uma maior preocupação com a institucionalização das ações, existem entre as diretrizes diferenças claras com relação ao grau de intencionalidade das mesmas. A diretriz 266, por exemplo, propõe "Instituir medidas que propiciem a remoção de barreiras arquitetônicas, ambientais, de transporte e de comunicação para garantir o acesso da pessoa portadora de deficiência aos serviços e áreas públicas e aos edifícios comerciais" (p.14), enquanto a 286 propõe "Promover a remoção de barreiras arquitetônicas, ambientais, de transporte e de comunicação para facilitar o acesso e a locomoção da pessoa idosa aos serviços e áreas públicas e aos edifícios comerciais" (p.15). As duas diretrizes possuem a mesma proposta, para grupos distintos. No entanto, a primeira parece estar um passo atrás ao propor "instituir medidas que propiciem a remoção", enquanto a segunda já fala diretamente de "promover a remoção". Então, ainda que muitos temas sejam tratados, a escolha das palavras reflete sutilmente o grau de comprometimento do Estado com a efetivação daquela ação, mostrando que efetivamente os documentos oficiais não são neutros e possuem uma intencionalidade implícita e não dita.

A imagem a seguir mostra as dimensões de direitos em sua sequência de aparição. Ainda predominam grandes blocos intercalados, o que indica que não há muitas interseções - quando uma mesma diretriz trata de diversas dimensões de direitos. Houve um inegável avanço com relação ao primeiro Programa, mas ainda não há uma visão integral dos direitos humanos.

Figura 13 - Peso das dimensões de Direitos Humanos no PNDH 2, por sequência de aparição.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Cívicos; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais; ● Institucionalização.

4.3.3. Dimensões de DH no PNDH 3

4.3.3.1 - Abertura e prefácio

A abertura e o prefácio da terceira edição do PNDH são assinadas pelo então Presidente Lula e pelo Ministro Paulo Vannuchi. Neles, surgem temas como o desenvolvimento sustentável e mais fortemente o direito à memória e verdade, que consistirá numa seção desta nova versão do Programa. A equidade também aparece como valor fundamental, conforme se depreende do texto "Não haverá paz no Brasil e no mundo enquanto persistirem injustiças, exclusões, preconceitos e opressão de qualquer tipo. A equidade e o respeito à diversidade são elementos basilares para que se alcance uma convivência social solidária e para que os Direitos Humanos não sejam letra morta da lei" (p.3).

Os direitos humanos são colocados como fundamentais para a democracia, em alinhamento com a teoria crítica. É também alinhado com essa corrente teórica quando

reconhece que as demandas dos direitos humanos vêm das ruas, e não dos textos e das normas, conforme se nota no trecho abaixo:

Os brasileiros – especialmente os setores populares organizados – encontraram na agenda dos Direitos Humanos um conteúdo fundamental de suas lutas em diferentes cenários. Antes, na resistência à ditadura. Hoje, para exigir a efetivação de relações sociais igualitárias e justas. É sob o impulso dinâmico desses movimentos que os Direitos Humanos se fortalecem, erguendo como bandeira a democratização permanente do Estado e da própria sociedade. É deles, também, que o Estado vem colhendo crescentemente demandas e exigências para incorporá-las a sua ação programática nas diferentes políticas públicas.

O reconhecimento e a incorporação dos Direitos Humanos no ordenamento social, político e jurídico brasileiro resultam de um processo de conquistas históricas, que se materializaram na Constituição de 1988.

Desde então, avanços institucionais vão se acumulando e começa a nascer um Brasil melhor, ao mesmo tempo em que o cotidiano nacional ainda é atravessado por violações rotineiras desses mesmos direitos (p.5).

A indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos são reafirmadas nesse texto - como também o são nas versões anteriores, mas dessa vez avançando numa conceituação e afirmando diretamente que num contexto de violação de um direito, todos são comprometidos:

Indivisibilidade indica que os direitos econômicos, sociais e culturais são condição para a observância dos direitos civis e políticos, e vice-versa. O conjunto dos Direitos Humanos perfaz uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada. Sempre que um direito é violado, rompe-se a unidade e todos os demais direitos são comprometidos (p.5)

A análise lexical deste trecho demonstra uma elevada preocupação institucional, visto que a quase totalidade dos termos mais presentes refere-se a esse contexto. A palavra "sociais" ganha destaque, juntamente com "sociedade". Há uma tendência nacionalista, com termos como "brasil" e "nacionais". A participação social no processo também é valorizada a partir dos vocábulos "conferência" e "conferências", ambas presentes entre as mais citadas.

Tabela 5 - Frequência de vocábulos relevantes - Prefácio PNDH 3.

Palavra	Frequência	%	Ranking
direitos	85	3,94	1
humanos	55	2,55	2
pndh	22	1,02	3
estado	17	0,79	4
conferência	14	0,65	5
brasil	11	0,51	6
sociais	11	0,51	6
sociedade	11	0,51	6
nacionais	10	0,46	9
país	10	0,46	9
peçoas	10	0,46	9
políticas	10	0,46	9
conferências	9	0,42	13
construção	9	0,42	13
direito	9	0,42	13

Fonte: Elaboração própria.

A nuvem de palavras também agrega valor à análise em termos lexicais. Mostra que há, também, uma preocupação com esses princípios dos direitos humanos, com foco na palavra "indivisibilidade". Os termos "pobreza", "desigualdades", "erradicação", "igualdade" e "peçoas" também ganham destaque, mostrando um direcionamento para políticas sociais e inclusivas.

"Movimentos" e "memória" aparecem pela primeira vez, demonstrando a inclusão dessas pautas na Agenda. "Democracia" e "democrática" também figuram para consolidar a relação entre direitos humanos e democracia apontada no início desta seção. "Desenvolvimento" também aparece em destaque, assim como "paz", que pela primeira vez figura com o conceito de cultura de paz e a noção de que só se alcança a paz com o respeito aos direitos humanos.

Pela primeira vez os princípios dos direitos humanos figuram entre as palavras mais citadas, com "universalidade" e "indivisibilidade".

Não há menções destacadas a grupos específicos, mas ainda há uma preocupação acentuada com "violência" e "justiça", elementos também presentes nas demais edições.

Figura 14 - Nuvem de palavras mais mencionadas na apresentação do PNDH 3.

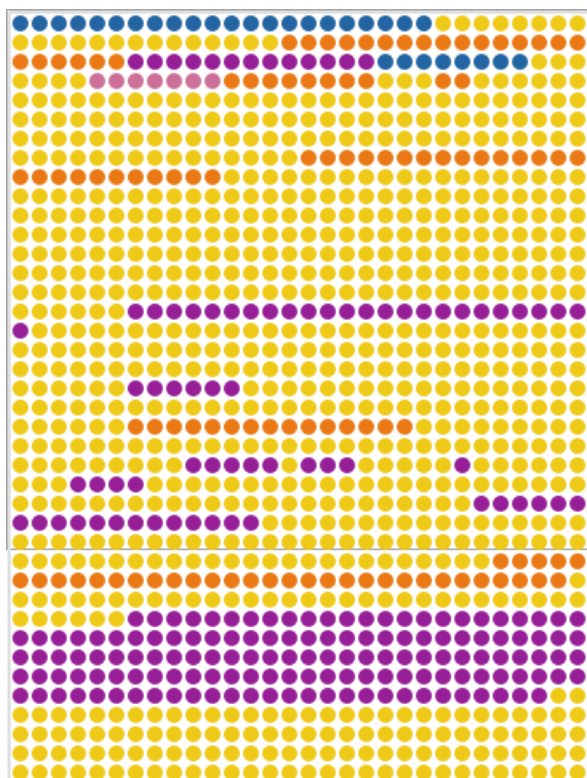


Fonte: Elaboração própria.

