

TATHIANA DIAS VASCONCELOS DAL COL

**DINÂMICAS E MECANISMOS DE PROMOÇÃO E DEFESA
DOS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO BRASILEIRO
– A CDHM E A SEDH**

Dissertação apresentada para conclusão do Mestrado em Ciências Sociais com especialização em estudos comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília. Linha de pesquisa: Política comparada. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sônia Maria Ranincheski.

**BRASÍLIA
JUNHO - 2010**

DAL COL, Tathiana Dias Vasconcelos.

Dinâmicas e mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos no estado brasileiro – a CDHM e a SEDH. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais com especialização em estudos comparados sobre as Américas). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC, Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília, 2010.

TERMO DE APROVAÇÃO

TATHIANA DIAS VASCONCELOS DAL COL

**DINÂMICAS E MECANISMOS DE PROMOÇÃO E DEFESA
DOS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO BRASILEIRO
– A CDHM E A SEDH**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de mestre do curso de Mestrado em Ciências Sociais com especialização em estudos comparados sobre as Américas, do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC, Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília pela seguinte banca examinadora: Professora Doutora Simone Rodrigues Pinto – CEPPAC/UnB – e Professor Doutor Ricardo Barbosa de Lima – FCS/UnB.

Orientadora Doutora Sônia Maria Ranincheski

Doutora Simone Rodrigues Pinto – Membro da Banca

Doutor Ricardo Barbosa de Lima – Membro da Banca

BRASÍLIA
JUNHO - 2010

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Dal Col e Solange, aos meus irmãos Priscila, Marcelo, Estevan e Marco Aurélio, e aos meus sobrinhos Maurício, Ian, Guilherme e Pedro, por darem sentido a minha vida.

À Andrezza, minha irmã camarada, pelo companheirismo, pelo suporte material, emocional e espiritual e pela infindável paciência.

As minhas Ana's - Ana Carla, Darana e Raiana por todo o apoio e inspiração e por todas as conversas e vivências que me fazem querer ser um ser humano melhor.

À Nara, Alex e Andrezza (sempre), por me proporcionarem um lar, aceitando o cargo (e encargos) de família substituta.

À Fernanda e Luciana, por todo o carinho e apoio, por me mostrarem que existe vida pulsante dentro do aparelho do Estado e por tornarem essa experiência tão divertida, apesar dos pesares.

Ao Rodolfo, pelo encorajamento e pelas conversas inspiradoras.

À Luciana Almeida e Rogério, companheiros nas ciências sociais, nas viagens, nos sufocos acadêmicos e em todas as outras aventuras que vierem.

Ao Paulo, pela presença e por todos os suportes e apoios.

À Nina Simone, pela companhia nas noites solitárias de produção.

A todos os amigos cujas companhias foram negligenciadas nestes longos meses de reclusão social.

À equipe técnica da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e da Secretaria Especial de Direitos Humanos pela disponibilidade e receptividade.

À CAPES, pela concessão de bolsa de pesquisa.

À Professora Sônia Ranincheski, por me orientar, acompanhar e, muitas vezes, me carregar pelas mãos, sempre carinhosamente, pelos caminhos da pesquisa acadêmica.

A todas as pessoas que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho.

Nada que nos aflige por ser considerado pouco
(Mark Twain)

RESUMO

O objeto de estudo deste trabalho refere-se ao mapeamento dos principais mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos utilizados pelo Estado Brasileiro, por meio do trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, enquanto representante do Poder Legislativo, e da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, representante do Poder Executivo. Atribuindo ao Estado a obrigatoriedade prioritária pela promoção e defesa dos direitos humanos, busca-se levantar quais os mecanismos mais utilizados, com base nas atribuições legais de cada órgão. Os marcos teóricos do texto pautam-se nas concepções de direitos fundamentais e de constituição do Estado dos pensadores contratualistas Thomas Hobbes, John Locke e Jacques Rousseau, bem como na crítica aos direitos liberais realizada por Karl Marx. Para o processo de incorporação dos direitos humanos pelo Estado, foram utilizadas principalmente as discussões propostas de Norberto Bobbio, Flávia Piovezan e João Ricardo Dornelles. Os procedimentos de pesquisa utilizados foram análise documental e entrevistas semi-estruturadas. Foi possível perceber que o Estado Brasileiro possui e utiliza uma vasta gama de mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos, para além de seu ordenamento jurídico também bastante abrangente.

Palavras-chave: Estado, direitos humanos, mecanismos de promoção e defesa

ABSTRACT

The object of this paper refers to the mapping of the main mechanisms for the promotion and protection of human rights used by the Brazilian Government. It focuses on the work of the Commission of Human Rights and Minorities of the Chamber of Deputies, as a representative of the Legislative Branch, as well as on the Special Secretariat for Human Rights of the Presidency, as a representative of the Executive Branch. Considering that the State must play the primary role in promoting and protecting human rights, this paper identifies what mechanisms are mostly employed, according to the legal powers of each organ. The theoretical framework takes into account the conceptions of fundamental rights and the constitution of the State developed by the contractarian thinkers Thomas Hobbes, John Locke and Jacques Rousseau. It also considers the criticism of liberal rights held by Karl Marx. As far as the incorporation of human rights by the State is concerned, the discussions proposed by Norberto Bobbio, Flávia Piovezan and Joao Ricardo Dornelles were explored. The research tools used were text analysis and semi-structured interviews. It was possible to observe that the Brazilian State owns and uses a wide range of mechanisms for promoting and protecting human rights, in addition to its legal system which is already quite comprehensive.

Keywords: State, human rights promotion and protection mechanisms

ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDH – Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, posteriormente intitulada CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNCD - Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT – Central Única dos Trabalhadores
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PDC – Projeto de Decreto Legislativo
PL – Projeto de Lei
PLP – Projeto de Lei Complementar
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PPA – Plano Plurianual de execução físico-orçamentária do Governo Federal
SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SILEG – Sistema de Informações Legislativas
SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SISNAD - Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

PARTIDOS POLÍTICOS CITADOS

DEM – Democratas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista (Ex-PPB)

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República (fusão de PL e PRONA)

PRB – Partido Republicano Brasileiro (Ex-PMR)

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PV – Partido Verde

TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

TABELAS

Tabela 1.1 – Presidentes, Vice-presidentes, partidos e estados que compuseram a Comissão de Direitos Humanos e Minorias entre 1995 e 2009.....	66
Tabela 1.2 – Número de denúncias recebidas e processadas pela CDHM entre 1995 e 2009 segundo Relatórios de Execução e Sistema Interno de Catalogação e Arquivamento.....	72
Tabela 1.3 – Categorias e números de denúncias recebidas e processadas pela CDHM entre 1997 e 2009 segundo Sistema Interno de Informações.....	73
Tabela 1.4 – Número de eventos realizados pela CDHM entre 1995 e 2009.....	83
Tabela 1.5 – Comparação entre proposições apreciadas pela CDHM entre 1995 e 2009 segundo dados do SILEG, Relatórios de Execução e Sistema Interno de Informações.....	87
Tabela 1.6 – Projetos apreciados pela CDHM entre 1995 e 2009 segundo SILEG.....	ANEXO 21
Tabela 1.7 – Principais diferenças entre as 3 versões do Programa Nacional de Direitos Humanos	125

QUADROS

Quadro 1.1 – Composição da CDHM Legislatura 2009.....	ANEXO 18
---	----------

GRÁFICOS

Gráfico 1.1 – Presidentes x Partidos CDHM 1995 - 2009.....	67
Gráfico 1.2 – Presidentes x Estados CDHM 1995 - 2009.....	68

ORGANOGRAMA

Organograma 1.1 – Estrutura Administrativa SEDH.....	105
--	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – ESTADO E DIREITOS HUMANOS: CONCEITOS, HISTÓRIA E INTER-RELAÇÕES.....	24
1.1 – Reconstrução histórica dos conceitos de Direitos Humanos e de Estado.....	24
1.1.1 – Liberalismo e direitos civis e políticos ou direitos de primeira geração.....	33
1.1.2 – Estado de direito e os direitos sociais, econômicos e culturais – direitos de segunda geração.....	35
1.1.3 – A ampliação do conceito e do conteúdo dos direitos humanos.....	38
1.2 – A proteção internacional dos direitos humanos.....	39
1.3 – O Brasil e a incorporação jurídica dos Direitos Humanos.....	44
CAPÍTULO II – COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - CDHM.....	49
2.1 – O Legislativo Federal e as Comissões Parlamentares: contextualizando a Comissão de Direitos Humanos e Minorias.....	49
2.2 – A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.....	55
2.2.1 – Histórico de criação.....	55
2.2.2 – Objetivos.....	58
2.2.3 – Atribuições legais.....	59
2.2.4 – Estrutura Administrativa e Dinâmicas de funcionamento.....	61
2.2.4.1 – Secretaria Administrativa.....	61
2.2.4.2 – Formas de Composição da CDHM.....	62
2.2.4.3 – Subcomissões.....	68
2.2.5 – Dinâmicas e mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos.....	70
2.2.5.1 – Recebimento e encaminhamento de denúncias.....	70
2.2.5.2 – Monitoramento de Programas Governamentais.....	77
2.2.5.3 – Articulação e parcerias com entidades de defesa dos direitos humanos.....	80
2.2.5.4 – Pesquisa e estudos relativos à situação dos Direitos Humanos.....	82
2.2.5.5 – Discussão e avaliação de projetos.....	84
2.3 – Considerações sobre as dinâmicas e mecanismos utilizados pela CDHM para a promoção e defesa dos direitos humanos.....	90
CAPÍTULO III – SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA	

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SEDH.....	97
3.1 – O Executivo Federal e as Secretarias Especiais.....	97
3.2 – A Secretaria Especial de Direitos Humanos.....	99
3.2.1 – Histórico de Criação.....	99
3.2.2 – Atribuições legais.....	101
3.2.3 – Estrutura Administrativa e Dinâmicas de funcionamento.....	103
3.2.3.1 – Órgãos de assistência direta e imediata ao Secretário Especial.....	106
3.2.3.2 – Órgãos Específicos Singulares – Subsecretarias e Departamentos.....	107
3.2.3.3 – Órgãos Colegiados – Conselhos.....	110
3.2.3.4 – Comissões Especiais.....	116
3.2.4 – Dinâmicas e mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos.....	119
3.2.4.1 – Espaços de articulação institucional, intersetorial e interministerial.....	119
3.2.4.2 – Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH.....	121
3.2.4.3 – Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.....	128
3.2.4.4 – Programas e projetos de execução direta.....	133
3.3 – Considerações sobre as dinâmicas e mecanismos utilizados pela SEDH para a promoção e defesa dos direitos humanos.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	162
LISTA DE ANEXOS.....	165

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objeto o mapeamento dos mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro para a promoção e proteção dos direitos humanos, por meio dos trabalhos executados no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, enquanto representante do Poder Legislativo Federal, e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, representante do Poder Executivo Federal.

Mecanismos são entendidos enquanto processos e os fluxos capazes de gerar possibilidades de acesso aos direitos humano. Por promoção entende-se a construção e utilização de mecanismos para efetivação dos direitos e por Proteção entende-se a defesa contra violações dos direitos humanos.

O ordenamento jurídico brasileiro, construído com base na Constituição de 1988, é bastante abrangente e diversificado no que diz respeito à proteção de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A Constituição também determina que o Estado brasileiro deve reger-se, em suas relações internacionais, pelo princípio da "prevalência dos Direitos Humanos" (art. 4º, II). Neste sentido o Brasil ratificou diversos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, a exemplo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Ambientais, Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, Convenção para a Prevenção e Repressão do Genocídio, entre outros. Paralelamente, o Estado vem realizando várias iniciativas na esfera interna que visam a promoção e proteção dos direitos humanos.

Segundo o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, o Estado brasileiro, embora considere que a normatização constitucional e a adesão a tratados internacionais sejam passos essenciais e decisivos na promoção dos direitos humanos, está consciente de que a sua efetivação, no dia a dia, depende da atuação constante do Estado e da Sociedade.

Por efetividade entende-se a disponibilidade de meios concretos para a promoção e defesa dos direitos humanos, tais como políticas públicas de proteção à testemunhas ameaçadas, gratuidade para o registro civil de nascimento ou ainda legislação que

promova a acessibilidade para pessoas com deficiência ou que criminalize práticas de preconceito.

Apesar da compreensão do papel imprescindível que exerce a sociedade de forma geral, e especificamente os movimentos sociais, na luta pelos direitos, esta pesquisa considera que o Estado é o principal responsável por sua promoção e defesa e neste sentido se propôs a mapear o que vem sendo executado efetivamente, para além dos compromissos formais assumidos.

O objetivo desta pesquisa é mapear quais os mecanismos atualmente utilizados, como estes mecanismos são utilizados, e se as ações executadas condizem com as atribuições legais de cada órgão estudado.

A motivação para sua realização deveu-se à possibilidade de, no âmbito da assessoria técnica realizada profissionalmente ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do Ministério da Justiça, conhecer algumas ações realizadas pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, sediada nas estruturas do referido Ministério.

O acompanhamento de algumas reuniões da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e do departamento responsável pelo acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, proporcionou o início do processo de familiarização com a prática cotidiana da efetivação dos direitos humanos, e a formação em Ciências Sociais apontou a possibilidade de transformar esta experiência em um trabalho de campo, ou, como diz Roberto Cardoso de Oliveira (2002), possibilitou exercitar o olhar, o ouvir e o escrever como ofícios do pesquisador.

Optou-se por iniciar a caminhada do estudo sobre os direitos humanos compreendendo como se estrutura o Sistema Nacional de Garantias de Direitos dentro do Estado, especificamente dentro do Executivo e do Legislativo, para posteriormente discutir seus conceitos. Em outras palavras, optou-se por primeiramente compreender as práticas de efetividade dos direitos para, em outro momento, discutir seus significados.

Para empreender a pesquisa, inicialmente foi realizada uma breve revisão teórica sobre a construção histórica dos conceitos de Estado e de Direitos Humanos, uma vez que a pesquisa versa sobre a incorporação do discurso dos direitos humanos por parte do Estado. Esta revisão compõe o Capítulo I desta dissertação.

Considerando que a idéia de direitos fundamentais da pessoa humana nasce e se consolida juntamente com o estabelecimento do Estado moderno, foram revisitados os teóricos contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau, que trazem a mudança da concepção de direitos naturais e divinos para os direitos construídos pela razão e desta forma fundamentam a idéia de Estado.

A crítica de Karl Marx ao liberalismo é utilizada para discutir a insuficiência da garantia dos direitos civis e políticos para promoção da igualdade. Diante das transformações econômicas e sociais ocorridas em meados do século XIX, o Estado é requisitado a intervir para garantir materialmente os direitos econômicos, sociais e culturais.

Ainda no Capítulo I são discutidas a ampliação do conteúdo dos direitos humanos, num contexto de globalização do capital e das guerras; a proteção internacional dos direitos humanos, com a elaboração de diversos pactos e tratados, tendo com marco principal a Declaração Universal dos Direitos Humanos; e a incorporação jurídica dos direitos humanos no Brasil. Os principais autores utilizados para estas discussões são Norberto Bobbio, Flávia Piovezan, Paulo César Carbonari e João Ricardo Dornelles, que acompanha toda a revisão teórica.

Importante enfatizar que não há consenso ou uniformidade em relação ao conceito de direitos humanos. Sua concepção varia de acordo com a concepção político-ideológica que se tenha. Os direitos ou valores considerados fundamentais sofrem variação de acordo com o modo de organização da vida social. Neste sentido, da dificuldade de conceituação, Dornelles (1989) apresenta as três grandes concepções de fundamentação filosófica dos direitos humanos, de onde, em sua opinião, se desenvolveram as diferentes explicações sobre o tema, “marcando profundamente o processo de formulação e evolução sobre o tema” (p. 17).

A primeira concepção, idealista, parte de uma visão metafísica e abstrata para fundamentar os direitos humanos. Estes seriam valores superiores advindos de uma ordem transcendental, supra-estatal, que podem se manifestar na vontade divina ou na razão natural humana. Neste sentido, os direitos humanos seriam inerentes ao homem ou nasceriam da força da natureza racional humana e, portanto, existiriam independentemente

do seu reconhecimento pelo Estado. Os homens já nascem com direitos naturais e cabe ao soberano ou ao Estado apenas a sua defesa.

A segunda concepção, positivista, apresenta os direitos humanos como construção histórica, ligados ao reconhecimento e fortalecimento do Estado. Seriam produtos que emanam da força do Estado através do seu processo de legitimação e reconhecimento legislativo, e não produto de uma força superior, como Deus ou a razão humana. A existência e efetividade dos direitos dependeriam do reconhecimento do poder público.

A terceira concepção, crítico-materialista, surge, a partir do século XIX, como crítica ao pensamento liberal, encabeçada por Karl Marx, e entende os direitos humanos como “expressão formal de um processo político-social e ideológico realizado por lutas sociais no momento de ascensão da burguesia ao poder político”. (DORNELLES, 1989, p.17). Seriam, portanto direitos histórico, localizados política e ideologicamente a serviço da defesa da propriedade privada.

Em função de seu objeto de estudo - os mecanismos do Estado brasileiro de promoção e defesa dos direitos, esta pesquisa se aproxima mais da segunda concepção, positivista, de direitos humanos. Mesmo também considerando que os direitos humanos são direitos históricos, localizados política e ideologicamente, em função da escolha por realizar primeiramente um trabalho descritivo sobre a efetividade dos direitos no Brasil, optou-se por não aprofundar a discussão conceitual, apresentando a obrigatoriedade de proteção e defesa dos direitos por parte do Estado como dada.