A análise das dimensões de direitos presentes no trecho deixa a clara a predominância dos direitos sociais. No texto inicial, assinado pelo Presidente, as outras dimensões de direitos são citadas, e há uma preocupação com os direitos civis no sentido da segurança, proibição da tortura e do direito à vida. Há ainda uma menção a iniciativa de reforma agrária, tema que, ao contrário do que disseram as reações ao PNDH 3, não foi uma novidade dessa versão, já tendo figurado na anterior.

Também no texto de Paulo Vannuchi os direitos sociais são bastante valorizados, juntamente com questões de acesso à justiça, direito à segurança e proibição da tortura.

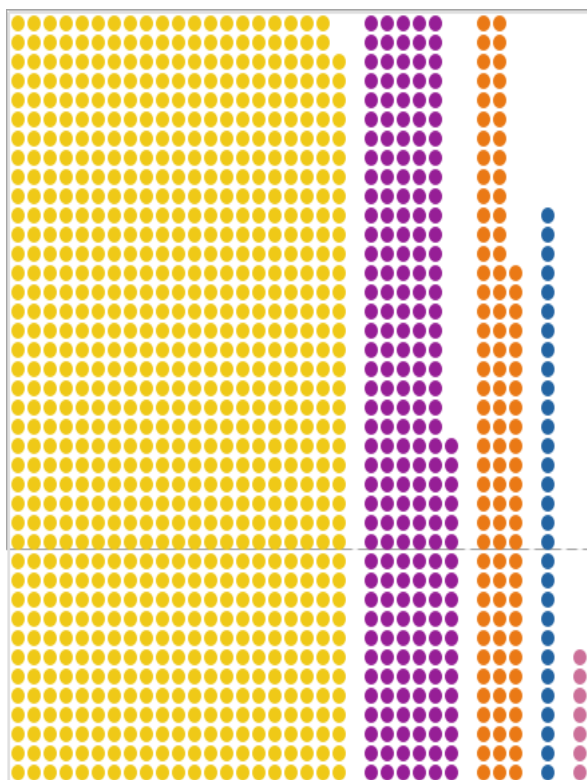
Figura 15 - Peso das dimensões de Direitos Humanos na abertura do PNDH 3, por sequência de aparição.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais.

A análise da proporcionalidade das dimensões de direitos na abertura do PNDH 3 evidencia a predominância dos direitos sociais, seguidos dos civis. Os direitos econômicos também ganham maior relevância, com temas como função social da propriedade e proteção do meio ambiente. Os direitos políticos são mencionados em termos da já alcançada democracia institucional, enquanto os culturais são apenas citados em termos de indivisibilidade, sem serem explorados.

Figura 16 - Peso das dimensões de Direitos Humanos na abertura do PNDH 3, por quantidade.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Cívicos; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais.

Não há, no texto introdutório, uma preocupação bastante latente nas versões anteriores quanto à institucionalização, apesar de essa ter permeado todo o Programa 3, inclusive em sua estratégia de elaboração, que contou com a atribuição de responsáveis para cada ação, bem como com a assinatura de 31 ministérios. Esse trecho dedica-se a uma contextualização do que se entende como processo instituinte de direitos humanos, um apanhado histórico de como se deu esse processo no PNDH 3 e a menção a alguns direitos específicos, como tratado acima. Vamos, então, à análise do PNDH 3.

4.3.3.2. - O Programa Nacional de Direitos Humanos 3

O PNDH 3 divide suas 521 ações programáticas em seis eixos orientadores, cada qual com uma introdução do tema, que além de fazer uma contextualização, traz também um posicionamento político sobre o tema tratado, conforme veremos a seguir. Se lança afirmando que "No âmbito institucional, o PNDH-3 amplia as conquistas na área dos direitos e garantias fundamentais, pois internaliza a diretriz segundo a qual a primazia dos Direitos Humanos constitui princípio transversal a ser considerado em todas as políticas públicas "(p.4).

O Programa propõe, por exemplo, a prevalência dos direitos humanos na avaliação orçamentária e autorização de gastos, o que é bastante relevante para existência não apenas de políticas de direitos humanos *stricto sensu*, mas de políticas públicas baseadas nos direitos humanos, como vimos anteriormente.

Um ponto relevante acerca desta edição é a inclusão e a valorização dos movimentos sociais, expressa na introdução do eixo "Interação democrática entre Estado e Sociedade Civil", que trata das conquistas da agenda dos direitos humanos a partir das demandas das ruas, afirmando que:

Essa concepção de interação democrática construída entre os diversos órgãos do Estado e a sociedade civil trouxe consigo resultados práticos em termos de políticas públicas e avanços na interlocução de setores do poder público com toda a diversidade social, cultural, étnica e regional que caracteriza os movimentos sociais em nosso País. Avançou-se fundamentalmente na compreensão de que os Direitos Humanos constituem condição para a prevalência da dignidade humana, e que devem ser promovidos e protegidos por meio de esforço conjunto do Estado e da sociedade civil (p.22).

Isso se expressa na inclusão de ações voltadas diretamente aos movimentos sociais, como a garantia ao acesso à justiça e a valorização de sua história e memória, no eixo "Educação e cultura em direitos humanos".

Outro ponto relevante é que o PNDH 3 finalmente propõe ações voltadas ao direito à memória e à verdade, presentes em seu eixo 6. Apesar de alguns pontos terem sido redigidos em razão da pressão midiática e de setores conservadores, muitos avanços foram propostos no tema, com a percepção de que:

A história que não é transmitida de geração a geração torna-se esquecida e silenciada. O silêncio e o esquecimento das barbáries geram graves lacunas na experiência coletiva de construção da identidade nacional. Resgatando a memória e a verdade, o País adquire consciência superior sobre sua própria identidade, a democracia se fortalece. As tentações totalitárias são neutralizadas e crescem as possibilidades de erradicação definitiva de alguns resquícios daquele período sombrio, como a tortura, por exemplo, ainda persistente no cotidiano brasileiro.

[...]

A vivência do sofrimento e das perdas não pode ser reduzida a conflito privado e subjetivo, uma vez que se inscreveu num contexto social, e não individual.

[...]

As ações programáticas deste eixo orientador têm como finalidade assegurar o processamento democrático e republicano de todo esse período da história brasileira, para que se viabilize o desejável sentimento de reconciliação nacional. E para se construir consenso amplo no sentido de que as violações sistemáticas de Direitos Humanos registradas entre 1964 e 1985, bem como no período do Estado Novo, não voltem a ocorrer em nosso País, nunca mais. (p.170)

Com a concepção de que o direito à memória é um direito social coletivo, o PNDH 3 inscreve suas propostas nesse sentido, ainda que de maneira tímida, sem avançar na responsabilização dos agentes, mas propondo a criação da Comissão da Verdade e ações educativas e de memória importantes aos direitos humanos.

O PNDH 3 avança, também, em abordar o tema mídia e direitos humanos de forma mais densa - enquanto as outras edições propuseram apenas mapeamento e sanções aos programas televisivos e radiofônicos que respeitassem os direitos humanos. O documento atribui um caráter educativo à mídia, e a coloca como agente multiplicador de direitos humanos. Nesse campo houve, também, uma polêmica relacionada à liberdade de imprensa, que gerou um recuo do governo com relação à criação de um ranking nacional dos veículos que respeitassem ou violassem direitos humanos, ação excluída do texto final.

Outro ponto que gerou polêmica foi a questão do aborto, já presente no PNDH 2 com a estratégia de encará-lo como questão de saúde pública e ampliar os casos em que poderia ser realizado. O texto inicial da edição 3 previa apoio a um projeto de lei que descriminalizasse a prática, mas foi editado por Decreto posterior, ficando apenas a recomendação que se encarasse como tema de saúde pública, como na versão anterior. No entanto, permaneceu no texto a seguinte recomendação: "Recomenda-se ao Poder Legislativo a adequação do Código Penal para a descriminalização do aborto"(p.92).

O Programa reconhece, também de forma inédita, a comunicação democrática e o acesso à informação como direitos humanos, lançando uma diretriz para tratar do tema. Traz também alguns novos sujeitos coletivos de direitos, como as comunidades tradicionais, pescadores, catadores de materiais recicláveis, populações ribeirinhas e varzanteiras,

defensores de direitos humanos e vítimas e testemunhas que necessitam de proteção do Estado. Isso amplia o rol de direitos tratados, bem como de grupos reconhecidos.

Trata da questão do meio ambiente afirmando (na página 14) tratar de uma inovação. No entanto, o tema havia sido abordado anteriormente no PNDH 2.

A análise lexical demonstra que a preocupação com a justiça se mantém como constante nas edições do PNDH, mas desta vez tendo um sentido mais amplo, incluindo a justiça social. O “desenvolvimento” também figura como bastante relevante, de forma inédita. "Educação", "saúde", "trabalho" e "cultura" também aparecem, trazendo uma dimensão de direitos mais ampla.

Tabela 6 - Frequência de vocábulos relevantes - PNDH 3

Palavra	Frequência	%	Ranking
direitos	826	3,94	1
humanos	604	2,88	2
justiça	309	1,47	3
desenvolvimento	214	1,02	4
políticas	213	1,01	5
educação	209	1,00	6
ações	186	0,89	7
estados	168	0,80	8
social	165	0,79	9
combate	155	0,74	10
saúde	152	0,72	11
parceiros	130	0,62	12
trabalho	118	0,56	13
pública	114	0,54	14
cultura	113	0,54	15

Fonte: Elaboração própria

Na nuvem de palavras, termos como "segurança", "judiciário", "justiça", "polícia", "policiais" e violência" voltam a figurar como destaques, como nas últimas edições, sendo uma preocupação constante nos Programas.

O PNDH3 inova, no entanto, no foco a temas como "fome" e "acesso", além de se preocupar em "universalizar", no mesmo sentido do que foi apontado na análise da apresentação do documento.

Alguns grupos como "mulheres", pessoas com "deficiência" e "indígenas" também figuram como relevantes. O direito "agrário" como preocupação prioritária também é uma das novidades desta terceira edição.

Figura 17- Nuvem de palavras mais mencionadas no PNDH 3.



Fonte: Elaboração própria.

Nesta edição, a Educação em direitos humanos passa a ser tratada de forma ampla e transversal, havendo inclusive proposta para que passe a fazer parte da formação de servidores públicos em geral, para além dos agentes de segurança já previstos nas demais edições.

O direito ao desenvolvimento, um dos vocábulos bastante presentes no texto, também é trazido no PNDH 3 com maior profundidade, com o eixo "Desenvolvimento e Direitos Humanos", que em seu texto introdutório defende que:

A teoria predominante de desenvolvimento econômico o define como um processo que faz aumentar as possibilidades de acesso das pessoas a bens e serviços, propiciadas pela expansão da capacidade e do âmbito das atividades econômicas. O desenvolvimento seria medida qualitativa do progresso da economia de um país, refletindo transições de estágios mais baixos para estágios mais altos, por meio da adoção de novas tecnologias que permitem e favorecem essa transição. Cresce nos últimos anos a assimilação das ideias desenvolvidas por Amartya Sen, que abordam o desenvolvimento como liberdade e seus resultados centrados no bem-estar social e, por conseguinte, nos direitos do ser humano.

São essenciais para o desenvolvimento as liberdades e os direitos básicos como alimentação, saúde e educação. As privações das liberdades não são apenas resultantes da escassez de recursos, mas sim das desigualdades inerentes aos mecanismos de distribuição, da ausência de serviços públicos e de assistência do Estado para a expansão das escolhas individuais. Este conceito de desenvolvimento reconhece seu caráter pluralista e a tese de que a expansão das liberdades não representa somente um fim, mas também o meio para seu alcance. Em consequência, a sociedade deve pactuar as políticas sociais e os direitos coletivos de acesso e uso dos recursos. A partir daí a medição de um índice de desenvolvimento humano veio substituir a medição de aumento do PIB, uma vez que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) combina a riqueza per capita dada pelo PIB aos aspectos de educação e expectativa de vida, permitindo, pela primeira vez, uma avaliação de aspectos sociais não mensurados pelos padrões econométricos.

[...]

Todo esse debate traz desafios para a conceituação sobre os Direitos Humanos no sentido de incorporar o desenvolvimento como exigência fundamental. A perspectiva dos Direitos Humanos contribui para redimensionar o desenvolvimento. Motiva a passar da consideração de problemas individuais a questões de interesse comum, de bem-estar coletivo, o que alude novamente o Estado e o chama à corresponsabilidade social e à solidariedade (p.34)

Essa definição de desenvolvimento se alinha à teoria crítica, relacionando-os de forma intrínseca aos direitos humanos, e não apenas como o resultado econômico de um país. Esse é um fator relevante para o campo dos direitos humanos, e o PNDH 3 representa um importante marco de reconhecimento dessa relação.

Pela primeira vez, o Programa 3 trata de forma mais profunda dos direitos políticos, relacionando o direito ao voto com questões como campanhas de conscientização, capacitação de indígenas para o exercício do direito, combate à captação ilícita de sufrágio, incentivo ao financiamento público de campanha (para garantir igualdade de competição), garantia de transporte, acessibilidade à PCDs e de fácil acesso aos locais de votação e garantia de voto à policiais militares (em esquemas de escala) e à população carcerária, bem como formação política das mulheres. Essa é uma evidência da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos: para a garantia de um direito humano básico, outros tantos direitos sociais devem estar garantidos, e grupos específicos possuem demandas específicas que devem ser consideradas para garantia plena do direito. Esse caso é bastante ilustrativo para tratar da conexão profunda entre as dimensões de direitos.

A cultura, lazer e esporte passam a ser encarados como elementos formadores de cidadania, e abordados em maior profundidade nesta edição. Outros temas ainda novos nas edições dos PNDHs são o enfrentamento ao tráfico de pessoas e as drogas tratadas como questão de segurança e saúde públicas - apesar de não haver uma seção específica, o tema aparece em diferentes seções.

A reforma agrária é também trazida de forma mais profunda, e não apenas a partir de uma perspectiva de segurança. Há ações como "d) Avançar na implantação da reforma agrária, como forma de inclusão social e acesso aos direitos básicos, de forma articulada com as políticas de saúde, educação, meio ambiente e fomento à produção alimentar" (p.37), expandindo a perspectiva apresentada nos Programas anteriores.

No eixo "Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades", o texto afirma mais uma vez o respeito aos princípios de indivisibilidade, interdependência e integralidade dos direitos humanos, ao reconhecer que:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma em seu preâmbulo que o "reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo". No entanto, nas vicissitudes ocorridas no cumprimento da Declaração pelos Estados signatários, identificou-se a necessidade de reconhecer as diversidades e diferenças para concretização do princípio da igualdade.

[...]