Apesar dos limites do objeto estarem definidos - os mecanismos e práticas utilizadas pelos órgãos para promoção e defesa dos direitos, realizar uma pesquisa em caráter exploratório muitas vezes dificulta o discernimento sobre o que é ou não importante para contextualizar o objeto. Ao longo de toda a pesquisa, este discernimento foi exercitado, porém mais recorrentemente no caso da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, primeiro órgão a ser pesquisado. Seu funcionamento, dinâmicas e mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos compõem o Capítulo II.

Para a pesquisa sobre a Comissão de Direitos Humanos e Minorias foi realizado inicialmente um levantamento do material bibliográfico produzido por e sobre a CDHM. Também foi realizada pesquisa sobre o funcionamento da Câmara dos Deputados, para a contextualização da Comissão. A principal fonte de pesquisa encontrada foi a internet, por

meio do site da CDHM, hospedado no site da Câmara dos Deputados. Esta fonte apresenta diversas informações sobre a CDHM e disponibiliza muitos documentos e publicações para *download*, como notas taquigráficas dos eventos e audiências públicas promovidas, relatórios de execução de atividades e outros materiais produzidos pela Comissão. Também foram disponibilizados pela CDHM documentos impressos como relatórios de pesquisa, documentos de cadastro de denúncias e ofícios.

Outras fontes foram buscadas tais como artigos, dissertações, teses, além de livros publicados, porém não foram encontradas informações sobre a Comissão, além de citações de sua existência. Desta forma, as únicas fontes de pesquisa foram os materiais produzidos pela CDHM e pela Câmara dos Deputados. Todos os documentos encontrados foram analisados, inicialmente no intuito de se familiarizar com o trabalho da Comissão. Posteriormente os documentos foram tratados e utilizados para a elaboração da pesquisa.

O passo seguinte à análise documental foi o contato telefônico com a Comissão no intuito de marcar encontro para apresentação da pesquisa. O primeiro contato foi estabelecido com a Secretária Substituta Sra. Clotildes Vasco, que se mostrou bastante receptiva em relação à pesquisa, bem como todas as outras pessoas contatadas posteriormente.

Para todos os entrevistados desta dissertação foi utilizada a técnica de entrevista semi-estruturada, que, de acordo com Szymanski (2004), possibilita o estudo de significados, permitindo a emissão de opiniões sobre fatos, sentimentos, planos de ação e condutas. Para a autora, a entrevista possui um caráter de interação social reflexiva, pois a relação entrevistador/entrevistado influenciará na forma como as informações aparecerão. A entrevista semi-estruturada traz perguntas elaboradas, com antecedência, pelo pesquisador, sobre os fatos em estudo. Diferentemente de uma entrevista não estruturada ou aberta na qual o entrevistado fala livremente sobre determinado tema, na entrevista semi-estruturada o pesquisador direciona o questionamento para os assuntos pertinentes à pesquisa.

Todas as entrevistas foram gravadas, por aparelho tipo mp3, com o consentimento dos entrevistados. No caso das entrevistas com a Secretária Substituta e com o Deputado Paulo Henrique Lustosa o aparelho sofreu avarias e se danificou, impossibilitando o uso das entrevistas. Porém, como além da gravação foram realizadas anotações, os principais dados

levantados puderam ser utilizados na pesquisa.

Para a pesquisa sobre a CDHM foram entrevistadas, ao todo, 4 (quatro) pessoas: a Secretária substituta da Comissão, Sra. Clotildes Vasco; o Secretário da Comissão, Sr. Márcio Marques Araújo; o Deputado Paulo Henrique Lustosa, membro da Comissão na Legislatura de 2009, e o Deputado Valdir Colatto, presidente da Frente Parlamentar da Agricultura.

Todas as entrevistas foram essenciais para compreender o funcionamento da CDHM. A partir destas entrevistas foi possível obter 3 (três) diferentes percepções sobre o trabalho da Comissão: a percepção dos técnicos que atuam cotidianamente, a percepção de um Deputado membro, e a percepção de um Deputado externo à Comissão. As entrevistas gravadas constam como anexo desta pesquisa, em formato de áudio.

A oportunidade de, em meados de 2001, ter trabalhado com o Deputado Paulo Henrique Lustosa em uma organização não governamental facilitou o acesso à informações privilegiadas sobre o funcionamento da Câmara e da Comissão, além de ter possibilitado o encontro com o Deputado Valdir Colatto. As tentativas de agendar encontro com o Deputado estavam sendo infrutíferas, em função da dificuldade de agenda. O encontro só pode ser realizado quando o Deputado Paulo Henrique facilitou o acesso ao Plenário da Casa e pediu que o Deputado Valdir Colatto concedesse alguns minutos para a conversa.

Paralelamente à realização das entrevistas, foram realizadas as análises dos documentos encontrados. Todos os relatórios de execução foram lidos e a partir deles foram levantados os primeiros dados para o futuro cruzamento com as outras fontes de pesquisa. Foram levantados dados sobre as denúncias recebidas, sobre as composições da Comissão, sobre os eventos realizados, entre outros. No site da Comissão foram encontradas as notas taquigráficas dos eventos realizados. Todas as notas encontradas foram analisadas no intuito de encontrar correlações sobre a composição das pautas dos eventos produzidos pela CDHM. Foi disponibilizado ainda acesso ao banco de dados interno da Comissão para arquivamento e processamento das denúncias recebidas. O banco de dados forneceu as categorias de arquivamento das denúncias e a CDHM disponibilizou ofícios característicos de uma denúncia e seus encaminhamentos.

Todas as informações encontradas na análise documental foram cruzadas com as informações obtidas a partir das entrevistas e da observação participante para formar o

quadro geral sobre o funcionamento e práticas da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

Conforme explicitado, o exercício de discernimento da pertinência das informações obtidas foi constante. Muitas análises realizadas não foram utilizadas diretamente para a elaboração desta pesquisa, principalmente por não comporem um universo factível de pesquisa, como por exemplo a análise das notas taquigráficas. O intuito inicial da análise era encontrar correlações sobre a forma de composição das pautas dos eventos produzidos pela CDHM. Se elas seriam construídas, por exemplo, com base nas plataformas políticas dos presidentes ou membros da Comissão. Porém, por meio das entrevistas foi informado que nem todos os eventos são degravados em notas taquigráficas. Desta forma as notas não compõem o universo de todos os eventos realizados pela Comissão. Qualquer afirmação sobre uma possível correlação poderia ser infundada. As notas foram tabuladas e constam como anexo desta dissertação e apesar de não terem sido utilizadas para seu intuito inicial, ofereceram, entretanto, o conhecimento sobre que tipo de eventos a Comissão realiza.

Como esta pesquisa trata da incorporação dos direitos humanos no Estado, que é realizada primeiramente por meio de dispositivos legais, optou-se por disponibilizar todos os instrumentos analisados, entre relatórios, decretos, leis e outros documentos oficiais sobre a temática dos direitos humanos. O conjunto dos anexos constitui desta forma um acervo bastante significativo dos principais instrumentos legais brasileiros relativos aos direitos humanos.

Sobre a estrutura do Capítulo II, inicialmente é realizada uma contextualização da CDHM dentro do Poder Legislativo. Para tanto são apresentadas as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e explicitados seus objetivos e atribuições legais. A pesquisa sobre o funcionamento da Câmara foi realizada com base em análise documental e, principalmente, com base na entrevista com o Deputado Paulo Henrique Lustosa. Por não ter o conhecimento mais específico sobre o funcionamento da Casa, o exercício sobre as informações pertinentes para a contextualização do objeto foi bastante difícil.

Após a contextualização são apresentados o histórico de criação, as atribuições legais, a estrutura administrativa e as dinâmicas de funcionamento da Comissão. Estas informações foram obtidas principalmente a partir do cruzamento das informações obtidas no Regimento Interno da Câmara, nos Relatórios de Execução da CDHM e nas entrevistas

com o Secretário e com a Secretária Substituta.

Em seguida são discutidos os principais mecanismos de que dispõe a CDHM para a promoção e defesa dos direitos. Os mecanismos são apresentados a partir do cruzamento das informações obtidas nos documentos oficiais e nas entrevistas com o Secretário e com a Secretária substituta, representando, de forma geral, a percepção da própria Comissão sobre seu trabalho; e das informações obtidas pela observação participante e pela entrevista com o Deputado Valdir Colatto, que representam, de forma geral, o contraponto à percepção da Comissão. Os principais mecanismos encontrados são recebimento e encaminhamento de denúncias; monitoramento de programas governamentais; articulação e parcerias com entidades de defesa dos direitos humanos; pesquisa e estudos relativos à situação dos Direitos Humanos; e discussão e avaliação de projetos.

Nas considerações finais do Capítulo II são realizadas as considerações sobre os mecanismos utilizados e sobre sua forma de utilização. Também são apresentadas as lacunas encontradas na utilização dos mecanismos e possibilidades futuras de pesquisas sobre a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara.

O Capítulo III trata da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH. O fato da pesquisa sobre a Secretaria ter sido realizada após a pesquisa sobre a CDHM facilitou o trabalho exploratório. O quadro geral dos trabalhos da CDHM já estava mapeado. A pesquisa na SEDH seguiu o mesmo caminho metodológico, porém agora, com maior discernimento das informações a serem levantadas.

Apesar do contato prévio com a SEDH ter sido realizado antes mesmo da realização desta pesquisa como um todo, a estrutura do órgão é muito grande, e o conhecimento prévio dizia respeito a apenas algumas poucas ações executadas pela Secretaria, conforme explicitado anteriormente, nas motivações para a realização da pesquisa sobre direitos humanos.

Neste sentido foi primeiramente realizada uma ampla pesquisa bibliográfica sobre a SEDH. Novamente não foram encontradas informações relevantes senão referências à sua existência em artigos, livros, teses e dissertações. A principal fonte de pesquisa foi o site oficial da Secretaria, hospedado no site da Presidência da República, artigos jornalísticos e principalmente os documentos produzidos pela própria SEDH.

Depois da análise dos documentos, foi realizado um contato prévio com área de

assessoria de comunicação da SEDH. A pessoa contatada apresentou um panorama geral sobre a estrutura da SEDH e indicou vários coordenadores de departamentos com os quais se poderia obter informações sobre suas áreas. Também disponibilizou uma série de documentos impressos tais como folders de campanhas; cartilhas e manuais de informações sobre direitos humanos direcionados aos vários públicos como idosos, LGBT, ciganos, crianças e adolescentes; e documentos oficiais da SEDH tais como decretos e resoluções, informativos institucionais sobre as atividades da Secretaria e a última versão do PNDH.

Apesar de não estar institucionalmente ligada ao Ministério da Justiça, a estrutura física da Secretaria está sediada neste órgão, e alguns mecanismos internos de arquivamento de dados e informações são compartilhados entre a Secretaria e o Ministério da Justiça. Por meio do acesso a estes mecanismos, em função do trabalho profissional realizado junto ao Ministério anteriormente citado, foi possível obter informações mais específicas sobre a estrutura de funcionamento da SEDH, principalmente em relação à sua divisão de departamentos e coordenações e a divisão de ações dentro destes órgãos internos.

A estrutura da Secretaria é bastante grande, se aproximando à estrutura de um Ministério, porém conta com poucos recursos humanos para a realização de suas atividades. Apesar de apresentar um número reduzido de departamentos, cada departamento se divide em inúmeras coordenações, cada qual responsável por um conjunto grande de ações. A partir do cruzamento das indicações da assessoria de comunicação e dos dados encontrados no sistema interno de arquivamento de dados, foram realizados, via telefone, contatos para agendamento de entrevistas com alguns dos principais departamentos da Secretaria, com o Secretário adjunto e com o Ministro dos Direitos Humanos. Apesar da proximidade geográfica, todas as tentativas foram infrutíferas em função de incompatibilidade de agendas. A única entrevista realizada, poucos dias antes do fechamento desta dissertação, foi com a equipe da Ouvidoria Nacional, que apresentou todo o trabalho realizado por este órgão. A entrevista, semi-estruturada, foi gravada e consta como anexo desta pesquisa.

Neste sentido, as informações obtidas para a pesquisa sobre a Secretaria pautam-se principalmente na análise de documentos oficiais produzidos pela SEDH tais como relatórios de execução, cartilhas, manuais, documentos de referência de programas e projetos, resoluções, entre outros; na análise de decretos e leis que regulamentam o seu

funcionamento e de seus órgãos internos; na análise de documentos relativos aos principais instrumentos internacionais de promoção dos direitos humanos que o Brasil ratificou e promulgou, assumindo compromissos formais de proteção e defesa dos direitos, cuja responsabilidade de execução recai principalmente sobre a Secretaria; além da entrevista com a Ouvidoria Nacional. A partir do tratamento e cruzamento de todos estes dados, foi possível construir o quadro geral sobre o funcionamento e atividades desenvolvidas pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

O Capítulo III segue basicamente a mesma estrutura do Capítulo II. Primeiramente é realizada uma contextualização da Secretaria dentro da estrutura do Poder Executivo. Importante ressaltar que a proposta de estruturar os capítulos da mesma forma foi realizada no intuito de facilitar possíveis comparações entre a Secretaria Especial e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara. Porém, conforme a pesquisa se desenvolveu, foi averiguado que em função de suas atribuições bastante distintas, não é possível realizar comparações gerais sobre o trabalho dos dois órgãos, uma vez que suas atividades são complementares, compondo, juntamente com o Poder Judiciário e com organizações da Sociedade Civil, o Sistema Nacional de Garantia de Direitos.

Segundo Carbonari (2004) o Sistema Nacional de Direitos Humanos é um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações que visam a proteção integral de todos os direitos humanos de todos(as) os (as) brasileiros(as).

(...) As obrigações convencionais de proteção vinculam Estados Partes (todos os seus poderes, órgãos e agentes), e não só seus governos. (...)A responsabilidade internacional pelas violações dos direitos humanos sobrevive aos governos e se transfere a governos sucessivos, precisamente por se tratar de responsabilidade do Estado. Ao Poder Executivo incumbe tomar todas as medidas - administrativas e outras - a seu alcance para dar fiel cumprimento àquelas obrigações. Ao Poder Legislativo incumbe tomar todas as medidas dentro de seu âmbito de competência, seja para regulamentar os tratados de direitos humanos de modo a dar-lhes eficácia no plano do direito interno, seja para harmonizar este último com o disposto naqueles tratados. E ao Poder Judiciário incumbe aplicar efetivamente as normas de tais tratados no plano do direito interno e assegurar que sejam respeitados. Isto significa que o Legislativo e o Judiciário nacionais têm o dever de prover e aplicar recursos internos eficazes contra violações tanto dos direitos consignados na Constituição como dos direitos consagrados nos tratados de direitos humanos que vinculam o país em questão, ainda mais quando a própria Constituição nacional assim expressamente o determina (art. 5º, Par. 2º). (CARBONARI, 2004, *apud* CANÇADO TRINDADE. IN: Direitos Humanos no século XXI, p. 24).

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e a

Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República compõem o Estado, respectivamente dentro do Poder Legislativo e do Poder Executivo, porém cada uma tem funções, atribuições e objetivos específicos. As possíveis comparações se dão mais no sentido pontual da forma de utilização dos mecanismos que cada órgão dispõe como, por exemplo, as dinâmicas utilizadas para o recebimento de denúncias.

Ainda sobre a estrutura do Capítulo III, após a contextualização da Secretaria no Poder Executivo, são apresentados seu histórico de criação, atribuições legais, estrutura administrativa e as dinâmicas de funcionamento da SEDH. Estas informações foram obtidas principalmente a partir do cruzamento das informações obtidas no decreto de criação e Regimento Interno da SEDH, no Relatório de Execução e nos documentos produzidos pela Secretaria.

Após a apresentação sobre suas dinâmicas de funcionamento, são discutidos os principais mecanismos de que dispõe a SEDH para a promoção e defesa dos direitos. Os mecanismos são apresentados a partir do cruzamento das informações obtidas nos documentos oficiais e a partir da observação participante de algumas atividades realizadas pela Secretaria, além da entrevista com a Ouvidoria Nacional. Os principais mecanismos apontados são os espaços de articulação institucional, intersetorial e interministerial; o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH; o trabalho da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; e os programas e projetos de execução direta.

No final do capítulo são realizadas as considerações finais sobre os mecanismos utilizados pela SEDH e sobre a forma como são utilizados. Consoante a pesquisa sobre a CDHM, também são apresentadas as lacunas encontradas na utilização dos mecanismos e possibilidades futuras de pesquisas sobre a Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Para as considerações finais é realizado um apanhado sobre os mecanismos utilizados tanto pela Comissão quanto pela Secretaria no intuito de apresentar um panorama geral sobre os mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro para a promoção e defesa dos direitos humanos. Por se constituir enquanto um trabalho exploratório, que buscou mapear estas dinâmicas e mecanismos, as considerações finais apresentam, principalmente, possibilidades de pesquisas futuras para aprofundar o conhecimento sobre os direitos humanos no Brasil.

CAPÍTULO I

ESTADO E DIREITOS HUMANOS

1.1 - Reconstrução histórica dos conceitos de Direitos Humanos e de Estado

É importante uma breve descrição do processo histórico de criação da idéia e aplicação de Direitos Humanos e do Estado para marcar a noção de que se trata de uma construção social e política e não um tema natural das sociedades. Dependendo do momento histórico, os direitos humanos serão definidos de maneiras diferentes. Importante, também, para contextualizar a relação entre Direitos Humanos e o Estado, é compreender a função do Estado.

A idéia do estabelecimento de limites para o poder é bastante antiga. Diversos princípios do mundo antigo embasavam sistemas de proteção aos valores humanos marcados pelo humanismo ocidental judaico-cristão e greco-romano e pelo humanismo oriental, através das tradições hindu, chinesa e islâmica. Neste sentido, diferentes ordenamentos jurídicos, com base em uma perspectiva religiosa, previam e regulavam princípios de proteção à certos valores humanos. (DORNELLES, 1989).

Na Idade Média, durante o feudalismo europeu, a noção de direitos do homem, no mundo ocidental, incorpora o viés cristão a partir dos escritos de São Tomás de Aquino. O ser humano tem direitos naturais, concedidos por Deus, portanto a lei humana e os poderes políticos são subordinados ao direito divino, expresso nas ações do soberano em seu exercício absoluto de poder. A idéia de direito natural, porém, abre espaço para diversas maneiras de exploração, pois nem todos os homens eram merecedores do direito divino. (GENEVOIS, 2009). Nestas sociedades, o espaço particular de interesse do soberano, do clero e da aristocracia feudal era confundido com o espaço público do resto da sociedade, portanto não existia a noção de igualdade formal entre os indivíduos.

Somente a partir do final do século XVI, início do século XVII começa a se formular a moderna doutrina sobre os direitos humanos, quando se inicia a formação do Estado moderno e a transição do feudalismo para a sociedade burguesa. (DORNELLES, 1989). Com o advento das revoluções burguesas, na era do Iluminismo e das enciclopédias,

afirma-se a dignidade humana e a fé na razão. Os direitos naturais não são mais explicados com base no direito divino e sim como a expressão racional do ser humano.

A partir dos escombros das relações feudais, reconfigura-se uma gama de valores e ações humanas que, cunhadas na égide da razão, faz florescer novas formas de entender e agir sobre o mundo e a sociedade.

Em termos de teorias desenvolvidas com o advento da razão, pode-se destacar a contribuição dos autores chamados contratualistas. Embora a ciência política seja mais afeita ao estudo destes, a sociologia também poderia utilizar mais recorrentemente estes autores, uma vez que eles foram os grandes influenciadores das ações políticas desde o início da modernidade e, entre outros, contribuíram fortemente para a discussão e consolidação da idéia de Estado. É neste sentido, que estes autores serão utilizados nesta dissertação.

As teorias contratualistas, surgidas no século XVII, começam a modificar a concepção de direitos, de sociedade e de Estado uma vez que dão início as idéias de liberdades naturais e de individualismo, e propõem um modelo de Estado que tem por característica principal a defesa e garantias destas liberdades.

Thomas Hobbes foi um dos primeiros autores a desenvolver o chamado modelo jusnaturalista moderno, onde o Estado político seria o produto de uma ação racional de indivíduos que buscam a proteção, a paz e a ordem num contrato social que passa a reger suas vidas por meio de leis civis, em contraposição à insegurança e violência do estado de natureza. A partir deste momento histórico, inicia-se um tipo de formulação que passou a influenciar pensadores com diferentes posicionamentos políticos e ideológicos, culminando na construção do modelo liberal de sociedade e de Estado (DORNELLES, 1989).

Para Hobbes, o homem no seu estado de natureza (o homem natural, a natureza do homem), é egoísta, insociável, movido por paixões, pelo desejo de poder, de riqueza e de glória. O homem é o lobo do homem. O estado de natureza é um estado de perfeita igualdade, pois cada homem tem o mesmo poder (natural e instrumental) que os outros. Os homens são livres e iguais. No entanto, essa condição de igualdade geral poderia tornar a vida insuportável, pois, todos teriam direito a tudo, na luta pela auto-conservação, pelo prazer e pela felicidade, o que levaria a um estado de permanente conflito.

Da igualdade deriva a liberdade (ausência de impedimentos externos que permite a cada um fazer o que bem entender), o desejo pelas mesmas coisas e a possibilidade de obtê-las, mas apenas enquanto puderem manter, já que são tão iguais que ninguém pode vencer por muito tempo. Como não há poder algum sobre os homens, o conflito se degenera na guerra de todos contra todos. A lei moral seria a auto-conservação, a preservação de seu direito à vida.

Mas para Hobbes o homem não é só paixão, é também razão, ou seja, tem a capacidade de calcular a melhor forma de sobreviver. É pela razão que os homens são impelidos a associar-se e a organizar-se em outra forma de sociedade que não a sociedade natural. A razão (leis da natureza, que são teoremas da razão, conselhos que não tem a força de obrigar) lhes diz que devem buscar a paz e que para isso devem renunciar ao direito ilimitado do estado de natureza. O meio para isso é o contrato, o pacto que cada homem faz com cada homem de renunciar aos seus direitos e transferi-los a um terceiro para que este, que não participou do contrato e, portanto, está acima dele, lhes garanta a paz e a segurança. É pela razão, portanto, que os homens intuem a necessidade de sair do Estado de Natureza e passar para o Estado Civil.

Porém, para manutenção deste pacto, é necessário um poder comum capaz de garantir a segurança, a possibilidade do usufruto dos ganhos do trabalho e a manutenção da propriedade. Este poder se chama Estado, o Leviatã, criado com a autoridade que lhe é transferida por cada indivíduo. Para Hobbes, o fundamento da soberania absoluta do Estado, reside no direito de o indivíduo se preservar, de ter segurança, de evitar a morte. (MEDEIROS, 2003). Neste sentido, Hobbes constrói um fundamento de legitimação do estado no pacto, no contrato, que é a expressão do consenso. E, como resulta de uma concordância dos homens entre si em “submeterem-se a um homem ou a uma assembléia de homens, voluntariamente, com a esperança de serem protegidos por ele contra todos os outros”, este Estado, cumprindo uma função moral, pode “usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz, a defesa comum” (HOBBS, 1973).

Desse modo a sociedade de Hobbes é dependente da ação estatal enquanto fonte legítima do direito e da justiça que, necessariamente, portanto, tem que deter um poder

absoluto, soberano, para minimizar os conflitos e preservar a paz, garantindo o direito fundamental, ou seja, a vida.

Assim como Hobbes, John Locke é jusnaturalista. E foi com este autor, já no final do século XVII, que a teoria da liberdade natural do ser humano toma contornos mais definidos. Locke (1978) argumentava a favor de um tipo de sociedade que instaurasse novas formas e processos de governo, que rompesse com a autoridade política baseada na tradição ou na origem divina, sendo esta última noção a que sustentava a sociedade feudal.

O contexto histórico de lançamento de *O Segundo Tratado Sobre o Governo* (1690) é de intensa movimentação político-religiosa, onde coexistiam monarquia e parlamento, sendo este último a instituição responsável por limitar o poder do soberano. O parlamento era formado pela Câmara dos Comuns (burgueses e baixa nobreza) e Câmara dos Lordes (nobres e alto clero). Segundo Várnagy (2003), este foi o período da Revolução Gloriosa que determina o triunfo do parlamento sobre o rei, marcando o colapso da monarquia absoluta na Inglaterra e do direito divino a governar. É o despontar de uma nova estrutura social, política e econômica baseada nos direitos individuais, na liberdade econômica e no interesse privado, criando as premissas políticas que sustentam o surgimento e desenvolvimento do capitalismo. É nesse contexto que se dá a produção teórica de John Locke.

Locke (1978) sustenta que o Estado de sociedade e o poder político nascem de um pacto entre os homens. Antes desse acordo, os homens viveriam em Estado de natureza. Esse Estado natural se constituiria num Estado de liberdade entre os homens, no qual haveria igualdade e sociabilidade, sendo a razão a lei maior da natureza. Aquele que não agisse segundo a razão seria transgressor, e logo todos teriam o direito de castigá-lo, tornando-se executores da lei da natureza. Argumenta que “todos os governantes estão em Estado de natureza enquanto não concordem em formar uma comunidade, fundando um corpo político” (LOCKE, 1978, p. 39).

Para Locke, a propriedade refere-se à vida, à liberdade e aos bens. Portanto, para ele, todo homem tem propriedade, pois enquanto ser racional tem a propriedade de si mesmo, de suas escolhas, de sua liberdade, de sua vida. Para que exista liberdade é necessário haver leis, pois “quem estaria livre se o capricho de qualquer outra pessoa pudesse dominá-lo?” (LOCKE, 1978, p. 56.) A liberdade é a capacidade de “dispor e

ordenar, conforme lhe apraz a própria pessoa, as ações, as posses e toda a sua propriedade, dentro da sanção das leis sob as quais vive, sem ficar sujeito à vontade arbitrária de outrem, mas seguindo livremente a própria vontade” (p.56).

Explica ainda que a propriedade sobre os bens é constituída pela força de trabalho empregada sobre a natureza, tornando o elemento que era comum, enquanto estava na natureza, propriedade de quem exerceu a força de trabalho sobre ele. Logo, o trabalho diferencia este elemento dos comuns a todos. Exemplifica: se um indivíduo estiver com fome e precisar de uma maçã e se para tê-la tiver que ter o consentimento de todos os homens, certamente morrerá de fome. Por tal motivo, o ato de colher a maçã com a força do trabalho faz dela propriedade de quem a colheu, pois o trabalho a diferencia das outras comuns a todos. A mesma lei da natureza que concede ao homem a propriedade também a limita, cabendo ao indivíduo agir racionalmente e apropriar-se do que lhe será útil dentro dos limites da razão.

A propriedade da terra também é adquirida quando nela se anexa ou se aplica aquilo que pertence ao homem, ou seja, trabalho. Então, quando um homem cultiva uma parte de terra, nenhum outro tem o direito de se apropriar dela. O trabalho serve ao homem como direito de posse, o que para Locke (1978) não implica ambição desenfreada. Logo, não tem direito de se apropriar, por exemplo, de uma parte de terra já trabalhada por outrem, o que demonstra os limites da concepção individualista de homem para este autor.

Em Locke, a teoria da propriedade e sua escassez explicam a necessidade da transição do estado de natureza, mediante um acordo positivo, para o estado civil. Este acordo, no entanto, já nasceu com a marca da desigualdade, pois, ao atribuir valor ao ouro e à prata, “e concordando tacitamente com respeito ao uso do dinheiro” (Locke, 1978, p. 52), os homens tornaram possíveis as trocas que resultaram em posses particulares desiguais, resguardando-se o direito de realização destes negócios individuais fora dos limites do pacto geral. Fundam-se aí as bases para o princípio do mercado, a partir da necessidade de liberdade individual para a legitimidade das trocas (MEDEIROS, 2003).

O pacto social, em Locke, tem por objetivo permitir que os direitos naturais dos indivíduos, presentes no Estado de Natureza, possam ser garantidos por um aparelho institucional eficiente, representado pelo Estado. O poder estatal é de natureza judicial e cabe a ele mediar as disputas entre homens livres e proprietários. O estabelecimento de um

marco legal, representado pela lei civil, tem o papel de reforço dos direitos naturais que não são alienados, como em Hobbes, no contrato social:

A delegação conferida ao Estado, ao contrário da renúncia hobbesiana, não lhe confere poderes ilimitados. A liberdade que existia no Estado de Natureza não desaparece ao se instituir o Estado Social. O consenso é dado aos governantes sob a condição de que exerçam o poder dentro dos limites estabelecidos. Locke reconhece como legítimo, portanto, o direito de resistência do povo ao exercício ilegal do poder, uma vez que este direito à rebelião teria como função, corrigir a transgressão dos limites do contrato por parte do governo e garantir os direitos naturais dos indivíduos (MEDEIROS, 2003).

Os direitos são conferidos a todos os cidadãos, independentemente de sua situação de classe. Aos não proprietários cabe o esforço para também conseguir riqueza pessoal, pois só podem gozar dos mesmos direitos e deveres aqueles que têm condições de garantir seu próprio sustento e o de seus dependentes. Na visão de Locke, à assistência material aos homens, por parte do Estado, abre portas ao vício e à preguiça. Deste modo, para o autor, à exceção dos escravos, “só poderiam estar fadados à dependência mulheres, crianças e doentes mentais, por não terem condições físicas ou psicológicas para gerirem suas vidas” (MEDEIROS, 2003). Enquanto dependentes, não possuem status de cidadãos, ou seja, não são portadores nem de direitos, nem de deveres.

O Estado político, resultado do contrato social, para Locke (1978), surge para que se possam evitar os inconvenientes decorrentes de os homens serem livres e iguais e, portanto, possuírem o mesmo poder de julgar. O Estado e suas leis surgem para defender e proteger as propriedades dos homens. No entanto, no contrato social com o governante, os homens não transferem todo o seu direito natural, nato, de se autogovernar; eles transferem o poder de executar leis ao poder executivo, que ainda é responsável pelo poder de julgar transgressões e instituir uma assembléia para a qual os homens transferem a sua autoridade de legislar (poder legislativo), sendo que as decisões devem ser tomadas de acordo com o consenso da maioria dos componentes. Compõe ainda a formação do Estado o poder federativo, que se encarrega de tratar dos assuntos de cunho internacional.

O homem não cede ao representante o direito natural sobre si mesmo, pois sua consciência permanece livre para agir de acordo com sua vontade, porém dentro de limites que são determinados pelo(s) representante(s) para “a conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de ‘propriedade’” (LOCKE, 1978, p. 82). As leis devem prestar-se ao

papel de garantir a propriedade, inicialmente, pela instituição do poder legislativo, o qual se não agir dentro do que lhe é proposto pode ser destituído. Apesar de contratualmente se relacionarem, o povo não está contratualmente obrigado a aceitar irracionalidades do governo, e os governantes se beneficiam do ato de governar apenas como membros do corpo político. São deputados em nome do povo, e este “por tê-lo nomeado tem ainda o poder de afastá-lo” (LOCKE, 1978, p. 130).

Por essas posições, Locke é considerado o pai do liberalismo político. Em sua teoria todos são proprietários, haja vista que possuem suas vidas, mas nem todos possuem bens e se não possuem é porque a medida do trabalho aplicado não foi suficiente para tal. Assim, convencionou-se que o indivíduo que aplicar mais sua força de trabalho possuirá mais bens. Neste sentido, as desigualdades são geradas pela maior ou menor aplicação da força do trabalho do indivíduo.

... [Locke] aboliu os limites morais que condicionavam a posse da propriedade individual livrando-a dos constrangimentos sociais, ao vinculá-la ao trabalho. Deu centralidade ao indivíduo que, com qualidades próprias, se esforça ao máximo para satisfazer os seus interesses. Refutou a idéia da soberania estatal na medida em que a transferiu ao povo, que a delega a um Poder – que a exerce fundamentado no império das leis. Defendeu a autonomia da sociedade civil e seu direito de efetuar transações, estabelecer contratos, ter propriedades (...). Pode-se atribuir também a Locke o que podemos chamar como os primeiros direitos humanos que contemplam o homem como cidadão: o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à resistência contra a opressão e a tirania. (MEDEIROS, 2003).

Para Locke, portanto, a propriedade seria o direito natural inalienável do ser humano, o direito fundamental do qual decorrem os demais direitos dos indivíduos. O direito à propriedade seria o motivo que leva cada indivíduo a ceder parte de suas liberdades e direitos para formar a instância que irá garantir e proteger a existência desse direito, ou seja, o Estado-governo.

Depois dos escritos de Locke, a noção de cidadania tornou-se um dever específico, um desafio pessoal num mundo onde todo indivíduo ou reconhece sua responsabilidade para com todos os outros ou desobedece à razão, à sua consciência. É dessa concepção individualista burguesa que nasceu, portanto, “a moderna idéia do cidadão e de uma relação contratual entre os indivíduos, na qual a propriedade, a livre iniciativa econômica e certa margem de liberdades políticas e de segurança pessoal seriam garantidas pelo poder

público”. (DORNELLES, 1989).

Outro pensador contratualista, que apesar de suas propostas de democracia radical, contribuiu para a consolidação do modelo de Estado liberal, foi Jean-Jacques Rousseau. Para o autor, a condição natural humana é de felicidade, virtude e liberdade. Ao contrário de Locke, entendia que é a civilização, a vida em sociedade, que limita as condições naturais de felicidade humana. Neste sentido afirmou que os homens são naturalmente livres e iguais, mas encontram-se acorrentados em todas as partes do mundo (ROUSSEAU, 1978).

O homem no estado natural de Rousseau é forte, vigoroso e livre. Neste estado, o homem não tem sociabilidade – satisfaz sozinho suas necessidades, e é amoral. A liberdade para Rousseau é a primeira distinção essencial entre o homem e o animal, pois, enquanto o animal não pode desviar-se das regras que lhe são prescritas, o homem executa suas ações segundo seus instintos de sobrevivência e preservação.

Porém, os homens não são iguais. Têm pequenas distinções físicas que lhe garantem diferentes talentos, e são estas diferenças que, quando os homens começam a entrar em contato uns com os outros, geram competição e infelicidade. A competição leva o homem a se espalhar pelo mundo, a fazer uso da linguagem, a constituir a família e a iniciar a divisão do trabalho pela descoberta da metalurgia e agricultura. Estas descobertas e seu desenvolvimento geram o direito de propriedade e, conseqüentemente, acentuam e aumentam progressivamente a desigualdade. A propriedade separa ricos e pobres. O trabalho torna-se necessário, bem como a criação de instituições e leis para a defesa da propriedade privada. Instaura-se a sociedade civil, decretando o fim da igualdade e abrindo as portas para a germinação da miséria e escravidão. As desigualdades quase imperceptíveis tornam-se desigualdades sociais. Os mais fortes usam sua força para garantir o direito de propriedade através de instituições criadas para tal fim. Os homens estão presos a convenções baseadas na força.