Os objetivos estratégicos direcionados à promoção da cidadania plena preconizam a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos, condições para sua efetivação integral e igualitária.

O acesso aos direitos de registro civil, alimentação adequada, terra e moradia, trabalho decente, educação, participação política, cultura, lazer, esporte e saúde, deve considerar a pessoa humana em suas múltiplas dimensões de ator social e sujeito da cidadania.

[...]

À luz da história dos movimentos sociais e programas de governo, o PNDH-3 se orienta pela transversalidade, para que a implementação dos direitos civis e políticos transitem pelas diversas dimensões dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Caso contrário, grupos sociais afetados pela pobreza, pelo racismo estrutural e pela discriminação dificilmente terão acesso a tais direitos.

Definem-se, neste capítulo, medidas e políticas que devem ser efetivadas para reconhecer e proteger os indivíduos como iguais na diferença, ou seja, valorizar a diversidade presente na população brasileira para estabelecer acesso igualitário aos direitos fundamentais (p.52)

A análise do conteúdo do PNDH 3 confirma a intenção de tratar das dimensões de direitos humanos de forma integral, visto que um mesmo grupo era tratado em sua integralidade. Um exemplo é o das profissionais do sexo, já citadas no PNDH 2, mas que nesta versão aparecem por algumas vezes com focos distintos, como o da garantia ao trabalho, saúde e a realização de campanhas para desconstrução de estereótipos que as prejudiquem.

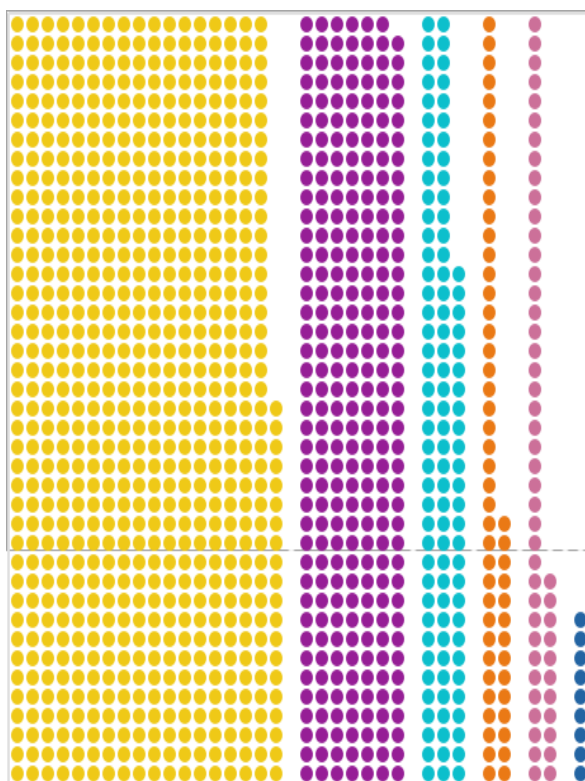
Por isso, ainda que os direitos sociais apareçam em maior quantidade - o que é natural em razão do número de direitos sociais elencados e da diversidade de grupos reconhecidos -, todos os direitos foram tratados de forma integral e inter-relacionada, como no exemplo dos direitos políticos.

A cultura deixa de ser um direito de grupos específicos, e passa a ser encarada como direito de todos e condição para a cidadania. Os direitos econômicos também se ampliam, com o aprofundamento da função social da propriedade e as inéditas propostas de impostos para grandes fortunas, defesa da concorrência e combate à concentração de renda e a afirmação do acesso universal a serviços públicos de qualidade.

Assim, o PNDH 3 alcança, em suas propostas, o que Marshall (1950) observa: o enunciado da garantia do direito por parte do Estado, e não somente da liberdade do cidadão em conquistá-lo.

Em termos quantitativos, o PNDH 3 assume a seguinte configuração:

Figura 18 - Peso das dimensões de Direitos Humanos no PNDH 3, por quantidade.

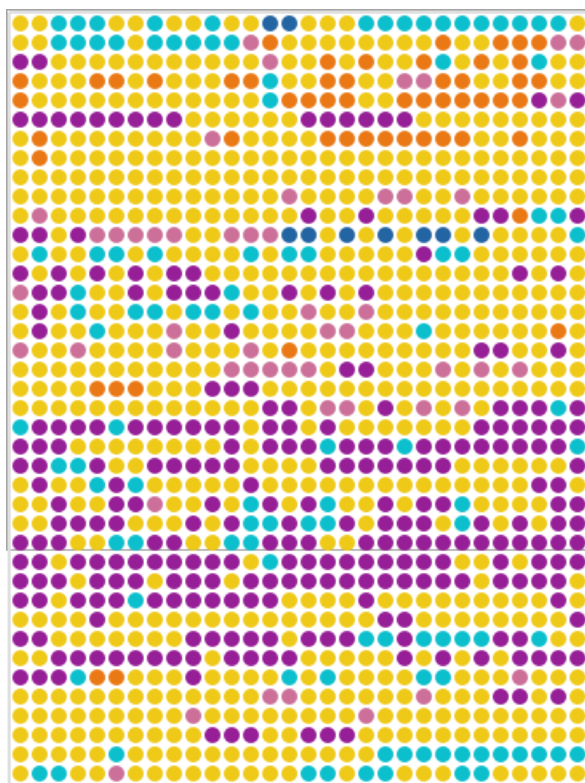


Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Cívicos; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais; ● Institucionalização.

Há, então, a continuidade da prevalência dos direitos sociais, seguidos dos civis, de estratégias de implementação e dos direitos econômicos, culturais e políticos - todos eles tratados em profundidade.

Grande parte dos direitos receberam mais de uma classificação, o que explica o fato de este documento ter 1.346 códigos, enquanto o PNDH 2 contava com 281 e o PNDH 1 com 153. Por essa razão, a imagem das dimensões abordadas em sua sequência fica mais colorida, visto que diversos direitos são tratados em uma mesma ação programática.

Figura 19 - Peso das dimensões de Direitos Humanos no PNDH 3, por sequência de aparição.



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Direitos Sociais; ● Direitos Civis; ● Direitos Políticos; ● Direitos Econômicos; ● Direitos Culturais; ● Institucionalização.

O documento também inova ao incluir gerações futuras enquanto sujeitos de direito, o que é inédito nos Programas de direitos humanos.

Percebe-se, a partir da análise, que o PNDH 3 logrou, de forma intencional, a abordagem das dimensões de direitos humanos de forma integral e interdependente, reconhecendo a existência de sujeitos de direitos como foco dos direitos humanos.

4.4. Conclusões da análise dos documentos

Para conferir mais elementos acerca do método de análise dos documentos, apresenta-se abaixo um gráfico comparativo do número de palavras existentes em cada texto em comparação com o número de palavras analisadas. Por vezes o número de palavras analisadas é maior do que o número de palavras existentes por ter sido um mesmo trecho classificado com diversas categorias de direitos, o que demonstra uma sobreposição de dimensões de direitos e mostra que efetivamente foram encarados de forma integrada.

Isso no PNDH 1 aparece de forma mais tímida, tendo o número de palavras analisadas superado o número de palavras existentes em 33,5%. No PNDH 2, supera em 39,2%, mostrando que mais trechos receberam um número maior de classificações. Já no PNDH 3, o número de palavras analisadas supera em 69%, mostrando uma sobreposição muito maior nesta edição do Programa.

Figura 20 – Gráfico de palavras presentes e analisadas



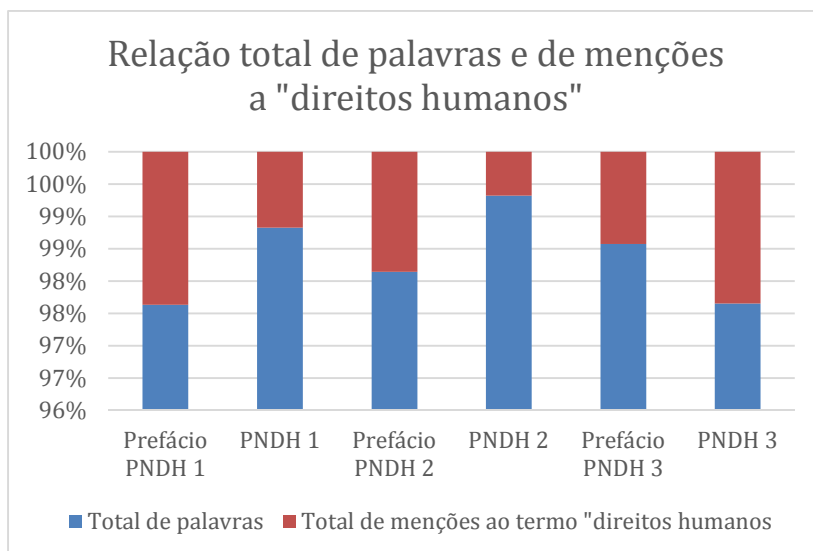
Fonte: Elaboração própria

Essa análise permite vislumbrar de forma clara o quanto as diretrizes foram ou não desenhadas obedecendo aos princípios de integralidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Os resultados mostram que houve um aumento gradativo da visão integrada dos direitos humanos, em consonância com esses princípios.

Com relação à frequência de menções ao termo “direitos humanos”, nota-se também uma variação entre os documentos, sendo mais presente no PNDH 3, apesar de não estar tão presente em seu prefácio. É interessante contrapor ao prefácio da primeira edição, em que o

termo esteve bastante presente, apesar de não aparecer de forma tão recorrente no texto. Isso mostra mais uma vez que existe um descompasso entre o discurso sobre a política e a própria política.

Figura 21 – Relação entre o total de palavras e o total de menções ao termo “direitos humanos”



Fonte: Elaboração própria

A análise dos documentos permitiu perceber que em todas as três edições dos Programas Nacionais de Direitos Humanos estão abordadas as dimensões dos direitos humanos aqui trabalhadas, quais sejam: os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, em maior ou menor grau. Pode-se perceber a partir da tabela abaixo, uma predominância constante dos direitos sociais, à exceção do prefácio da primeira edição. Isso pode se explicar em razão da ampla gama de direitos relacionados essa dimensão.

Tabela 7 - Percentual das dimensões de direitos humanos em cada documento

	Prefacio PNDH 1	PNDH 1	Prefacio PNDH 2	PNDH 2	Apresentacao + Prefacio PNDH 3	PNDH 3	Total
Institucionalização	0%	18%	8%	15%	0%	9%	10%
Direitos Políticos	5%	0%	0%	1%	3%	1%	1%
Direitos Civis	62%	24%	31%	16%	27%	22%	22%
Direitos Culturais	1%	4%	4%	4%	1%	5%	4%
Direitos Sociais	29%	51%	57%	61%	60%	58%	58%
Direitos Econômicos	3%	3%	0%	4%	9%	5%	5%
TOTAL DE FRAGMENTOS	39	153	26	281	67	1346	1912

Fonte: Elaboração própria

Os direitos civis também ganham destaque em todos os documentos, aumentando sua incidência no PNDH 3 em relação ao dois, demonstrando o retorno dessa pauta à agenda com mais força.

Já a institucionalização, tem uma curva decrescente em cada PNDH, o que chama a atenção, porque o grau de institucionalização aumenta, apesar de não estar tão presente no texto de forma tão explícita e reiterada.

Os direitos econômicos e os culturais, aparecem de forma tímida, mas em todos os documentos. Já os políticos, aparecem pouco e por vezes nem aparecem, por razões já abordadas nesta pesquisa.

Foi bastante interessante notar o quanto a dimensão dos direitos sociais está presente na primeira versão do PNDH, contrariando as hipóteses iniciais. Não se pretende, com isso, refutar qualquer análise feita anteriormente, mas acrescentar mais uma perspectiva ao olhar sobre esta importante política.

O fato de os direitos sociais figurarem de forma relevante mesmo em uma política que não pretendia englobá-los pode evidenciar que a separatividade das dimensões de direitos é, na verdade, ilusória, como discutiu-se anteriormente a partir da teoria. Na prática, não há como se falar em direitos humanos sem a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Eles podem aparecer em maior ou menor nível, de forma mais atomizada ou mais integrada, como verificou-se a partir da análise dos Programas, mas eles estarão lá.

Como depreende-se da análise feita acima, a profundidade com que as dimensões de direitos humanos são abordadas avança em cada Programa, chegando a seu nível máximo no terceiro Programa que, a partir da presente análise, consegue efetivamente encará-los como universais, interdependentes, integrais e indivisíveis.

Obviamente há limites para o reconhecimento, como ficou bastante claro a partir do contexto pós promulgação do PNDH 3, em que as reações conservadoras - mesmo dentro do governo - foram fortes e imediatas, causando alguns recuos relevantes.

No entanto, enquanto política pública, o Programa 3 deu conta de tratar os direitos humanos respeitando seus princípios, afirmando isso de forma categórica. Apesar de todas as

três versões terem mencionado os princípios aqui tratados, apenas na terceira versão ele efetivamente ganha corpo e passa a ser visível.

O Programa 1 nasce em um contexto de violência crescente e não priorização de investimentos sociais, o que se reflete na maior aparição dos direitos civis com relação aos demais Programas. No entanto, isso aparece em menor grau do que o esperado e mesmo do que o anunciado no Prefácio pelo Presidente Fernando Henrique, o que pode demonstrar a força da atuação de outros atores ligados ao Programa, como José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro, e mesmo da primeira-dama Ruth Cardoso.

Nem todos os grupos envolvidos no processo de formulação do PNDH 1 e que defenderam suas pautas na 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos- crianças e adolescentes; justiça; segurança pública, neoliberalismo; sistema penitenciário; segmentos vulneráveis; reforma agrária e reforma urbana e meios de comunicação - tiveram suas demandas atendidas no Programa, mostrando um descompasso na incidência política de cada um desses grupos e mostrando ainda que a resistência interna pode limitar o que entra ou não na agenda, ainda que haja pressão social.

O PNDH 2 dá conta de aprofundar um pouco mais o conceito de direitos humanos, apesar de ainda vinculá-lo à liberdade. O cenário econômico era mais estável e favorável ao investimento em políticas sociais, o que se expressa na maior incidência dos direitos sociais, sendo o Programa mais focado nessa dimensão. Mais grupos e atores aparecem, mas ainda com uma visão superficial e não integrada de sujeitos de direito.

O Programa não foi, como vimos, efetivamente implementado. Foi lançado no último ano de Governo FHC e não foi apropriado pelo Governo Lula e nem sequer pela sociedade civil, que talvez tivesse com a ascensão do Partido dos Trabalhadores uma expectativa de aprofundamento da agenda de direitos humanos em relação ao PNDH 2. Não gerou grandes repercussões e nem parece ter representado um grande marco na estratégia nacional de direitos humanos no Brasil.

Os perfis dos atores envolvidos diretamente na elaboração dos Programas 1 e 2 eram muito parecidos: juristas reconhecidos no campo dos direitos humanos – alguns deles ligados ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – que participaram da resistência à ditadura militar. Esse perfil pode, também, ter contribuído para o recorte dado aos

dois Programas, que seguem uma visão técnica dos direitos humanos, valorizando de forma intensa ações ligadas à prevenção da violência estatal e da tortura.