Rousseau afirma que o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro homem que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer “isto é meu” e encontrou pessoas suficientemente simples para não questioná-lo (ROUSSEAU, 1978). É, pois, a partir do conceito de propriedade que Rousseau explica o surgimento da sociedade civil. Esta sociedade rompe com a igualdade natural, faz com que o poder se imponha pela força

e cria, socialmente, um quadro de desigualdade onde os homens se tornam ambiciosos e maus, portanto contrários ao seu natural. É um estado de infelicidade e tende à guerra, mesmo sendo legitimado pelo estabelecimento da propriedade e das leis.

A saída deste estado de infelicidade é o estabelecimento de um contrato, baseado na renúncia da vontade individual e depósito em uma vontade geral, *sui generis*, diferente do conjunto das vontades particulares. O contrato legítimo, assim constituído, restituiria a cada indivíduo – apesar da vida em sociedade – sua liberdade e igualdade inerentes. Não exatamente sua liberdade natural, mas uma liberdade convencionada.

O contrato seria uma forma de associação cujo objetivo é defender e proteger a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. (ROUSSEAU, 1978).

Neste sentido, o contrato social proposto por Rousseau pressupõe a união entre iguais e não resulta da submissão. Cada um deposita sua cota de individual em uma vontade geral. Essa vontade coletiva formula leis que regem a vida social. Portanto, se as leis são ditadas pela vontade geral e esta é formada pela vontade de cada um, estes não obedecem senão aquilo que ditam a si mesmos. Cada um é autor das regras que lhe são impostas assim como do direito do qual desfrutam. O poder assim constituído é um poder soberano, expressão da vontade geral e do interesse comum que une e dá existência a uma comunidade política.

Esta vontade do coletivo é fixada por meio de leis que o povo institui, enquanto corpo soberano. Sendo assim, o poder resultante do contrato é absoluto porque não é subordinado a nenhum outro; é inalienável porque a soberania é o exercício da vontade geral e a vontade não se transfere; e é indivisível porque, enquanto representante de um corpo social, só pode agir como ato deste corpo no seu conjunto (MEDEIROS, 2003).

A liberdade para Rousseau é uma liberdade conquistada coletivamente e é expressa e alcançada pelos cidadãos que, conscientes da natureza social dessa liberdade, assumem sua responsabilidade pela organização e conservação do corpo político, e conseqüentemente sua responsabilidade na participação do destino da comunidade.

Desta forma Rousseau introduz a concepção democrático-burguesa de Estado. O poder passa do príncipe ou da oligarquia para a comunidade. Suas propostas de uma

sociedade fundada nos princípios de liberdade, igualdade e bem-estar coletivo, onde interesses individuais não se sobrepõem aos interesses da vida coletiva, tiveram, segundo Dornelles (1989), forte influência sobre os movimentos que levaram às lutas pela independência dos Estados Unidos e à Revolução Francesa, e à ascensão da burguesia enquanto classe revolucionária em luta contra o absolutismo feudal, capaz de aglutinar em torno dos seus próprios projetos um enorme contingente de setores populares, possibilitando condições para uma ruptura com o antigo regime e instituindo a nova fase do Estado Moderno, de inspiração liberal.

E é a partir destas lutas sociais que surgem as primeiras declarações de direitos, quais sejam, a Declaração da Virgínia de 12 de julho de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Assembléia Nacional Francesa, de 1789, que serviram de paradigma para a instituição formal de um elenco de direitos que passariam a ser considerados fundamentais para os seres humanos

Esse elenco de direitos coincidia com as aspirações de amplas massas populares em sua luta contra os privilégios da aristocracia. No entanto, em última instância, estes direitos satisfaziam primeiramente às necessidades da burguesia - direitos da liberdade; de livre cambismo; liberdade de pensamento e expressão; liberdade de ir e vir; liberdade política; mão-de-obra livre - e conseqüentemente criavam as condições da consolidação e fortalecimento do modo de produção capitalista. Para tanto eram fundamentais a consolidação do Estado liberal e a regulamentação constitucional dos direitos dos indivíduos.

1.1.1 - Liberalismo e direitos civis e políticos ou direitos de primeira geração

O fortalecimento do Estado Liberal e o desenvolvimento das forças produtivas foram se consolidando a partir de meados do século XIX, quando a industrialização da economia alterou radicalmente as relações e processos de produção. Neste contexto, o exercício do Estado deveria se limitar à vigilância da ordem social e à proteção contra as ameaças externas, não se envolvendo diretamente nas então conquistadas liberdades individuais.

A doutrina do liberalismo foi, portanto, se construindo nas lutas contra o absolutismo. O poder arbitrário do Estado deveria ser limitado pelo constitucionalismo e pelas conquistas liberais já consolidadas – liberdades, ordem legal, governo representativo, legitimação da mobilidade social. A valorização do indivíduo, como centro e ator fundamental do jogo político e econômico; o estabelecimento do poder legal, baseado no direito estatal e o progresso econômico são conseqüências do projeto liberal. (MEDEIROS, 2003)

Os direitos humanos, em seu primeiro momento moderno, ou, como convencionou-se denominar (BOBBIO, 2004), em sua primeira geração, são a expressão das lutas da burguesia revolucionária, com base na filosofia iluminista e na tradição doutrinária liberal. Segundo Dornelles, (1989), materializam-se, portanto, como direitos civis e políticos, ou direitos individuais atribuídos a uma pretensa condição natural do indivíduo. São a expressão formal de necessidades individuais que requerem a abstenção do Estado para seu pleno exercício.

Os direitos civis são os direitos que garantem a liberdade individual e para sua efetivação, exigem um estado mínimo, ou sua mínima intervenção. Dizem respeito à 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. Segundo Medeiros (2003), consolidaram-se ao longo do século XVIII, tendo já, em seus elementos essenciais, a mesma aparência que têm hoje. Os direitos políticos dizem respeito ao direito de participar das decisões e ações da comunidade política da qual o indivíduo é membro.

Os direitos civis e políticos estão ligados à formação do Estado moderno e implicam uma liberdade ativa, a participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado. Sua afirmação foi conquista da burguesia em sua luta emancipatória de inspiração liberal contra o absolutismo e são, portanto, produtos do liberalismo.

1.1.2 - Estado de direito e os direitos sociais, econômicos e culturais – direitos de segunda geração

No início do século XIX, a burguesia já se consolidara no poder do Estado e o projeto liberalista já se realizara, em termos europeus. Mas este período não foi isento de lutas, confrontos sociais e contradições políticas, porém agora os atores eram outros.

Segundo Dornelles, (1989) a burguesia sentia-se duplamente ameaçada:

(...) por um lado, a ação restauradora e nostálgica dos antigos membros da aristocracia europeia, que ainda sonhavam em reconstruir os poderes do antigo regime, destruindo ou neutralizando as conquistas revolucionárias da burguesia; por outro lado, essa mesma burguesia era ameaçada cada vez mais por uma massa popular empobrecida, expropriada e insatisfeita por não usufruir as conquistas alcançadas na luta por “liberdade, igualdade e fraternidade” contra o absolutismo. (DORNELLES, 1989)

Neste ínterim, o processo de produção capitalista se consolidava nos novos modelos industriais que, ampliando seus mercados, aumentando seus lucros, concentrando mão-de-obra e aumentando radicalmente as desigualdades sociais, acabaram por contribuir para a criação de uma nova classe social; o proletariado, ou a moderna classe operária urbano-industrial.

E esta nova realidade, formada pelos confrontos sociais e ideológicos entre a classe operária, já organizada em movimentos operários, a burguesia e o Estado liberal não-intervencionista, abre espaço para novos questionamentos e começa a colocar em xeque a ordem social vigente.

Através, principalmente, da reflexão de Karl Marx sobre os direitos fundamentais proclamados pelas declarações americana e francesa, realizada principalmente no texto *A Questão Judaica* (2006), se desenvolveu o pensamento crítico sobre os direitos humanos enquanto produto de enunciados formais de caráter individualista.

De acordo com esse autor, os direitos do homem diferem dos direitos do cidadão porque “constituem apenas os direitos de um membro da sociedade civil, ou seja, do homem egoísta, do homem separado dos outros homens e da comunidade” (MARX, 2006). Sua liberdade é o direito da propriedade privada. O ser humano não é tido, nesse sentido, em sua generalidade, mas unicamente no âmbito de seus interesses privados. A associação política é, desse modo, um meio de se preservarem interesses individuais e não coletivos.

Portanto, “a esfera em que o homem age como ser genérico vem degradada para a esfera onde ele atua como ser parcial” (p.33), e assim se separa o homem do cidadão, sendo que este último é “o homem verdadeiro e autêntico” (p. 33), enquanto que o homem político é reduzido a uma esfera individual e imediatista, formado para reconhecer-se como um cidadão abstrato que tem seus direitos e deveres grafados pela letra da lei que defende não o ser humano em sua essência, mas o homem enquanto proprietário.

Os direitos humanos, concentrados apenas como direitos civis e políticos, mesmo em sua pretensão de universalidade, expressavam somente os interesses e anseios de uma classe específica, a burguesia, uma vez que só a ela eram abertos espaços de participação política e possibilidades de aquisição de propriedade privada.

É importante ressaltar que a formalização dos direitos de igualdade e liberdade nas declarações de direitos americana e francesa e nos ordenamentos jurídicos vigentes à época eram imprescindíveis para a concretização do projeto liberal da burguesia e para a consolidação do sistema de produção capitalista. Resgatando e ultrapassando conceitos lockeanos, as leis e as oportunidades são iguais para todos. Ricos, pobres, mulheres, crianças, jovens, velhos, trabalhadores manuais, comerciantes, financistas, enfim todos os indivíduos devem ser considerados sujeitos de direitos. Desta forma, a lei não mais poderia garantir os privilégios, mas seria considerada a medida da igualdade entre todos os seres humanos, por ser a única expressão capaz de proteger e reconhecer os direitos considerados fundamentais para todas as classes e categorias de pessoas, independentemente do seu status sócio-econômico, da sua posição política, da sua idade, sexo, cor, religião, etc. A lei é igual para todos, mesmo que um more em um enorme castelo e outro debaixo da ponte. O que produz as diferenças é a capacidade de cada indivíduo em prover seus bens e sua subsistência.

Em relação à liberdade, sua formalização enquanto direito possibilitava a venda da força de trabalho dos indivíduos que não tinham condições de se tornarem proprietários, além de garantir a liberdade de ir e vir e a liberdade mercantil, agora destituída de tributos feudais e das ameaças da nobreza e do clero.

Foi por meio das manifestações dos trabalhadores do movimento sindical europeu e norte-americano do século XIX que os direitos sociais começaram a criar condições

objetivas de serem constituídos, colocando em evidência a insuficiência dos direitos civis e políticos para reversão das desigualdades.

A crítica destes movimentos era em relação à existência da contradição entre os princípios formalmente divulgados nas declarações de direitos e a realidade vivida cotidianamente pela ampla maioria da população. As reivindicações giravam em torno da necessidade da real efetivação dos direitos enunciados pelas declarações. A igualdade, tão cara aos liberais, deveria ser garantida materialmente, e essa garantia só poderia ocorrer por meio da intervenção do Estado na vida econômica e social, visando à regulamentação do mercado de trabalho.

A crise do capitalismo de 1929 e as idéias difundidas por Keynes ofereceram o substrato necessário para evidenciar a insuficiência do sistema de auto-regulamentação do mercado e a necessidade de intervenção do Estado como agente ativo na regulação econômico-social (MEDEIROS, 2003).

Esta nova realidade, de crise do capital e de acirramento das desigualdades sociais, coloca em xeque as interpretações liberais acerca dos direitos humanos, entendidos como inerentes à natureza do homem, independentemente da sua condição social e da sua classe de origem. Coloca-se a questão dos direitos sociais, econômicos e culturais e a presença ativa do Estado na regulação da vida social é reivindicada. Estava claro que o reconhecimento puro e simples de um direito inerente ao homem não garantia o seu efetivo exercício por aqueles que ocupavam uma posição subalterna na estrutura produtiva da sociedade.

Entre os direitos fundamentais de natureza social, econômica e cultural, Dornelles (1989) aponta alguns exemplos: direito ao trabalho; à previdência social em caso de velhice, invalidez, incapacidade para o trabalho, aposentadoria, doença, etc.; direito à greve; direito à saúde; direito à educação gratuita; direito a uma remuneração que garanta condições dignas para o trabalhador e sua família; direito a férias remuneradas; direito à estabilidade no emprego; direito a condições de segurança no trabalho; direito aos serviços públicos (transporte seguro e confortável, segurança pública, saneamento básico, ruas calçadas, iluminação, água encanada e tratada, comunicação, etc.); direito à moradia digna; direito de acesso à cultura; direito de proteção à infância; direito ao lazer, etc.

São direitos que buscam promover a igualdade de acesso a bens socialmente produzidos, como forma de fortalecer a coesão social. São concebidos como créditos dos indivíduos com relação à sociedade, a serem saldados pelo Estado. Trata-se, portanto, não apenas de enunciar direitos nos textos constitucionais, mas também de prever os mecanismos adequados para viabilização das suas condições de satisfação, e neste sentido o Estado passa a ser um agente promotor das garantias e direitos sociais.

Assim, enquanto os direitos civis e políticos exigem, para sua plena realização, um Estado mínimo ou menos impositivo, os direitos sociais, econômicos e culturais exigem uma presença mais forte do Estado, com a função de interventor, para serem realizados. Exigem um Estado de Direito que tenha condições de promover a realização material, baseado em um arcabouço jurídico-formal, destes direitos.

1.1.3 - A ampliação do conceito e do conteúdo dos direitos humanos

Os direitos humanos correspondem a certo estado da sociedade. Antes de serem inscritos numa constituição ou num texto jurídico, anunciam-se sob a forma de movimentos sociais, de tensões históricas, modificando as formas de pensar e viver as relações sociais.

Sendo históricos e condizentes com as necessidades humanas fundamentais de determinados períodos históricos, a ampliação do conceito e conteúdo dos direitos humanos acompanhou as diferentes lutas e reivindicações sociais e transformações sócio-econômicas e políticas que marcaram as sociedades nos últimos trezentos anos.

Assim como a necessidade de se estabelecer direitos civis e políticos surge a partir das lutas contra o absolutismo feudal dos séculos XVII e XVIII, e a necessidade de regular as liberdades individuais do liberalismo econômico dos séculos XVIII e XIX gera os direitos sociais, econômicos e culturais, os séculos XX e XXI vêem novas reivindicações humanas, sociais e estatais passarem a fazer parte do cenário internacional e do imaginário social das sociedades contemporâneas. Criam-se novas necessidades que exigem a formalização de novos direitos.

O contexto histórico criado com o fim da Segunda Guerra Mundial trouxe para a humanidade uma nova era. As lutas nos campos de batalha da Europa e do Oriente se desenvolveram contra os modelos totalitários dos Estados de terror de inspiração fascista,

revelando violações em massa aos direitos humanos até então instituídos, a exemplo das ocorridas nos campos de concentração nazistas, como o genocídio a seis milhões de judeus e outros grupos étnicos e religiosos.

Ao final da guerra, o mundo se vê dividido em blocos, que em sua luta ideológica e material pelo poder, dão início à inimagináveis avanços científicos e tecnológicos, exemplificados pela exploração do espaço sideral e pela explosão das bombas atômicas em Hiroxima e Nagasaki. O capital se globaliza, dando início à era das multinacionais que promovem novas mudanças na divisão do trabalho e em suas relações. O avanço da acumulação capitalista intensifica a utilização de recursos naturais e sua escassez começa a despontar no horizonte. Neste contexto, as conseqüências das ações dos homens se tornam globalizadas, pois passam a afetar toda a humanidade.

Essa nova e complexa realidade colocou na ordem do dia uma série de novos anseios e interesses reivindicados por novos e diversos atores. Por não se limitarem às realidades e espaços dos Estados nacionais e por terem caráter ao mesmo tempo individual e coletivo quando interessam a toda a humanidade, essas demandas exigem a formalização e efetivação de direitos que devem ser garantidos com o esforço conjunto do Estado, dos indivíduos, dos diferentes setores da sociedade e das diferentes nações. São os chamados direitos de solidariedade, ou direitos de terceira geração, ou ainda direitos difusos exemplificados pelo direito à paz; direito ao desenvolvimento; direito à auto-determinação dos povos; o direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e o direito à utilização do patrimônio comum.

1.2 - A proteção internacional dos direitos humanos

Na contemporaneidade, as liberdades e garantias para os seres humanos não são assuntos que interessam unicamente a cada Estado, mas, ao contrário, interessam a toda a comunidade internacional.

Enquanto o século XIX se caracterizou por ser o momento do reconhecimento constitucional, em cada Estado, dos direitos fundamentais, o século XX foi marcado pela progressiva incorporação dos direitos humanos no plano internacional, principalmente em

função da internacionalização das relações políticas e econômicas, da consolidação do mercado mundial e do desenvolvimento dos princípios de direito internacional público.

Os conflitos internacionais, principalmente as duas grandes guerras, os massacres de populações civis, os genocídios de grupos étnicos, religiosos, culturais, etc., e a permanente ameaça à paz internacional demonstraram que não bastava que cada Estado aprovasse internamente uma declaração de direitos ou ratificasse documentos internacionais sobre direitos humanos para que estes estivessem protegidos.

A progressiva construção de um complexo sistema de defesa dos direitos humanos responde à necessidade do estabelecimento de órgãos que possam investigar violações estatais aos direitos humanos e impor sanções apropriadas. Ao sistema de âmbito internacional patrocinado pelas Nações Unidas somam-se sistemas regionais que buscam garantir a proteção aos direitos humanos levando em consideração as peculiaridades históricas e políticas destas regiões.

Para o Bobbio (2004), o caminho contínuo, ainda que várias vezes interrompido, da concepção individualista da sociedade procede lentamente, indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado, através de declarações de direitos e das constituições nacionais, até o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo, formalizado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem¹, produzida em 1948.