Na primeira e segunda edições, o entendimento de que os direitos humanos já normatizados estariam dessa forma garantidos pode ter influenciado para que os direitos políticos não fossem tratados de forma efetiva. No PNDH 1 e PNDH 2 não há uma visão dos direitos humanos enquanto processo histórico e, apesar da participação social ser valorizada – sobretudo na segunda edição -, não existe o reconhecimento desse movimento vivo, o que afasta essa redação de uma perspectiva mais crítica e aproxima de uma perspectiva mais tradicional, atrelada a uma visão neoliberal de direitos humanos, o que faz sentido analisando o contexto em que foram elaborados. Essa visão é perfeitamente expressa no discurso de Fernando Henrique Cardoso que reiteradamente atrela os direitos humanos à liberdade e democracia.

Marcam também essas duas edições a grande preocupação com o cenário internacional, o que reflete, por exemplo, na indicação de Saboia como Secretário de Direitos Humanos, dando o tom da diplomacia e das relações internacionais.

Já a terceira edição do Programa nasce de um processo participativo ainda mais intenso de conferências de temáticas diversas com inúmeras proposições que estão refletidas na pluralidade de grupos presentes no documento. No entanto, as reações conservadoras – internas e externas – mostram que efetivamente o avanço não é simples e os direitos humanos são campo em permanente disputa.

Pautas que estavam em voga no contexto de sua elaboração – como a proteção a defensores de direitos humanos, direitos da população LGBTQI + e educação em direitos humanos – estavam presentes de forma mais profunda do que nas edições anteriores, mostrando que os atores sociais efetivamente tiveram incidência na agenda.

Temas que perderam espaço no governo – como o combate à tortura e segurança – tiveram ainda expressividade no Programa, mas menor que nas edições anteriores, o que pode estar atrelado à diversificação da agenda nesse período.

Temas ligados aos direitos sociais e econômicos aparecem com maior incidência nesse Programa, apesar das críticas da sociedade civil da intensa priorização de programas de transferência de renda no orçamento, e da visão dos direitos humanos como uma estratégia

paliativa de redução das desigualdades sociais. Apesar das críticas, o Programa deu conta de efetivamente encarar os direitos humanos de forma integral, interdependente e indivisível, trazendo muito fortemente a concepção de sujeitos de direito.

O perfil dos atores envolvidos – em especial do Ministro Paulo Vannuchi, que assina o prefácio e apresentação juntamente com o presidente Lula – era menos técnico e mais militante, tendo havido no Governo Secretários de Direitos Humanos com diferentes formações, todas elas fora do campo do direito. Tinham em comum a resistência à ditadura militar e a atuação militante pelos direitos humanos dentro do Partido dos Trabalhadores. Isso explica uma visão menos técnica dos direitos humanos, assumindo uma perspectiva mais crítica e em diálogo com a “rua”, trazendo o conceito do Direito Achado na Rua.

Ainda assim, esse é um processo vivo, e houve retrocessos, como o discurso do então Secretário Nilmário Miranda no ano de 2005 de que na pasta de direitos humanos passariam a ser tratados apenas direitos civis e políticos, o que retorna a uma visão liberal, restritiva e não integrada dos direitos humanos.

As resistências internas – no próprio primeiro escalão do Governo Federal – marcaram os dois Governos e certamente influenciaram no recorte dos três Programas. A presença do Ministro Nelson Jobim no processo de elaboração do PNDH 1 e no processo de resistência ao PNDH é uma clara demonstração do quanto atores conservadores podem restringir a amplitude da agenda de diferentes formas, ora dentro do processo e ora fora.

O contexto em que nasce cada Programa permite compreender de forma mais clara os seus limites, enfoques, avanços e retrocessos. Permite entender a intencionalidade do dito e do não dito, mostrando que os documentos expressam uma intencionalidade implícita que é tão ou mais importante do que ali é escrito. Os documentos estratégicos não podem, então, ser apartados do contexto em que nascem, dos atores que o elaboram e influenciam nesse processo.

Os Programas de Direitos Humanos nascem de contextos diversos, com atores que muitas vezes se repetem – por vezes em papéis diferentes – e influenciam em sua elaboração. O que fica claro é que essa agenda efetivamente consiste num processo de luta, mesmo internamente no Governo Federal, contando sempre com a resistência de setores conservadores e a demanda de movimentos organizados. O Estado enquanto mediador e arena desses conflitos elabora sua política de forma mais ou menos participativa, negligenciando ou reconhecendo direitos de grupos conforme o contexto permita e sua orientação político-ideológica aponte.

Se o contexto do terceiro Programa leva a crer que a ascensão de um governo de centro-esquerda não foi suficiente para a ampliação e efetivação das políticas de direitos humanos, a elaboração do PNDH 3 mostra que as pressões sociais e a multiplicidade de atores efetivamente contribuiu para a diversidade das pautas contempladas e para o surgimento de uma perspectiva mais crítica dos direitos humanos.

Considerações finais

Esta pesquisa nasce com o objetivo de identificar as dimensões de direitos humanos presentes nos Programas Nacionais de Direitos Humanos, visando entender de que forma são tratadas e se havia uma preocupação em abordar todas as dimensões, respeitando os princípios de universalidade, integralidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.

A hipótese era de que a Primeira versão seria bastante restritiva, não trazendo a dimensão dos direitos sociais, econômicos e culturais, por estar alinhada à uma visão de direitos como liberdade, mais identificada com os direitos civis e políticos. Quanto às segunda e terceira versões, a hipótese era de uma gradual ampliação na concepção de direitos humanos, caminhando rumo à uma visão integral de direitos.

Para verificar os documentos à luz dessas hipóteses e das teorias de direitos humanos, foi realizada uma cuidadosa e detalhada análise de conteúdo com a utilização do Software MAXQDA, que permitiu a realização de uma análise lexical e de conteúdo dos fragmentos textuais. Mais de 1.900 fragmentos foram analisados e classificados para gerar figuras representativas das dimensões de direitos humanos presentes nos textos.

Com relação ao PNDH 1, a hipótese se confirmou parcialmente. Apesar de efetivamente ter uma visão mais atomizada de direitos humanos, o tratando como um apanhado de direitos não relacionados, o documento aborda a dimensão social de forma relevante. Esse achado da pesquisa foi muitíssimo interessante, pois demonstra que, em consonância com o que postula a teoria crítica, os direitos humanos são efetivamente indivisíveis, integrais e interdependentes. Não foi possível planejar uma política de direitos humanos sem considerar suas diferentes dimensões, ainda que de forma atomizada e mesmo que a narrativa oficial sobre o documento planejasse fazê-lo.

Os verbos com pouca exequibilidade demonstram baixo compromisso com sua execução. No entanto, a literatura demonstrou que seus desdobramentos foram mais intensos que os do PNDH 2, que contava com verbos com maior nível de exequibilidade.

O Primeiro Programa, apresenta uma concepção mais restritiva dos direitos humanos, enxergando que há na vida real um caminho sequencial para o reconhecimento de direitos, não entendendo que são processos vivos construídos a partir da rua. Essa concepção pode ser atrelada a uma corrente mais tradicional ou conservadora dos direitos humanos alinhada a uma

perspectiva liberal, como visto no primeiro capítulo desta pesquisa. O contexto em que foi criado explica essa orientação

Ele, então, não atenta aos princípios de integralidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, apesar de reconhecê-los em seu prefácio. Apesar de tratar de todas as dimensões, não o faz de maneira integrada, e ainda não encara a existência de sujeitos de direito.

Com relação ao PNDH 2, houve uma ampliação dos direitos e grupos abordados, além de uma visão um pouco mais integrada de direitos, mas ainda assim distante de uma perspectiva efetiva de integralidade, interdependência e indivisibilidade. O Programa foi construído a partir de demandas sociais e, com relação a primeira versão, consegue aprofundar a concepção de direitos, introduzindo sutilmente o conceito de sujeito de direitos e a concepção um pouco mais integrada dos direitos humanos.

O PNDH 2, então, segue atrelado a uma perspectiva tradicional de direitos humanos, mas diferencia-se do primeiro por começar a introduzir elementos coletivos relevantes, além de diversificar as pautas e reconhecer mais atores.

O terceiro Programa se diferencia dos demais não apenas pelo contexto em que foi elaborado, mas pelo intenso processo participativo que o envolveu e pela perspectiva claramente atrelada a uma visão crítica dos direitos humanos.

São naturais no PNDH 3 as sobreposições de classificações, mostrando o cuidado e a intencionalidade de enxergar cada diretriz em sua complexidade. Além disso, houve também o cuidado e a intencionalidade de encarar os sujeitos de direito como plenos em sua dignidade humana, pensando cada uma de suas necessidades, chegando a uma visão de cidadania como apontado por Marshall.

Houve, também, um maior compromisso com a exequibilidade, não apenas a partir dos verbos escolhidos, mas também da atribuição de responsáveis e da assinatura de todos os Ministros.

A partir da análise entende-se que na terceira edição houve, então, uma efetiva preocupação e dedicação aos princípios da integralidade, interdependência e indivisibilidade, não tendo eles ficado apenas no discurso introdutório do documento.

Foi interessante notar que os trechos introdutórios de cada eixo do PNDH 3 foram bastante relevantes para compreensão de que entendimentos sobre direitos humanos os gestores públicos estavam expressando ali e é, a partir do texto analisado, possível vinculá-lo à teoria crítica dos direitos humanos, por compreender direitos humanos como frutos de reivindicações sociais constantes e por utilizar-se dos princípios e da transversalidade dos direitos humanos em todo o texto.

A análise dos três Programas demonstra que efetivamente houve uma progressividade na abordagem das dimensões de direitos, não apenas em termos quantitativos, mas no sentido da profundidade de conceitos e especialmente das inter-relações que foram formadas entre as dimensões em favor dos sujeitos de direito presentes no texto. Em termos do rol de direitos e de grupos tratados em cada documento houve também um aprofundamento entre relação aos três programas.

O método utilizado na pesquisa foi efetivo para a realização da análise de conteúdo aqui pretendida, mas uma possível agenda de pesquisa é atrelá-la a uma análise de discurso dos atores políticos envolvidos para encarar a política de forma ainda mais complexa e comparar os achados obtidos por meio das duas análises.

Outra agenda de pesquisa que se mostra bastante relevante é analisar a razão de cada tema entrar ou sair da agenda. Que atores influenciam nesse processo? Quais são as forças atuantes nessa rede? De que forma de inter-relacionam? Quais os mecanismos de poder implícitos e explícitos na formação dessa agenda? São questões possíveis e que se mostram relevantes para a compreensão das políticas de direitos humanos no país.

Outra discussão possível a partir desta pesquisa é: tratam efetivamente os três Programas de **direitos humanos**? São programas de direitos humanos só porque assim se intitulam? O que em cada um dos três programas poderia expressar que efetivamente foram construídos enquanto programas de direitos humanos, e não como um catálogo de normas dispersas que não se relacionam e que não possuem relação com a prática daquele governo? São também questões complexas e relevantes que podem ser lançadas a partir desta pesquisa.

Espera-se, com este trabalho, ter contribuído para o campo das políticas públicas em direitos humanos, trazendo elementos relevantes acerca dos Programas de Direitos Humanos enquanto estratégias orientadoras da política nacional de direitos humanos. A partir da pesquisa, foi possível identificar homologias e contrastes presentes nas edições, que

confirmaram parcialmente a hipótese de partida e contribuíram para a análise desses documentos com a complexidade que os cerca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. **História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos**. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2010, n.86, pp.5-20. ISSN 0101-3300.

ADORNO, S. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. In: Tempo soc. vol.15 no.2 São Paulo Nov. 2003

AGOSTINHO, S. A cidade de Deus (413-426). In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 107-112.

ALMEIDA, W. L. **A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula**. In: Rev. Katálysis vol.14 no.2 Florianópolis July/Dec. 2011.

AQUINO, S. T. DE. Suma teológica. In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 127-136.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Eles nos tratam como animais: tortura e maus-tratos no Brasil: desumanização e impunidade no Sistema de Justiça Criminal**, 2001.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

AUNE, M. C. **Política nacional de educação em direitos humanos**. In: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIO-ECONÔMICOS - INESC. *Direitos humanos no Brasil: mais intenção do que ação*. Brasília: Inesc/MNDH/BAHÁÍ, 2006, p. 10-12.

BACHELARD, Gaston. **A filosofia do não: filosofia do novo espírito científico**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1979.

BALLESTRIN, L. **Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)**. Teoria & Sociedade (UFMG) , v. 16.2, p. 10-33, 2008.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 2a reimpressão. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOBBIO, Norberto. Era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BOBBIO, N. **Nem com Marx, nem contra contra Marx**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**, 3.ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Promulgação. Decreto. Brasília, DF, 7 jul. 1992b.

_____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Promulgação. Decreto. Brasília, DF, 7 jul. 1992a.

_____. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1993. Disponível: www.sedh.gov.br.

_____. BRASIL, M. D. R. E. **Relatório inicial relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966**. Brasília. 1994.

_____. BRASIL, Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso. **Direitos Humanos: Novo Nome da Liberdade e da Democracia**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores, 1995.

_____. BRASIL. Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.

_____. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso**, na Cerimônia Direitos Humanos - Novo Nome da Liberdade. Palácio da Alvorada, 07 Set. 1998b.

_____. BRASIL. 1998b. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso**, na Cerimônia de Entrega do Prêmio de Direitos Humanos 1998 e Comemoração do Cinquentenário da Declaração dos Direitos Humanos. Palácio do Planalto, 08 Dez, 1998b.

_____. BRASIL. Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso. **Programa Nacional de Direitos Humanos 2**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 2002.

_____. BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3)**. Brasília: SEDh/PR, 2010.

CARDIA, N. **Pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em dez capitais brasileiras**. Relatório de pesquisa. Brasília DF, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1999.

CICONELLO, A. Políticas Públicas de Direitos Humanos. In: **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea**. Enap; Brasília, 2016. p. 161-188.

_____. **Os avanços e contradições das políticas de Direitos Humanos no Governo Lula**. In: *Nunca Antes Na História Desse País - Um Balanço Das Políticas Do Governo Lula*. Fundação Heinrich Böll, 2011.

CICONELLO, A. et ali. Programa Nacional de Direitos Humanos: Efetivar Direitos e Combater as Desigualdades. Terra de Direitos, 2010.

COMPARATO, F. K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, 349-350 p.)

DALLARI, D DE A. **Viver em sociedade**. São Paulo: Moderna, 1995. p. 13.

DONNELLY, J. **International Human Rights**. Colorado: Westview Press, 1998.

EIDE, A et ROSAS, A. **Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge**. In: A. EIDE et al., 1995.