Com esta declaração, um sistema de valores é, pela primeira vez na história, universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado [...]. Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter certeza histórica de que a humanidade – toda a humanidade – partilha alguns valores comuns; e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens. (BOBBIO, 2004)

A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi elaborada a partir da Carta das Nações Unidas que criou a Comissão de Direitos Humanos. No dia 10 de dezembro de 1948, a Assembléia geral da ONU, reunida em Paris, aprovou por 48 (quarenta e oito) votos a favor e 8 (oito) abstenções a Declaração Universal. As abstenções foram da Polônia, Ucrânia, Iugoslávia, União Soviética, Bielo-Rússia, Tchecoslováquia, África do Sul e

¹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos consta como Anexo 1 desta pesquisa.

Arábia Saudita. Os países socialistas se abstiveram por entenderem que a declaração não tratou adequadamente os direitos sociais, econômicos e culturais. A Arábia Saudita se absteve porque a declaração não se pautou pelos princípios da religião muçulmana. E a África do Sul deixou de aprovar o texto porque o conteúdo do documento confrontava diretamente a política racista do *apartheid*. Para Dornelles, (1989) é importante frisar que, mesmo não tendo força de obrigatoriedade para a ação dos Estados, a Declaração da ONU teve uma importância histórica por marcar a derrota dos regimes totalitários nazi-fascistas, além de constituir um monumento de natureza moral, servindo de referencial para a promoção e o respeito efetivo dos direitos humanos em todas as partes do mundo.

Para Bobbio (2004) o universalismo² dos direitos humanos foi uma lenta conquista. Na história da formação das declarações de direitos podem-se distinguir pelo menos três fases. A primeira fase é o nascimento das declarações enquanto teorias filosóficas, onde as primeiras afirmações dos direitos do homem são pura e simplesmente a expressão de um pensamento individual: são universais em relação ao conteúdo, mas são extremamente limitadas em relação à sua eficácia, na medida em que são propostas para um futuro legislador.

No momento em que essas teorias são acolhidas pela primeira vez por um legislador e postas na base de um nova concepção de Estado – não mais absoluto e sim limitado – a afirmação dos direitos passa a ser o ponto de partida para a instituição de uma autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos. Esta é a segunda fase da história dos direitos do homem, quando ocorre a passagem da teoria para a prática. Nessa passagem, a afirmação dos direitos ganha em concreticidade, mas perde em universalidade, na medida em que os direitos são reconhecidos somente no âmbito interno dos Estados.

Com a Declaração Universal tem início a terceira e última fase, na qual a afirmação dos direitos é ao mesmo tempo universal e positiva. “A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos

² Pelo fato de não interferir diretamente nos objetivos desta pesquisa, esta autora optou por não aprofundar a discussão sobre o eurocentrismo empregado na concepção de universalidade imposta pela Declaração Universal de Direitos Humanos e, de forma geral, pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para o início de uma discussão neste sentido, ver DUSSEL, Enrique. 1992. *El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del mito de la Modernidad*. La Paz, Bolívia: Plural Editores. 1994 e SEGATTO, Rita. *Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais*. Revista Mana, Rio de Janeiro, v.12, ano 1, abr. 2006.

direitos naturais, transfigurando-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade concreta dos direitos positivos universais”. (BOBBIO, 2004)

Para a busca da efetividade dos direitos propostos formalmente pela Declaração Universal, foram criados diversos instrumentos, na forma de pactos internacionais e convenções, estabelecendo sistemas para protegê-los e controles para assegurar-lhes o cumprimento. Entre os principais instrumentos estão o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Ambientais; a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Declaração dos Direitos da Criança; a Convenção para a Prevenção e Repressão do Genocídio, entre outros.

Para Piovesan (2005), cabe destacar que até 2003 o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 149 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais com 146; a Convenção contra a Tortura com 132; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial com 167; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher com 170; e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes. O elevado número de adesões a estes tratados simboliza o grau de consenso internacional a respeito de temas centrais voltados aos direitos humanos.

Cabe ressaltar que para a Organização das Nações Unidas existem 192 países no mundo, todos membros da entidade. Porém nesta lista não constam o Vaticano, apesar de este ser observador permanente da entidade; Taiwan, cuja independência não é reconhecida pela China; e Kosovo, que alcançou sua independência em 2008, mas não integrou a organização porque a Sérvia ainda não sua reconheceu independência. A ONU também não considera em sua contagem os territórios e colônias, como Groelândia, Guiana Francesa e Porto Rico.

Todos os instrumentos citados anteriormente estabelecem sistemas de monitoramento através da elaboração de relatórios periódicos. Cada Estado signatário se compromete a realizar um levantamento periódico sobre as ações realizadas, por parte do Estado, para a efetividade dos direitos e sobre a situação do direito em questão no país. Estes relatórios são entregues às comissões específicas de monitoramento dos direitos humanos da ONU e também são apresentados à sociedade civil. Esta, por sua vez, elabora

um relatório alternativo, ou contra-informe, avaliando o relatório oficial do Estado e apresentando suas ações para a efetivação dos direitos.

A partir da ratificação dos tratados e convenções, os países se comprometem a acolher estes preceitos e a promover e proteger os direitos humanos. Por estarem consagrados em normas, se impõe uma relação de obrigatoriedade moral. Porém muitos países, mesmo signatários da Declaração e de vários tratados, pactos e convenções parecem acolher essas medidas apenas no plano formal. Com o intuito de promover e estimular o respeito a estes direitos e ainda estabelecer sanções para suas violações, em 1998 foi criada a Corte Internacional para a Defesa dos Direitos Humanos.

Segundo Piovesan (2000), os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, ao consagrarem parâmetros mínimos a serem respeitados pelos Estados, apresentam um duplo impacto: são acionáveis perante as instâncias nacionais e internacionais. No campo nacional, os instrumentos internacionais conjugam-se com o direito interno, ampliando, fortalecendo e aprimorando o sistema de proteção dos direitos humanos, sob o princípio da primazia da pessoa humana. No campo internacional, os instrumentos internacionais permitem invocar a tutela internacional, mediante a responsabilização do Estado, quando direitos internacionalmente assegurados são violados. Para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Estado tem a responsabilidade primária no tocante à proteção de direitos, tendo a comunidade internacional a responsabilidade subsidiária, quando as instituições nacionais se mostrarem falhas ou omissas na proteção de direitos. O objetivo maior da tutela internacional é propiciar avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos.

Ainda segundo a autora, (2000), a ação internacional tem auxiliado a visibilidade das violações de direitos humanos, o que oferece o risco do constrangimento político e moral ao Estado violador, e tem permitido avanços na proteção dos direitos. Ao enfrentar a publicidade das violações de direitos, bem como as pressões internacionais, o Estado é praticamente compelido a apresentar justificativas a respeito de sua prática. Quando um Estado reconhece a legitimidade das intervenções internacionais na questão dos direitos humanos e, em resposta a pressões internacionais, altera sua prática com relação à matéria, fica reconstituída a relação entre Estado, cidadãos e atores internacionais.

1.3 - O Brasil e a incorporação jurídica dos Direitos humanos

No Brasil, a origem da luta pelos Direitos Humanos remonta aos anos 60, sobretudo a partir da segunda metade da década. Para Carbonari (2007), a realidade brasileira do período de afirmação dos direitos humanos em nível mundial foi marcada pela sua inviabilização, como conteúdo e como experiência política e social, dados os cerceamentos da participação social e a prisão, exílio e morte de centenas de ativistas que se opunham à ditadura militar.

As experiências políticas autoritárias vividas no Brasil se basearam na doutrina de segurança nacional e se expressaram através do binômio segurança e desenvolvimento. O desenvolvimento da Doutrina de Segurança Nacional se deu no quadro da Guerra Fria, nas décadas de 50 e 60, a partir do confronto internacional entre o bloco ocidental e os países socialistas.

A questão dos direitos humanos levantada pelos movimentos de oposição aos regimes militares demonstrou a capacidade de confrontação com um tipo de poder político que violentava sistematicamente os direitos mais elementares da pessoa humana. No contexto da ditadura, a luta pelo respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana converteu-se em ação política real contra o autoritarismo do Estado, ultrapassando a questão da ilegalidade das práticas de governo e passando ao questionamento da própria legitimidade do poder. Neste sentido, o discurso dos direitos humanos é utilizado como um meio de fazer política, de intervir no jogo político, de confrontar as expectativas existentes de exercício do poder e de criar alternativas ao poder estabelecido.

Principalmente com base nas formalizações no âmbito internacional, os direitos humanos foram incorporados como discurso pelos opositores à ditadura militar, criando novas práticas políticas e novas formas de organização social como centros de defesa dos direitos humanos, comitês de anistia, diferentes entidades de familiares desaparecidos e atingidos pela repressão militar, Comissões de Justiça e Paz, grupos de mães como a *Madres de Mayo*, e mesmo através de instituições tradicionais da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil, que desempenhou papel exemplar na luta contra o regime militar e pelo respeito aos direitos humanos (Dornelles, 1989).

Mesmo que num primeiro momento as reivindicações se davam mais em relação aos direitos civis e políticos, amplamente violados pelo regime militar, a prática das entidades de defesa dos direitos humanos, em um quadro de transição democrática, aponta para um entendimento mais amplo desses direitos. A definição ampliada dos direitos humanos passa a perceber a complementaridade que existe entre os direitos civis e políticos, os direitos sociais, econômicos e culturais e os direitos de solidariedade, dentro de um contexto cultural plural como os das sociedades contemporâneas.

A dinâmica da luta que se travou contra os regimes autoritários, e posteriormente nos períodos de recuperação democrática, fez surgir uma série de reivindicações que originaram expectativas de reconhecimento e viabilização do exercício desses direitos. Começam a aparecer as questões comportamentais referentes à sexualidade, ao prazer, ao lazer, à juventude, aos direitos das chamadas “minorias”, como também as questões referentes ao meio ambiente, à paz, à justiça, etc., demonstrando a incapacidade interpretativa, em um ambiente plural, das tradicionais concepções parciais acerca dos direitos humanos, centradas na falsa contradição entre os direitos individuais e os direitos coletivos, e na prevalência de uns sobre os outros.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou definitivamente o fim do período de repressão política e o início da consolidação do regime democrático no país. Um elenco de direitos outrora reivindicados pelos movimentos de direitos humanos passou a fazer parte do texto da lei, bem como outros direitos promulgados pelas declarações internacionais em que o Brasil era signatário saíram da mera formalização internacional para serem assimilados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo 5º. Parágrafo 2º. da Constituição Federal (1988)³ estabelece que os direitos e garantias constitucionais não excluem outros decorrentes dos tratados de que o Brasil seja parte. O dispositivo indica que a ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos obriga o Estado brasileiro no plano interno a defender e promover estes direitos. Quando um tratado internacional é promulgado pelo Brasil, suas determinações são incorporadas ao direito brasileiro como norma ordinária, ou seja, serão equiparados às leis ordinárias.

As inovações introduzidas pela Constituição de 1988 tiveram fundamental importância para a promulgação de inúmeros instrumentos de proteção dos direitos

³ A Constituição da República Federativa do Brasil consta como Anexo 2 desta pesquisa.

humanos. O marco inicial desse processo de incorporação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Direito Brasileiro foi a ratificação, em 1968, da Convenção Internacional para Eliminação de todas as formas de discriminação racial. A partir desta ratificação, seguiram-se⁴:

- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificado em 01 de fevereiro de 1984;
- Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989;
- Convenção sobre os Direitos da Criança, 24 de setembro de 1990;
- Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), 24 de janeiro de 1992;
- Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), 24 de janeiro de 1992;
- Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 28 de Junho de 2002;
- Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o envolvimento das crianças em conflitos armados, 27 de janeiro de 2004;
- Protocolo Opcional à Convenção dos Direitos da Criança sobre Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil, Decreto nº 5.007, 27 de janeiro de 2004;
- Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, 12 de janeiro de 2007;
- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 01 de agosto de 2008;
- Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 01 de agosto de 2008;
- Protocolo Opcional ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 25 de setembro de 2009;
- Segundo Protocolo Opcional ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 25 de setembro de 2009;

⁴ Convenções ratificadas pelo Brasil, no âmbito do sistema ONU, até 2009. Fonte: Alto Comissariado dos Direitos Humanos das Nações Unidas, atualizado em 30 de março de 2010 disponível em <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/newhvstatusbycountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=24#24>. Para outros tratados e convenções do sistema OEA e OIT, ver http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis_int2.html

Cabe ressaltar que os tratados e convenções internacionais requerem uma série de formalidades para sua efetivação. Geralmente são formalizados no Brasil por meio de cinco fases: a) negociações preliminares; b) assinatura ou adoção, pelo Executivo; c) aprovação por parte do Congresso Nacional; d) ratificação ou adesão do texto convencional; e por fim e) promulgação, por decreto do Presidente da República e publicação no Diário Oficial da União. Cumpridas estas etapas, os tratados passam a ter aplicabilidade e executoriedade internas.

É evidente que não apenas por meio de instrumentos jurídico-normativos se alcança o escopo da efetividade dos direitos humanos. Estes instrumentos precisam ser utilizados como uma forma de pressão para a atuação concreta do Poder Público. Pressão no sentido de fazer com que o Estado defina políticas públicas em direção ao cumprimento das obrigações assumidas quando da adoção de um tratado internacional ou da elaboração de leis, principalmente as de cunho social. Os direitos estabelecidos devem forçar o Estado a garantir as condições materiais para a obtenção da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Como se nota, existem sistemas e instrumentos de naturezas diversas para promoção e garantia dos direitos humanos. Fundamental é a apropriação desses mecanismos para que as pessoas possam se valer dos direitos listados em tantos tratados e leis e perceber que as normas internacionais e nacionais não representam apenas retórica. Este é o grande desafio de toda Lei. Conseguir tirar as intenções e princípios do papel e fazer com que se garantam verdadeiramente as condições para o exercício desses direitos enunciados.

Com base no exposto, e esclarecendo os entendimentos sobre direitos humanos e Estado utilizados nesta pesquisa, passamos ao conhecimento de como funcionam e como agem dois dos principais órgãos do legislativo e do executivo brasileiros na promoção e defesa dos direitos humanos, quais sejam: a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados - CDHM, e a Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH. Necessário esclarecer que o Estado conta com diversos outros mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos tanto no Poder Judiciário, quanto em outros Ministérios e no Senado Federal. A escolha pela Comissão e pela Secretaria Especial deveu-se ao fato de

serem os órgãos mais atuantes na defesa e promoção dos direitos humanos, dentro do poder Legislativo e do Executivo, respectivamente.

Mesmo considerando que a promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil englobam, ou devem englobar, diversos atores, tanto do Estado quanto da sociedade civil, esta pesquisa se limitou a estudar os mecanismos e dinâmicas utilizadas e executadas apenas por duas instituições, a CDHM, representando o poder legislativo, e a SEDH, representando o poder executivo do Estado brasileiro.

Esta escolha deveu-se principalmente ao entendimento de que, apesar do papel imprescindível do poder judiciário na justiciabilidade dos direitos humanos, este só o faz quando encontra dispositivos legais onde se apoiar, dispositivos estes construídos e/ou aprovados prioritariamente pelo poder legislativo, e algumas vezes pelo executivo. E mesmo compreendendo a extrema importância do papel da sociedade civil e das lutas sociais na promoção e proteção dos direitos humanos, considera-se que as maiores possibilidades de efetividade se dão por meio de ações e programas estatais.

Conforme explicitado anteriormente, é fato que um direito não se efetiva apenas quando de sua legalização formal. Vários são os caminhos possíveis de sua efetivação. Porém, alguns passos necessários são sua promoção e a defesa pelo Estado, por meio de programas e ações, normalmente realizados no âmbito do poder executivo, e sua fiscalização e controle, normalmente executados no âmbito do poder legislativo.

Neste sentido, nos dois próximos capítulos (II e III) desta dissertação serão apresentadas, respectivamente, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados - CDHM e a Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH, explicitando suas dinâmicas de funcionamento e suas principais ações para a promoção e defesa dos direitos humanos.

CAPÍTULO II

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - CDHM

Este capítulo tem como objetivo apresentar a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, inserida no contexto de principal órgão do legislativo brasileiro que atua na área de direitos humanos. Busca-se compreender quais os mecanismos e dinâmicas utilizadas pela Comissão para promoção e defesa dos direitos, com base em suas atribuições legais e no seu entendimento sobre sua função e objetivos. Ao final do Capítulo são realizadas considerações sobre os mecanismos de que dispõe o órgão e como estes são utilizados para a garantia e defesa dos direitos humanos.

A importância em compreender as atividades desenvolvidas pela CDHM se insere na necessidade de conhecer o que o Estado brasileiro, por meio de seu Legislativo Federal, vem realizando para promover e defender os direitos humanos, com base em suas obrigações atribuídas pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais aos quais é signatário.

2.1 – O Legislativo Federal e as Comissões Parlamentares: contextualizando a Comissão de Direitos Humanos e Minorias

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Este mesmo documento, em seu Artigo 2º, estabelece que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Com a proclamação da República, o Estado brasileiro espelhou-se no modelo estadunidense para criar um Legislativo Federal bicameral, formando por duas câmaras mutuamente revisoras, uma representando os estados federados, com senadores eleitos pelo sistema majoritário, e outra representando a vontade do “povo”, com deputados eleitos pelo sistema proporcional. Neste sentido, o Poder Legislativo do Brasil é exercido, no âmbito

federal, desde 1891, pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal constituídos, respectivamente, por deputados e senadores.

A Câmara dos Deputados é o órgão do poder legislativo federal que representa o povo brasileiro, de acordo com o art. 45 da Constituição. Os Deputados Federais, representantes do povo, são eleitos pelo sistema proporcional e o número de Deputados enviados por cada Estado e pelo Distrito Federal é estabelecido em lei complementar. A regra geral é que este número seja proporcional à população do estado e do Distrito Federal, porém dentro dos limites de no mínimo 8 (oito) e no máximo 70 (setenta) deputados por Estado.

A Câmara dos Deputados exerce suas funções legislativas por meio de dois principais mecanismos: a Plenária da Casa e as Comissões Parlamentares.

A Comissão de Direitos Humanos e Minoria da Câmara dos Deputados é uma das 20 Comissões Parlamentares Permanentes, instituídas pelo Artigo 58 da Constituição Federal e administradas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As comissões parlamentares se constituem como o espaço de pesquisa, discussão, elaboração e votação dos projetos de lei. É o espaço público onde as demandas são recebidas e discutidas primeiramente para depois seguirem para o Plenário da Câmara, quando necessário. Suas atribuições formais, segundo a Constituição, são:

- I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;*
- II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;*
- III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;*
- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;*
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;*
- VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. (BRASIL, 1988. Art. 58⁵)*

⁵ A Constituição da República Federativa do Brasil, também disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, consta como Anexo 2 desta pesquisa.

As Comissões, portanto têm entre suas principais atribuições a discussão dos projetos de leis que dizem respeito às suas áreas temáticas, e sua votação, com aprovação ou rejeição, quando dentro dos critérios estabelecidos pela Constituição, quais sejam, se não houver recurso de um décimo dos membros da Casa ou se o projeto não versar sobre assunto polêmico que requer maior debate ou discussão, como projetos que afetam direitos constitucionais mais delicados, por exemplo o direito à vida e à liberdade. Nestes casos, as Comissões apenas emitem parecer técnico, favorável ou não.

É (...) no âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas Comissões se possibilita que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da Comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria. (Site CDHM, 2009A)

As Comissões também recebem denúncias públicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas e apreciam programas e projetos executados pelo Poder Executivo.

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶, as Comissões podem ser:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;
II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração. (CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1989. Art. 22)

⁶ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, também disponível no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>, consta como Anexo 3 desta pesquisa.

As Comissões Permanentes, por fazerem parte da estrutura institucional da Casa, são criadas pelo Regimento Interno da Câmara e só desta forma podem ser desfeitas. Conforme explicitado anteriormente, têm a principal finalidade de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Para proposições ou projetos polêmicos ou que envolvem direitos constitucionais, essas Comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário. Para outras proposições ou projetos, o caráter deliberativo atribuído às Comissões permite que as mesmas decidam, aprovando ou rejeitando os projetos, sem a necessidade de deliberação pelo Plenário. A composição parlamentar desses órgãos técnicos é renovada a cada ano ou sessão legislativa.

Uma legislatura tem duração de 4 (quatro) anos, quando ocorrem novas eleições e os cargos legislativos da Câmara são renovados. Uma sessão legislativa corresponde a um ano cronológico. Desta forma, a composição das Comissões é renovada anualmente.

Esta renovação anual poderia indicar modificação na composição das Comissões. Entretanto, a análise dos dados referentes às composições da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, de 1995 à 2009, apontaram pequenas alterações.⁷

Já as Comissões Temporárias são criadas pelo Presidente da Câmara e podem ser Comissões Especiais, que tem a finalidade de emitir pareceres sobre proposições em situações especiais (Proposta de Emenda à Constituição, Códigos, projeto de Comissões e outras previstas no Art. 24 do Regimento Interno) ou oferecer estudos sobre temas específicos; Comissões Externas, que acompanham assuntos específicos em localidades situadas fora da sede da Câmara; e Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), destinadas a investigar um fato determinado. Podem ainda ser Comissões Mistas, quando são formadas por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As Comissões Temporárias se extinguem ao final da legislatura em que são criadas, ou quando o prazo fixado para sua duração se extingue ou, ainda, quando alcançam sua finalidade. Este tipo de Comissão também é criado para apreciar denúncias contra crimes de responsabilidade cometidos por Presidente da República, Vice-Presidente ou Ministro de Estado.

⁷ Posteriormente, neste mesmo capítulo, os referidos dados serão apresentados.

As comissões, permanentes ou temporárias, quando de sua composição, buscam, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que compõe a legislatura da Casa.

A indicação dos integrantes de cada Comissão Permanente, e, portanto a decisão da proporcionalidade partidária que a compõe, é determinada, oficialmente, pela Mesa da Câmara no início de cada Sessão Legislativa. A Composição das Comissões Temporárias também é feita com base na proporcionalidade partidária da Câmara, porém é decidida quando da formação da Comissão.

Cabe ressaltar que a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados é responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa. Compõe-se de Presidência, composta por Presidente e dois Vice-Presidentes, e de Secretaria, composta por quatro Secretários e quatro Suplentes. Os membros efetivos da Mesa não podem fazer parte de Liderança nem de Comissão Permanente, Especial ou de Inquérito (art. 14 do Regimento Interno).

A estrutura de organização e funcionamento das comissões é estabelecida, de forma geral pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Capítulo IV) e de forma específica por seu Regulamento Interno. Segundo Sra. Clotildes Vasco⁸, Secretária Substituta da CDHM, apesar da obrigatoriedade imposta pelo Regimento Interno da Câmara, nenhuma comissão tem Regulamento Interno. Para a Secretária, a Comissão de Direito Humanos decidiu não redigir seu Regulamento, preferindo ser regida apenas pelo Regimento da Câmara, pois assim tem mais flexibilidade de ação.

Um ponto importante a ser ressaltado sobre as Comissões Permanentes da Câmara Legislativa, incluindo a de Direitos Humanos, é a sua relação com o Poder Executivo. O Artigo 24 do Regimento Interno da Casa explicita que “os campos temáticos ou áreas de atividades de cada Comissão Permanente abrangem ainda os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária”. Entre outras atribuições, cabe às Comissões Permanentes, portanto, exercer

⁸ Em entrevista concedida à autora em 09/09/09, na sede da CDHM. A referida entrevista foi perdida quando o aparelho utilizado para realizá-la (MP3 player) sofreu avarias e se danificou. O roteiro da referida entrevista, bem como os de todas as entrevistas realizadas com a CDHM constam como Anexo 4 deste trabalho.

a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os atos de administração direta. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989. Art 24)

Este ponto é relevante para compreender não só o seu funcionamento interno, mas também, por contraste, a relação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias com a outra instituição estudada nesta pesquisa, qual seja, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, principal órgão do Poder Executivo que atua na área dos Direitos Humanos.

São Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, até o presente momento:

- I - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural;
- II - Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional;
- III - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática;
- IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;
- V - Comissão de Defesa do Consumidor;
- VI - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio;
- VII - Comissão de Desenvolvimento Urbano;
- VIII - Comissão de Direitos Humanos e Minorias;
- IX - Comissão de Educação e Cultura;
- X - Comissão de Finanças e Tributação;
- XI - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle;
- XII - Comissão de Legislação Participativa;
- XIII - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- XIV - Comissão de Minas e Energia;
- XV - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional;
- XVI - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado;
- XVII - Comissão de Seguridade Social e Família;
- XVIII - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público;
- XIX - Comissão de Turismo e Desporto;
- XX - Comissão de Viação e Transportes.

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) é uma das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, onde atua como órgão técnico constituído, na

sessão legislativa de 2009, por 30 (trinta) deputados membros, 15 (quinze) titulares e 15 (quinze) suplentes, apoiada por um grupo de assessores e servidores administrativos.

2.2 – A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados

Nesta sessão será apresentado o histórico de criação da CDHM, seus objetivos, atribuições legais, estrutura administrativa e dinâmicas de funcionamento tais como formas de composição e subcomissões, além dos principais mecanismos utilizados pelo órgão para a promoção e defesa dos direitos humanos.

2.2.1 – Histórico de criação

A Comissão de Direitos Humanos – CDH⁹ foi criada em 1994 por projeto de resolução apresentado pelo Deputado Nilmário Miranda (PT-MG) que, à época, presidia a Comissão Especial Externa sobre os Desaparecidos Políticos, ao lado do Deputado Hélio Bicudo (PT-SP). O projeto foi aprovado no dia 31 de janeiro de 1995 por unanimidade no Plenário da Casa e a efetiva instalação da Comissão se deu em 07 de março do mesmo ano, pelo então presidente da Câmara, Inocêncio Oliveira (PFL-PE).

A CDHM foi criada na esteira do processo de redemocratização do país iniciado em 1985, quando a discussão sobre direitos humanos se intensifica no mundo. Segundo o relatório *Comissão de Direitos Humanos: 10 anos*. (BRASIL, 2005)¹⁰, a Câmara dos Deputados teve um papel destacado no processo de incorporação dos direitos humanos na ordem político-jurídica, desde o período da resistência à ditadura militar, na aprovação de tratados e convenções internacionais e, a partir de 1995, por meio da atuação da Comissão.

A partir do processo de redemocratização o Estado brasileiro foi incorporando a preocupação com a defesa e garantia de direitos humanos, bem como os partidos políticos que passaram a incluir direitos humanos e cidadania como temas de suas discussões e projetos políticos.

⁹ Desde sua criação, em 1995, a Comissão se chamava Comissão de Direitos Humanos - CDH. A partir de 2004, com a reforma no Regimento Interno da Câmara, o órgão passou a se chamar Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

¹⁰ Todos os relatórios produzidos pela CDHM entre 1995 e 2009 constam como Anexos 5 a 15 desta pesquisa.

Na época da criação da CDHM já existiam muitas comissões temáticas de direitos humanos em Assembléias Legislativas de alguns estados e municípios¹¹. Mas, segundo Clotildes Vasco, secretária substituta da Comissão¹², sentia-se a necessidade de um órgão ligado ao Congresso Nacional que tivesse condições de articular estas comissões e fazer a interlocução com Governo Federal.

A primeira composição da CDHM contou com a participação de parlamentares que atuaram em legislaturas anteriores da Câmara em comissões que investigaram casos específicos relacionados aos direitos humanos, a exemplo de seu primeiro presidente, Deputado Nilmário Miranda, e por ex-deputados estaduais integrantes de Comissões de Direitos Humanos em Assembléias Legislativas Estaduais.

A Comissão foi criada basicamente para analisar projetos de lei que têm como temática, principal ou transversal, os direitos humanos e para investigar e receber denúncias de violações que acontecem em qualquer lugar do país, além de promover discussões sobre o tema. Antes da criação da CDH não existia nenhuma Comissão Permanente no Congresso Nacional que pudesse apurar e investigar especificamente denúncias de violações nesta área. Os projetos de lei que envolviam questões de direitos humanos eram apreciados por outras comissões que tinham algum envolvimento temático com o referido projeto. Por exemplo, um projeto de lei que envolvia a questão indígena era apreciado pela Comissão de Educação e Cultura.

Cabe esclarecer que, dentro da dinâmica de funcionamento da Câmara dos Deputados, quando um projeto de lei é proposto por algum parlamentar, este o encaminha à Secretaria da Mesa que por sua vez determina por quais comissões o projeto será apreciado. Não existe limite para a quantidade de comissões que deve avaliar um projeto. Esta decisão depende da complexidade da matéria. Mas normalmente a análise é feita por 2 (duas) ou 3 (três) comissões, além da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que analisa a constitucionalidade de todos os projetos de lei.

Se a Mesa identifica a necessidade de o projeto passar por 4 (quatro) comissões ou mais, para agilizar o processo legislativo, seu Presidente pode criar uma Comissão Especial para julgar aquele projeto específico. Um exemplo é o projeto de lei para exploração de

¹¹ Segue como Anexo 16 desta pesquisa lista contendo todas as Comissões de Direitos Humanos do legislativo estadual. Para maiores pesquisas, consultar <http://www.dhnet.org.br/>

¹² Em entrevista concedida à autora em 09/09/09, na sede da CDHM, conforme explicitado anteriormente.

petróleo na Camada Pré-sal (quatro projetos de lei para criação do marco regulatório da referida exploração). Pela natureza e importância deste o projeto, ele deveria passar, no mínimo, por 6 (seis) comissões: Comissão de Minas e Energia; Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nestas circunstâncias, para não ter que esperar que o projeto passe por todas as comissões, o que provocaria morosidade no processo de discussão e análise, o Presidente da Mesa cria uma Comissão Temporária, formada por membros de todas as Comissões envolvidas, para discutir este projeto de lei específico.

Segundo a CDHM, seus trabalhos incluíram definitivamente os direitos humanos na agenda política do país, pois quando da criação de Comissão, em 1995, o conceito de direitos humanos parecia se restringir ao trabalho de defesa das vítimas da ditadura militar. Neste contexto, a Comissão pautou sua atuação no intuito de mudar essa visão, lançando luz não apenas sobre os direitos das minorias, mas também sobre violações de direitos econômicos, sociais e culturais que podem impedir o pleno exercício da cidadania.

A partir de 1998, a Comissão começa a usufruir o direito de apresentar 5 (cinco) emendas com recursos para a área de direitos humanos às propostas anuais do Orçamento Público Federal. A Comissão passou a definir as emendas em conjunto com as entidades civis reunidas no Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Segundo a Comissão, ao longo dos anos essa atuação ganhou legitimidade. As emendas passaram a ser aprovadas com maior facilidade, possibilitando ao Fórum mobilizar-se em seguida para a liberação dos recursos contemplados na proposta orçamentária.

Entre outros, as emendas orçamentárias são destinadas a pagamento de indenizações à famílias de vítimas, demarcação de terras indígenas e quilombolas, proteção de testemunhas, produção de estatísticas sobre violência e programas de apoio a organizações não-governamentais de direitos humanos.

Segundo o relatório *Comissão de Direitos Humanos: 10 anos*. (BRASIL, 2005), ao criar a Comissão de Direitos Humanos, o parlamento brasileiro concretizou uma antiga aspiração das entidades civis ligadas ao tema. A criação de uma Comissão Permanente de Direitos Humanos vinha sendo sugerida em diferentes ocasiões, como nos relatórios de

CPIs e comissões externas que investigavam episódios de violações de direitos humanos. A criação da Comissão foi um passo importante no sentido de institucionalizar a promoção e defesa desses direitos.

Desde sua criação até 2004, a CDHM não tinha poderes deliberativos. Podia apenas opinar sobre projetos de lei que tratavam direta ou transversalmente a questão dos direitos humanos. A partir de 2004, com a reforma do Regimento Interno da Câmara, a Comissão adquiriu caráter deliberativo e, portanto o poder de aprovar ou reprovar projetos afetos à sua área de atuação, sem a necessidade de deliberação pelo Plenário da Casa. A CDHM foi a última das comissões a ter poder deliberativo; as outras comissões já foram criadas com este caráter. Neste mesmo ano, também em função da reforma do Regimento Interno da Câmara, passou a ser chamada Comissão de Direitos Humanos e Minorias – CDHM.

Cabe ressaltar que o Plenário da Casa tem, segundo o Regimento Interno da Câmara, art. 132, a obrigatoriedade de deliberar sobre as seguintes matérias: aquelas sobre as quais as Comissões não possam decidir conclusivamente; aquelas sobre as quais seja interposto recurso de um décimo de todos os membros da Casa contra parecer conclusivo das Comissões.

O parecer é a proposição por meio da qual uma comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo. Nenhuma proposição é submetida à discussão e votação sem parecer escrito da comissão competente, exceto nos casos previstos no Regimento Interno, quando o parecer pode ser proferido oralmente.

O parecer escrito é formado por relatório, onde se faz a exposição circunstanciada do projeto em análise; voto do relator com a sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, do projeto; e parecer da comissão, com as conclusões desta e a indicação dos Deputados votantes e respectivos votos.

2.2.2 – Objetivos

Segundo a Comissão, seu principal objetivo é contribuir para a afirmação dos direitos humanos. Por afirmação entende-se promoção e defesa dos direitos. A Comissão parte do princípio de que toda a pessoa humana (em contraposição à pessoa jurídica e à pessoa divina) possui direitos básicos e inalienáveis que devem ser protegidos pelos

Estados e por toda a comunidade internacional. Tais direitos estão inscritos na Constituição Federal do Brasil e em textos, tratados e convenções de direitos humanos, que foram construídos através dos tempos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Declaração Americana de Direitos Humanos (1948). O Brasil é signatário desses e de outros instrumentos internacionais, o que significa que assumiu compromissos com os direitos humanos perante a humanidade e tem por obrigação defendê-los e promovê-los.

Para o Secretário da Comissão, Sr. Márcio Marques Araújo¹³, o principal objetivo da CDHM é ser uma referência dentro do Congresso para os valores, princípios e patrimônio dos direitos humanos, além de trabalhar para a garantia de direitos das populações vulneráveis contra os interesses de grupos majoritários que não tem relação com a defesa dos direitos. O Secretário exemplifica que em relação aos recursos orçamentários, se a CDHM não previr recursos para políticas públicas direcionadas a indígenas, nenhuma outra comissão irá prever. A CDHM é a comissão que está mais sensibilizada com a situação desta população. Neste sentido, a Comissão seria um referencial, uma consciência crítica em relação aos direitos humanos. Uma vez que o Brasil é signatário de vários tratados internacionais de defesa e proteção dos direitos, e uma vez que as maiorias parlamentares muitas vezes se esquecem de seu teor, a CDHM tem a obrigação de garantir que estes tratados sejam cumpridos no processo legislativo.

2.2.3 – Atribuições legais

Segundo o Artigo 32 do Regimento Interno da Câmara, são atribuições da Comissão de Direitos Humanos e Minorias:

- a) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos;*
- b) fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos;*
- c) colaboração com entidades não-governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos;*
- d) pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de*

¹³ Em entrevista concedida em 10 de março de 2009, na sede da CDHM. A entrevista, em áudio, está disponível como Anexo 17 desta pesquisa

divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais Comissões da Casa;
e) assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, especialmente aos índios e às comunidades indígenas; regime das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios;
f) preservação e proteção das culturas populares e étnicas do País; (CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1989. Art. 32)

Explicitando melhor cada atribuição acima apresentada, a CDHM é o órgão responsável, dentro da Câmara Legislativa, por receber denúncias de violações de direitos humanos e por dar encaminhamentos para as investigações destas violações. Posteriormente será apresentado o caminho que as denúncias percorrem dentro da Comissão até que a violação cesse ou que sejam feitos encaminhamentos para sua justiciabilidade, ou seja, para a reparação dos direitos face ao Poder Judiciário, mas cabe adiantar que a Comissão recebe denúncias tanto de pessoas físicas, de violações individuais, tais como maus tratos a indivíduos presos específicos, quanto denúncias de organizações ligadas aos direitos humanos que dizem respeito a direitos coletivos, como falta de ética nos programas de televisão.

Em relação à sua ação fiscalizadora, segundo a CDHM, além de monitorar a execução de programas governamentais ligados à área de Direitos Humanos, a Comissão também atua em parceria com o Executivo Federal para elaboração de políticas públicas de defesa e proteção dos direitos.

A Comissão de Direitos Humanos recebe e acompanha as visitas oficiais de representantes de organismos internacionais que atuam na área de direitos humanos, tais como Relatores das Organizações das Nações Unidas – ONU.

Além dos parceiros internacionais, a CDHM mantém parceria com diversas entidades nacionais de direitos humanos a exemplo do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos¹⁴ na realização de eventos como debates e audiências públicas, no recebimento e encaminhamento de denúncias e na definição de propostas anuais do Orçamento Público Federal.

Em relação às pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, a CDHM produz, além de seus relatórios anuais de atividades, outras

¹⁴ Para maiores informações, pesquisar www.direitos.org.br.

publicações relativas à área de direitos humanos, principalmente relatórios de visitas e diligências¹⁵. Também realiza diversos eventos para discussão de temas dentro da área de direitos humanos tais como a Conferência Nacional de Direitos Humanos.

Todas as questões, violações, denúncias e projetos de leis relativos às minorias étnicas, culturais e raciais discutidas dentro da Câmara dos Deputados passam necessariamente, e muitas vezes, primeiramente, pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Posteriormente será realizada uma discussão mais aprofundada sobre as atividades desenvolvidas pela CDHM com base em suas atribuições legais.

2.2.4 – Estrutura Administrativa e Dinâmicas de funcionamento

Compreender a dinâmica interna de funcionamento da CDHM é importante uma vez que traz a tona quais os mecanismos práticos utilizados pela Comissão para promoção e defesa dos direitos humanos.

2.2.4.1 – Secretaria Administrativa

A estrutura administrativa da Comissão, que está sediada à Câmara dos Deputados, Anexo II, Sala 185, Brasília – DF, está assim organizada: Secretaria da Comissão; Assessoria Técnica; Assessoria Administrativa e Assessoria de Informação e Documentação.

A Secretaria da Comissão é constituída por Secretário, atualmente o Sr. Márcio Marques de Araújo e por duas secretárias substitutas, Sra. Clotildes Vasco e Sra. Ana Lúcia Dornelles. O Secretário da Comissão é, normalmente, um servidor público efetivo de confiança do presidente da Comissão. Um secretário pode permanecer no cargo por um ano - tempo de duração do mandato do presidente, ou por mais tempo, dependendo da indicação do Presidente em exercício. O atual Secretário ocupa o cargo desde junho de 1996, com um pequeno intervalo nos anos de 2003 e 2004 quando se afastou para assumir cadeira de Diretor da Secretaria de Comunicação da Câmara.

¹⁵ Alguns exemplares destas publicações estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios>

O Secretário da Comissão é responsável direto por toda a parte administrativa do órgão e têm como principais atribuições a organização das reuniões deliberativas, das audiências públicas e dos seminários realizados pela Comissão; estabelecer contatos e articulação com entidades de direitos humanos e a sociedade civil; redigir os relatórios de execução e os textos disponibilizados no site da Comissão; organizar os trâmites internos dos projetos de lei, dentre outras atribuições relacionadas no Regimento Interno da Câmara, no seu artigo 62.

A Assessoria Administrativa é composta por 3 (três) estagiários, sendo 2 (dois) estudantes de direito e 1 (um) de ciências políticas e 7 (sete) funcionários servidores públicos. Esta assessoria atua diretamente ligada à Secretária da Comissão dando suporte para as atividades administrativas, como realização de eventos, elaboração de pautas, etc.

A Assessoria Técnica é formada por advogados responsáveis pelo recebimento e encaminhamento de denúncias, e, portanto pelo atendimento direto ao público. Também participa da organização dos eventos promovidos pela Comissão. Até final de 2009 esta assessoria era composta por 5 (cinco) advogados, contratados como servidores de cargos de livre nomeação e exoneração.

A Assessoria de Informática é composta por um servidor público responsável pela alimentação da página da Comissão na internet e do Sistema de Informações Legislativas – SILEG¹⁶, dentre outros assuntos relacionados à área de informática.

A Assessoria de Informação e Documentação é composta por um assessor de imprensa responsável pelo atendimento ao público, via telefone e pessoalmente, distribuição das denúncias aos assessores, entre outras atividades; e por outro servidor responsável pela alimentação do banco de dados de denúncias, após a tomada de providências.

2.2.4.2 – Formas de composição da CDHM

Conforme explicitado anteriormente, de acordo com o Regimento Interno da Câmara, as Comissões devem ser compostas, sempre que possível, levando em

¹⁶ Programa interno da Câmara dos Deputados que faz o controle de todas as proposições distribuídas e aprovadas na casa. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

consideração a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que compõe a legislatura da Casa.

No início de cada ano legislativo os partidos que compõe a casa começam a se organizar para a composição das Comissões. O número de membros efetivos de cada comissão é fixado por ato da Mesa, em consonância com o Colégio de Líderes. Todo Deputado tem o direito de ser membro titular de uma Comissão Permanente, mas a indicação, quer como titular ou suplente, depende do Líder de seu partido. Caso o Deputado queira participar de determinada comissão, tendo em vista a sua formação profissional e interesse, deve postular sua indicação junto à Liderança de seu Partido ou Bloco Partidário, que, no Colégio de Líderes, reivindica esta vaga, desde que haja disponibilidade para sua representação partidária.

Cabe esclarecer que os Deputados, agrupados em suas representações partidárias ou Blocos Parlamentares, elegem seus Líderes, que, entre outras atribuições, encaminham as votações nas Comissões e no Plenário; indicam os Deputados para compor as Comissões e registram os candidatos para concorrer aos cargos da Mesa Diretora. O Presidente da República pode indicar um Deputado para exercer a Liderança do Governo, bem como cinco Vice-Líderes. Neste sentido, o Colégio de Líderes é formado pelos líderes da Maioria (normalmente a bancada governista) e da Minoria (normalmente a bancada de oposição), líderes dos Partidos e dos Blocos Parlamentares e do Governo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1989. Art. 20). O Colégio de Líderes exerce a importante função de colaborar com a Mesa Diretora na definição das prioridades legislativas. Constitui um dos mais importantes órgãos de discussão e de negociação política em relação às proposições em tramitação na Casa, especialmente no que diz respeito à inclusão das pautas que irão à votação em Plenário. É no Colégio de Líderes que se busca o consenso entre os partidos políticos.

Segundo o Deputado Paulo Henrique Lustosa (PMDB/CE)¹⁷, suplente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias na sessão legislativa de 2009, existem Comissões que são mais procuradas pelos deputados em função da importância da mesma no processo

¹⁷ Em entrevista concedida a autora em 19 de outubro de 2009, em seu gabinete no Anexo II da Câmara dos Deputados. A referida entrevista foi perdida quando o aparelho utilizado para realizá-la (MP3 player) sofreu avarias e se danificou.

legislativo – quanto mais decisivas ou conclusivas, mais peso político elas têm e mais os partidos políticos se interessam por presidi-la.

As Comissões mais procuradas e que portanto são compostas primeiramente são: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.

Cada deputado pode participar de no máximo 1 (uma) comissão como titular e 2 (duas) como suplente. Quando as comissões prioritárias estão completas e os deputados já se posicionaram nas suas comissões de preferência, começam os acordos para negociação de cadeiras internas de cada comissão.

Conforme explicitado, a representação partidária dentro da comissão obedece à representação partidária do plenário da Casa. Ou seja, a maior bancada do plenário tem a maior bancada dentro da comissão. Partidos de grande representação normalmente têm direitos à 3 (três) cadeiras, enquanto os partidos pequenos e/ou as pequenas coligações têm direitos à apenas 1 (uma) cadeira¹⁸.

Estas cadeiras são negociadas pelos deputados, bem como as presidências das comissões, de acordo com as plataformas políticas dos partidos ou dos deputados. Exemplificando, se o PC do B, partido minoritário, já ocupou sua vaga dentro de uma determinada Comissão, mas tem interesse em aumentar sua bancada dentro dessa mesma Comissão para facilitar a aprovação de projetos, pode negociar com o PSDB a troca de uma vaga a que teria direito em outra comissão. Os cargos da presidência (presidente, vice-presidente, primeiro secretário e segundo secretário) são ocupados de acordo com a indicação dos Líderes dos partidos.

As comissões permanentes da Câmara na legislatura de 2009 ficaram assim distribuídas pelos partidos:

PMDB - Constituição e Justiça e de Cidadania – Presidente: Tadeu Filippelli (DF); Minas e Energia – Presidente: Bernardo Ariston (RJ) e Seguridade Social e Família – Presidente: Elcione Barbalho (PA);

¹⁸ As regras que determinam as proporcionalidades a serem aplicadas na composição das Comissões estão descritas nos artigos de 23 a 28 do Regimento Interno da Câmara. O referido regimento consta como Anexo 3 deste trabalho.

PT - Direitos Humanos e Minorias – Presidente: Luiz Couto (PB)¹⁹; Educação e Cultura – Presidente: Maria do Rosário (RS) e Finanças e Tributação – Presidente: Vignatti (SC);
PSDB - Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – Presidente: Eduardo Gomes (TO); Fiscalização Financeira e Controle – Presidente: Silvio Torres (SP) e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Presidente: Roberto Rocha (MA);
DEM - Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – Presidente: Fábio Souto (BA) e Desenvolvimento Urbano – Presidente: Eduardo Sciarra (PR)
PP - Legislação Participativa – Presidente: Waldir Maranhão (MA) e Turismo e Desporto – Presidente: Afonso Hamm (RS)
PSB - Defesa do Consumidor – Presidente: Ana Arraes (PE)
PCdoB - Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – Presidente: Edmilson Valentim (RJ)
PDT - Relações Exteriores e de Defesa Nacional - Presidente: Severiano Alves (BA)
PPS - Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – Presidente: Alexandre Silveira (MG)
PR - Viação e Transportes - Presidente: Jaime Martins (MG)
PSC - Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional - Presidente: Silas Câmara (AM)
PTB - Trabalho, de Administração e Serviço Público – Presidente: Sabino Castelo Branco (AM)

Conforme apontado, a Comissão de Direitos Humanos, na legislatura de 2009, foi presidida pelo Deputado Luiz Couto, do Partido dos Trabalhadores. O PT tem prevalência sobre as presidências da Comissão desde sua criação em 1995, conforme se observa na Tabela 1.1 abaixo apresentada.

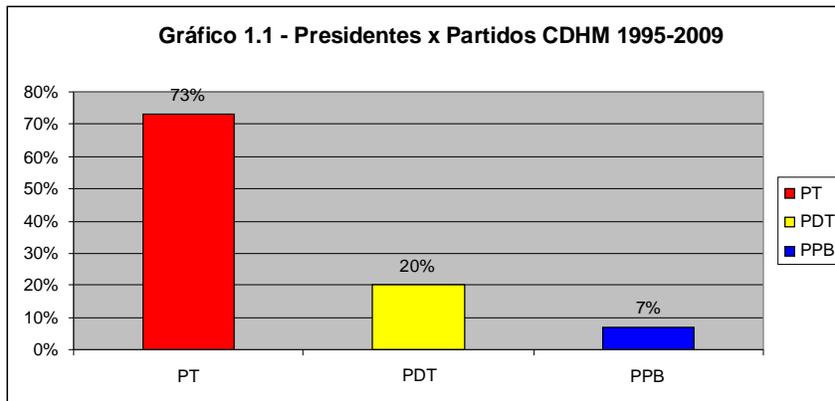
¹⁹ A composição completa da CDHM durante a legislatura de 2009 consta como Anexo 18 desta pesquisa.

Tabela 1.1 – Presidentes, Vice-presidentes, partidos e estados que compuseram a Comissão de Direitos Humanos e Minorias entre 1995 e 2009.

ANO	PRESIDENTE	PARTIDO	VICE-PRESIDENTE	PARTIDO	TITULARES	SUPLENTES
1995	Nilmário Miranda	PT/MG	Hélio Bicudo	PT/SP	24	21
1996	Hélio Bicudo	PT/SP	Pedro Wilson	PT/GO	19	15
1997	Pedro Wilson	PT/GO	Agnelo Queiroz	PCdoB/DF	23	19
1998	Eraldo Trindade	PPB/AP	Osmar Leitão	PPB/RJ	23	15
1999	Nilmário Miranda	PT/MG	Nelson Pellegrino	PT/BA	23	16
2000	Marcos Rolim	PT/RS	Nelson Pellegrino	PT/BA	21	19
2001	Nelson Pellegrino	PT/BA	Padre Roque	PT/PR	25	18
2002	Orlando Fantazzini	PT/SP	Padre Roque	PT/PR	24	20
2003	Enio Bacci	PDT/RS	Pompeo de Mattos	PDT/RS	29	25
2004	Mário Heringer	PDT/MG	Luiz Couto	PT/PB	15	15
2005	Iriny Lopes	PT/ES	Luiz Couto	PT/PB	12	18
2006	Luiz E. Greenhalgh	PT/SP	Luiz Alberto	PT/BA	12	16
2007	Luiz Couto	PT/PB	Pedro Wilson	PT/GO	14	18
2008	Pompeo de Mattos	PDT/RS	Sebastião Bala Rocha	PDT/AP	18	10
2009	Luiz Couto	PT/PB	Pedro Wilson	PT/GO	15	15

Fonte: Compilação, realizada pela autora, de dados obtidos nos relatórios de execução produzidos pela CDHM entre 1995 e 2009.

Conforme se observa, nos 15 (quinze) anos de existência da Comissão, sua presidência ficou por 11 (onze) anos a cargo do PT; por 3 (três) anos a cargo do PDT e apenas 1 (um) ano com o PPB. Para melhor visualização dos percentuais de divisão das presidências por partido, observa-se o Gráfico 1.1 abaixo.



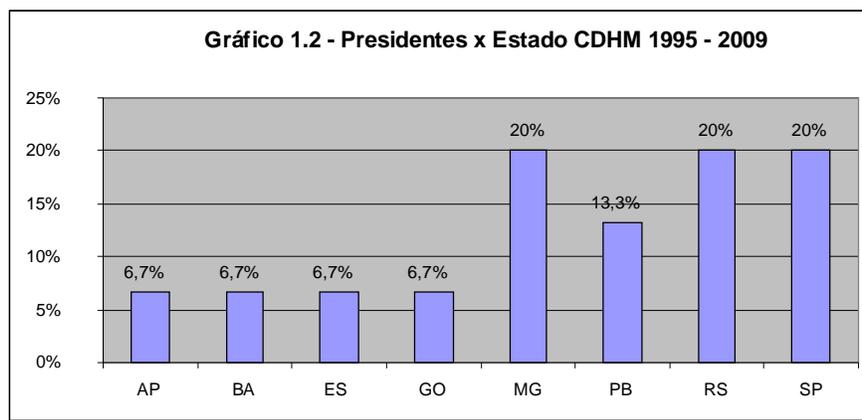
Fonte: Relatórios de Execução CDHM de 1995 a 2009

A presença do PT na CDHM chama a atenção. O Partido dos Trabalhadores nasce em 1979, num contexto de lutas e movimentos por direitos civis e políticos, quando também começam a se institucionalizar os primeiros movimentos organizados de direitos humanos. Historicamente, o movimento de direitos humanos sempre contou com a participação ativa de militantes do PT. O partido sempre esteve engajado nas lutas pelas reparações das violações dos direitos, principalmente civis e políticos, ocorridos durante o período de repressão militar. É provável que muitas vezes, nos anos iniciais da redemocratização do país, a militância político partidária e a militância pelos direitos humanos tenham se fundido. Ainda hoje é possível observar, dentro dos movimentos sociais de direitos humanos, a prevalência de militantes do PT. Essa pode ser uma das razões pelas quais o PT é tão presente dentro da Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Na percepção do Deputado Paulo Henrique Lustosa, o fato de o Partido dos Trabalhadores ter 73% das presidências da Comissão, é que à época de sua criação e entrada oficial na Câmara dos Deputados, o PT não era um partido com boa representação na casa, e por isso acabou presidindo comissões menos disputadas.

Para o Deputado não há motivo específico que explique o fato de mais de 60% dos presidentes da Comissão nos últimos 15 (quinze) anos ser proveniente dos estados

de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, conforme aponta o Gráfico 1.2. Provavelmente se deve ao fato de as lideranças políticas do PT nestes estados serem melhor articuladas dentro do partido como um todo.



Fonte: Relatórios de Execução CDHM de 1995 a 2009

Outro fato interessante é que nos 15 (quinze) anos de existência da Comissão, apenas uma mulher assumiu a presidência. Foi a Deputada Iriny Lopes do PT de Espírito Santo, em 2005. Este fato reflete a baixa representação parlamentar feminina dentro da Câmara, de forma geral²⁰.

2.2.4.3 – Subcomissões

A CDHM, como todas as outras Comissões da Câmara, pode constituir até seis subcomissões, sendo três permanentes e três especiais, seguindo os mesmos critérios de criação e dissolução que as Comissões da Câmara. As subcomissões, porém não tem poder decisório. São apenas espaços de discussão sobre o tema a que se referem.

Segundo a Secretária Substituta, Sra. Clotildes Vasco, o primeiro passo para a criação de uma subcomissão é a aprovação de um requerimento de iniciativa de qualquer deputado membro da Comissão. O passo seguinte é o encaminhamento de ofício aos parlamentares membros, comunicando a criação e convidando os mesmos para integrarem as subcomissões. O último passo é sua instalação efetiva, após a manifestação dos parlamentares e composição das subcomissões.

²⁰ Em 2010, a Deputada Iriny Lopes foi novamente eleita presidente da Comissão.

Até o final de 2009 a CDHM contava com duas subcomissões permanentes e mais duas comissões especiais, estas sendo extintas ao final desta legislatura:

Subcomissão Permanente: Em Defesa dos Aposentados e Pensionistas

Composição: Antônio Roberto - PV/MG; Cleber Verde - PRB/MA; José Linhares - PP/CE; Paes de Lira - PTC/SP; Pastor Pedro Ribeiro - PMDB/CE e Pompeo de Mattos - PDT/RS.

Subcomissão Permanente: Migrações e Questões Internacionais, com Enfoque Especial para a Mulher, nas Questões de Tráfico Sexual e Violência

Composição: Eduardo Barbosa - PSDB/MG; Geraldo Thadeu - PPS/MG; Janete Capiberibe - PSB/AP; Janete Rocha Pietá - PT/SP e Pedro Wilson - PT/GO.

Subcomissão Especial: Anistia e reintegração aos servidores públicos que aderiram ao PDV e PDI a partir de 1995

Composição: Cleber Verde - PRB/MA; Luiz Alberto - PT/BA e Pompeo de Mattos - PDT/RS

Subcomissão Especial: Sistema Carcerário

Composição: Domingos Dutra - PT/MA; Iriny Lopes - PT/ES; Janete Rocha Pietá - PT/SP; Luiz Couto - PT/PB; Pedro Wilson - PT/GO e Veloso- PMDB/BA

2.2.5 - Dinâmicas e mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos

A atuação da CDHM se dá basicamente por meio dos seguintes mecanismos: recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos; acompanhamento, fiscalização e controle dos poderes públicos e dos programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos; articulação com entidades nacionais e internacionais de direitos humanos; pesquisa e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública; discussão e avaliação de projetos no intuito de aprimorar e atualizar a legislação federal, compatibilizando-a aos direitos e garantias fundamentais proclamados pelo texto constitucional e pelos tratados e convenções internacionais de promoção dos direitos humanos ratificados pelo Estado Brasileiro.

A seguir são apresentadas as atividades desenvolvidas pela CDHM em relação aos mecanismos listados, segunda sua própria descrição. Na conclusão deste Capítulo é realizada uma análise sobre a percepção de ação da CDHM e as atividades efetivamente realizadas.

2.2.5.1 – Recebimento e encaminhamento de denúncias

Em relação às denúncias, a CDHM recebe anualmente, em média, 370 denúncias de violações dos direitos humanos. A maioria delas se refere a violações de direitos de presos e detenções arbitrárias, seguida de violência policial e conflitos agrários. Segundo a CDHM, esta escala tem se mantido estável, mas se percebe o crescimento de outros tipos de violações atingindo grupos vulneráveis como indígenas, migrantes, homossexuais e afro-descendentes.

Cada denúncia recebida na Comissão demanda ofícios, acompanhamentos e cobrança de providências cabíveis. Ofícios são dirigidos ao Ministério Público Federal e Estadual, Poder Judiciário, governos estaduais, diretores de presídios, delegados de polícias, entre outras autoridades etc. Para cada denúncia, é aberto processo administrativo para facilitar o acompanhamento. Quando não há respostas por parte das autoridades, a CDHM reitera os ofícios e solicitações até que haja manifestação do órgão ou autoridade pública. Segunda a Comissão, em muitos casos um telefone basta para cessar a violação. Em geral os agressores têm medo da repercussão que o caso

pode tomar, uma vez que a CDHM se utiliza bastante da mídia para fomento da repercussão do caso.

Para o monitoramento das denúncias, os assessores responsáveis pelo caso trabalham com o *feedback* das vítimas e seus familiares que informam à Comissão se a violação cessou.

As denúncias recebidas são registradas em um banco de dados da Comissão, criado especificamente para esta finalidade. Após a tomada de providências pelos assessores, as denúncias são encaminhadas para a área administrativa responsável, dentro da CDHM, para a classificação do caso e registro no sistema.

As denúncias são classificadas com base em uma categorização construída pela CDHM, que estabelece grandes áreas temáticas e subtemas, por exemplo: VIOLÊNCIA URBANA: Subtemas: Chacinas; Torturas; e etc..

As categorias foram construídas por uma servidora pública quando da criação do banco de dados, por volta de 1996. Segundo Ana Lúcia Dornelles, Secretária Substituta, conforme foram surgindo novas denúncias que não se enquadravam em nenhuma categoria, foram criadas novas. Atualmente existem 104 categorias de denúncias.

A CDHM disponibilizou para esta pesquisa, duas fontes de informação sobre as denúncias: os relatórios anuais de atividade e o Sistema Interno de Catalogação e Arquivamento. Porém os dados apresentados nas duas fontes são divergentes. Apesar de os números não apresentarem grandes variações, este fato demonstra que os dados não podem ser utilizados para pesquisa mais apuradas sobre as principais violações de direitos humanos ocorridas no Brasil.

Abaixo segue Tabela 1.2 com os números de denúncias recebidas e processadas pela CDHM entre 1995 e 2008²¹, segundo as duas fontes de informação.

²¹ Até o fechamento da pesquisa, as denúncias relativas ao ano de 2009 ainda não haviam sido publicizadas em Relatório. Os anos de 1995 e 1996 não estão computados pelo Sistema Interno, pois este iniciou o processamento a partir de 1997.

Tabela 1.2 – Número de denúncias recebidas e processadas pela CDHM entre 1995 e 2009 segundo relatórios de execução e Sistema Interno de Catalogação e Arquivamento

Ano	Denúncias Relatórios	Denúncias Sistema Interno
1995	283	
1996	339	
1997	388	363
1998	324	462
1999	334	289
2000	392	329
2001	553	425
2002	330	373
2003	489	424
2004	398	222
2005	10043 ²²	381
2006	2554 ²³	338
2007	391	393
2008	265	253
TOTAL	17083²⁴	4252

Fonte: Relatórios de execução de 1995 a 2009

A Tabela 1.3 abaixo apresenta o quadro geral das denúncias recebidas pela CDHM, segundo o Sistema Interno de Arquivamento, divididas pelas categorias e subcategorias utilizadas pelo referido sistema. Não foi possível obter junto à CDHM os fatores que englobam cada categoria.

²² Das quais 370 foram denúncias gerais, normalmente recebidas pela CDHM e 9673 relativas à Campanha Quem financia baixaria é contra Cidadania.

²³ Das quais 294 foram denúncias gerais, normalmente recebidas pela CDHM e 2260 relativas à Campanha Quem financia baixaria é contra Cidadania.

²⁴ Das quais 5150 foram denúncias gerais, normalmente recebidas pela CDHM e 11933 relativas à Campanha Quem financia baixaria é contra Cidadania.

Tabela 1.3 - Categorias e números de denúncias recebidas e processadas pela CDHM entre 1997 e 2009 segundo Sistema Interno de Informações.

CATEGORIA	CÓDIGO	SUBCATEGORIA	ANO												
			1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crianças e Adolescentes	100.04.00.0	Crianças e Adolescentes			1	1									
	100.04.01.0	Trabalho infantil	3	2	2	1		2			1				
	100.04.02.0	Exploração Sexual	4	1		1	2		1		2	1	10	2	5
	100.04.03.0	Tráfico de órgãos						1	1						
	100.04.04.0	Tortura	2			2	2		3		2	1	1	1	1
	100.04.05.0	Assassinato	2	3			3	2	1	2	1	5	2		2
	100.04.06.0	Infratores			2	3	2	2			1	1			
	100.04.07.0	Violência sexual	3	2	1		2	4	6		4	3	6	3	3
	100.04.08.0	Desaparecimentos	2	1		3		1	1		3		1		
	100.04.09.0	Seqüestro/rapto	1	1		1	2					3	1	1	
	100.04.11.0	Arbitrariedades policiais					2	1	1		1	2		2	
	100.04.12.0	Adoções			1			1		1	1				
	100.04.13.0	Constrangimento	6	2			1		2		2		1	1	
	100.04.14.0	Pendências judiciais	4	2		6		1		1	1	1		1	1
	100.04.15.0	Chacina	2												
	100.04.16.0	Agressões			1			2	1		3	1		1	
	100.04.17.0	Solicitação de intervenção	1	1	3	1	4	3	16		6	11	3	4	1
	100.04.18.0	Maus tratos			1		1	2	2						
	100.04.19.0	Arbitrariedades Judiciais	1	1				1		1	2	1	3	1	4
	100.04.20.0	Negligência Médica		2			1	1		1	1	2			
	100.04.21.0	Tráfico de crianças		1											
	100.04.22.0	Presos e Prisões												1	1
Direitos individuais / coletivos	100.05.01.0	Constrangimento			2		2	2	8	3	5	3	3		1
	100.05.02.0	Pendências judiciais	2	1	4		3	3	6	4	9	5	4		1
	100.05.03.0	Punições judiciais	1			1	1	1	1						
	100.05.04.0	Processos de Extradicação	2	1		1	3	1		1					
	100.05.05.0	Manifestações de inconformismo	8	7	10	12	11	8	12		2	7	5	1	1
	100.05.06.0	Solicitações de intervenção	11	16	4	8	10	8		2	13	23	31	13	3

	100.05.07.0	Arbitrariedades judiciais	6	6	5	3	3	6	8	1	6	7	27	1	
	100.05.08.0	Arbitrariedades Administrativas	15	5	6	9	8	7	14	5	23	7	23	12	12
	100.05.09.0	Brasileiros no exterior	5	12	9	7	8	8	9	3		1	3	4	4
	100.05.10.0	Irregularidades Financeiras	4	1	5	1	3	2	1	2	1		1	1	
	100.05.11.0	Reivindicações diversas	9	33	28	17	18	20	54	33	44	27	5	3	7
	100.05.12.0	Irregularidades trabalhistas	1	8	7	9	8	3	3	3	4	5	1	2	
	100.05.13.0	D.H. e a Internet	1						1		1				
	100.05.14.0	D.H. e Meios de Comunicação		4	2	2	2	1		15	1		2		
	100.05.15.0	D.H. e saúde pública		1	4	9	7	4	5	3	11	11	4	2	3
	100.05.16.0	Refugiados			1		1	1					2		
	100.05.17.0	D.H e sindicatos			4	2	5	3	1		2	1			
	100.05.18.0	Denúncia vazia			9	9	3	1	2						
	100.05.19.0	D. H. e meio ambiente					4	1	1			1	1	3	
	100.05.20.0	Desvio de Recursos Públicos												1	
	100.05.21.0	INSS													1
Discriminação, Racismo e Minorias	100.03.00.0	Discriminação, Racismo e Minorias	2			2	6	5	3			1			
	100.03.01.0	Negros	4	5	2	5	2	3	5	3	4	5	8	3	1
	100.03.02.0	Exploração Sexual	1	1			1					1			1
	100.03.02.1	Prostituição							1						
	100.03.02.2	Tráfico de mulheres	3			1									
	100.03.02.3	Violência Sexual e/ou Física		1							2		1	1	
	100.03.03.0	Homossexuais	1	2	1	2		3	2	2		5	2	1	3
	100.03.04.0	Deficientes	1	1	1	2	2	2	1	4	5	1	5	3	3
	100.03.05.0	Estrangeiros	1			1					4		1		
	100.03.06.0	Índios	15	12	15	5	12	13	7	7	15	5	12	20	11
100.03.07.0	Transtorno emocional	1	1							3	1	4	1	2	
100.03.08.0	Discriminação Religiosa													1	
Violência no campo	100.02.00.0	Violência no Campo			4		4								
	100.02.01.0	Chacinas	1							1	1		1		
	100.02.03.0	Assassinatos	2	4	4	2	5	5	3	2	6	5	6		2
	100.02.04.0	Presos e prisões							4				3	2	
	100.02.05.0	Atentados				1					1		1		
	100.02.06.0	Arbitrariedades policiais	1	1	3		1	3		1	2	6	5	2	
	100.02.07.0	Ameaças	3	2	2		1	1	1		1	1	3		2

	100.02.07.1	Ameaças de morte		2		4			3		4	3	3		1
	100.02.08.0	Trabalho escravo	4	4	3	4	3	6	5	2	1	1	2	1	
	100.02.09.0	Julgamentos	4	2	1				1						
	100.02.10.0	Áreas em litígio	11	7	7	1	1	3	1		5	2	3	2	1
	100.02.11.0	Assentamentos	5		1	1	5	4	1	1		3	4	2	4
	100.02.12.0	Manifestações públicas	1		1								1		
	100.02.13.0	Agressões		2		2			1	2		4	5		
	100.02.14.0	Conflitos Agrários	1	11	5	2	8	8	7	1	8	7	15	7	5
Violência urbana	100.01.00.0	Violência Urbana		9	8	5	9					1			
	100.01.01.0	Chacinas	3	2	1			2	1		1		1		2
	100.01.02.0	Torturas	8	8	3	6	20	20	15	4	4	2	1	3	15
	100.01.03.0	Assassinatos - Morte	29	71	10	15	19	19	16	9	11	13	22	3	7
	100.01.04.0	Desaparecidos	2	3	2	4		3	1	1	3	3	2	1	
	100.01.05.0	Desaparecidos políticos		5	2	3		1				2	1		1
	100.01.06.0	Anistiados políticos		3	1	7	2		3		1	7			1
	100.01.06.1	Anistiados políticos civis		1	4	4		1	1		1	3	9	12	4
	100.01.06.2	Anistiados políticos militares	1	3	2	2	3	3			1	1	2	6	3
	100.01.07.0	Presos e prisões	54	47	30	70	105	78	76	57	66	70	84	68	63
	100.01.08.0	Atentados	6	5	2	4	1	1	1	2	1		4		
	100.01.09.0	Arbitrariedades policiais	44	57	18	15	21	17	31	17	28	26		23	22
	100.01.10.0	Crime organizado	2	5	2	3	2	3	3	1	1	2	1	1	2
	100.01.11.0	Presos políticos			2	2	2	1		1	2		1		
	100.01.12.0	Presos no exterior	3		1	1	4	2	1	1	5		4	4	1
	100.01.13.0	Grupos de extermínio	5	5	3	6	2	1	4	1			2		3
	100.01.14.0	Ameaças	10	25	8	5	5	11	16	1	4	4	3	4	2
	100.01.14.1	Ameaças de morte	9	18	7	10	16	10	18	8	5	4	8	5	5
	100.01.15.0	Negligência médica	4		2		2	1	4	1	1		1	1	1
	100.01.16.0	Demissões	2	1	4	3	4	1	2		2				
	100.01.17.0	Narcotráfico	1			3	1	1	1		3				
	100.01.18.0	Assédio Sexual	1	1			1	1		1			1		
100.01.19.0	Trânsito	1	3				1			1					
100.01.20.0	Agressões	11	2	4	2	8	9	5	3	9	11	9	1		
100.01.21.0	Violência em manifestações	3	3	2	5	7	2			2	2	4			
100.01.22.0	Arbitrariedades militares	4	9	6	4	15	12	11	2	6	2		7	3	

100.01.23.0	Maus tratos	2	4	2	2		1	1	3	2	3	3	2	
100.01.24.0	Seqüestros			1		1		1	1	1				2
100.01.25.0	Proteção à vítima e testemunha				4	1	3	1	1	1		1		3
100.01.26.0	Ocupações					1	2	3		3		1		
100.01.27.0	Violência Política						6	1		1			2	
100.01.28.0	Estrangeiros no Brasil										1	1	3	2
100.01.29.0	Assédio Moral											2	1	
100.01.30.0	Violência no Exterior													1
TOTAIS		363	462	289	329	425	373	424	222	381	338	393	253	231

Fonte: Compilação, realizada pela autora, de dados obtidos a partir do Sistema Interno de Informações da CDHM

Conforme se observa, o número de categorias utilizado pela CDHM é bastante grande. Este fato pode indicar a amplitude do conceito de direitos humanos, uma vez que a CDHM recebe e trata denúncias que variam desde violências sexuais contra crianças e adolescentes até demissões arbitrárias ou denúncias contra o INSS ou ainda denúncias contra danos ambientais.

As denúncias e os encaminhamentos decorrentes ocupam boa parte do expediente cotidiano da Comissão. Como exemplo do procedimento de recebimento e encaminhamento de denúncias, segue como anexo²⁵ o caso da denúncia recebida em 02 de maio de 2008, realizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas solicitando providências da CDHM quanto as violações dos direitos dos detentos encarcerado na