_____. “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights”; “Obstacles and Goals to be Pursued”. In: A. EIDE et al., 1995. EIDE, Asbjorn et al. **Economic, Social and Cultural Rights**. Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JUNIOR, J. G. DE. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2016.

ESPIELL, H. G. **Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano**. San José: Libro Libre, 1986.

_____. **La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991.

_____. **Derechos humanos**. Lima: Instituto Peruano de Derechos Humanos, 1991.

_____. **Los derechos económicos y sociales y las condiciones materiales para su efectividad**. In: PUC, Rev. Pensamento e Realidade. 2000, vol.6, p.67-84. ISSN 1415-5109.

FEYRABEND, P. **Contra o Método**, Editora UNESP, 2011.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

GALLARDO, H. **Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

GUERRA, I C. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Lucerna, 2006.

GRAMSCI, A. **Notas críticas sobre uma tentativa de “ensaio popular” de sociologia**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GROTIUS, H. O direito da guerra e da paz (1625). In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 147–159.

HERRERA FLORES, J. La reinvencción de los derechos humanos. **Andalucía: Atrapasueños**, 2008.

_____. **A reinvenção dos direitos humanos**. Entrevista concedida a José Geraldo de Sousa Junior para Constituição & Democracia – Observatório da Constituição e da Democracia. Brasília: UnB/Faculdade de Direito-Sindjus-DF, no 23, junho de 2008-B.

_____. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

HERKENHOFF, J. B. **Direitos humanos: uma idéia, muitas vozes**. Aparecida: Santuário, 1998

HOBBSAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOKHEIMER, M. **Teoria Tradicional e Teoria Crítica**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

HUNT, L. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

INESC-Instituto de Estudos Socioeconômicos. **A política de direitos humanos no Brasil: um caminho de pedras**. Nota Técnica, n. 99. Brasília: Inesc, 2005.

KANT, I. A metafísica dos costumes (1797). In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 279–296.

KOSKENNIEMI, M. **From apology to utopia: the structure of international legal argument**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAVILLE, C; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LESBAUPIN, I. **As Classes Populares e os Direitos Humanos**, Petrópolis, Ed. Vozes, 1984

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo (1690)**. In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 175–190.

LOURENÇO DE ALMEIDA, W. Políticas Públicas e Direitos Humanos no Brasil: revisitando a história recente. Disponível em <http://site.ceag.unb.br/ceagarquivos/public/arquivos/biblioteca/3033c70eae23d3fc56eefa22e63d32e0.pdf>. Acesso em Agosto/2019.

LUXEMBURGO, R. A questão nacional e a autonomia (1909). In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 477–488.

LYRA FILHO, R. **O que é direito**. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MANNHEIM, Karl. On the interpretation of Weltanschauung. In: _____. **Essays on the sociology of Knowledge**. London: Routledge & Kegan Paul, 1952, p. 33-83.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, s.d. p. 57- 114.

MARX, K. A questão judaica (1843). In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 319–333.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

MELLO, C. D. DE A. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 1.

MELLO, C. D. DE A. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social**. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 57-58, p. 232-256, jan./jun. 1981.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 3ª edição. Porto Alegre: Editora Sulina, 2007.

_____. **O paradigma perdido: a natureza humana**. 4ª edição. Publicações Europa-América, s.d.

NETO, P. DE M. **Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos no Brasil**. In: Revista CEJ, V. 1 n. 1 jan./abr. 1997.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A Carta das Nações Unidas**. Acesso em: 10 maio 2019.

_____. Liga das Nações. Acesso em: 10 maio 2019.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Acesso em: 01 jun. 2019.

PANIKKAR, R. “É a noção dos direitos humanos um conceito ocidental?” In **Diógenes**, v.5 Brasília: UNB, 1983

PINHEIRO, P. S. et NETO P. DE M. **Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas**. p. 118.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

_____. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Direitos humanos globais, justiça internacional e o Brasil**. Revista Fundação Escola Superior Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, Ano 8, v. 15, p. 93 – 110, jan./jun. 2000.

_____. **Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos**. *Sur, Rev. int. direitos human*. [online]. 2004, vol.1, n.1, pp.20-47. ISSN 1806-6445.

_____. **Temas de Direitos Humanos**. 5 ed. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2014.

PROUDHON, P.-J. Que é a propriedade? Ou pesquisas sobre o princípio do direito e do governo. In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 299–311.

QUEIROZ, R. **PNDH: um plano a ser revisto**. In: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - INESC. *Direitos humanos no Brasil: mais intenção do que ação*. Brasília: Inesc/MNDH/BAHÁ'Í, 2006, p. 5-6.

RAMOS, A. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

REZEK, J. F. **Direito internacional público: curso elementar**. 9. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROBESPIERRE, M. DE. Sobre os direitos de propriedade (1793). In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 273–276.

ROOSEVELT, F. As quatro liberdades. In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 643–646.

ROUSSEAU, J.-J. Sobre o contrato social (1761). In: **Direitos humanos: uma antologia - principais escritos políticos, ensaios, discursos, e documentos desde a Bíblia até o presente**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência (NEV), 2013. p. 207–214.

RUSSELL, B. **História da filosofia ocidental - Livro 3: a filosofia moderna**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

SACHS, I. **Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania**. In: PINHEIRO, P. S.; GUIMARÃES, S. P. (orgs.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: Ipri, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

SANCHEZ-RUBIO, David. **Direitos humanos constitutivos, lutas sociais e quotidianas, e historização**. Revista del Cisen Tramas/Maepava n°3, 2014.

SÁ E SILVA, Fábio de. **Estado e Direitos Humanos: contribuições para a gestão das políticas públicas de Direitos Humanos no Brasil**. In: *Gestão de Políticas Públicas e Direitos Humanos – Coletânea*. Brasília, ENAP, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A difícil democracia. Reinventar as esquerdas**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2016-a.

_____. **Sociología jurídica crítica: para um nuevo sentido común en El derecho.** Madrid: Trotta, 2009.

SARAVIA, H.; FERRAREZI, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: **Políticas Públicas – Coletânea, volume 1.** Brasília, ENAP, 2006.

SEGATO, R. “**Que cada pueblo teja los hilos de su historia: El pluralismo jurídico en diálogo didáctico con legisladores**” De próxima aparición em Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra (Coords.): Justicia y diversidad en tiempos de globalización. México,DF: Red Latinoamericana de Antropología Jurídica-RELAJU, 2008. Disponível em <http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=3594&eid=259>. Acesso em agosto 2019.

SEN, A. Development as Freedom. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999. “Foreword”. In: P. FARMER. **Pathologies of Power.** Berkeley: University of California Press, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Apresentação, in ALVES, J. A. Lindgren. **Os direitos humanos como tema global.** Coleção Estudos. São Paulo: Editora Perspectiva, Coleção Estudos: 1994.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. v. 1.

_____. **O direito internacional em um mundo em transformação.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. **Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI.** Rev. bras. polít. int. vol.40 no.1 Brasília Jan./June 1997.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção.** SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 8, n. 14, jun. 2011.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

WEIS, Carlos. O Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado6.htm>. Acesso em Agosto/2019.

WOLKMER, Antônio Carlos; Batista, Anne Carolinne. **Direitos humanos e processos de lutas na perspectiva da interculturalidade.** In: Proner, Carol; Correias, Oscar (Coords.). Teoria crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquim Herrera Flores. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011. p. 131-15.

ANEXO I

Em razão da extensão do documento de análise dos trechos dos Programas, seria inviável inseri-lo neste documento. Portanto, optou-se por deixá-lo disponível para consultas online, através do link e do QR Code abaixo.

Link: <http://bit.ly/trechos-analisados>

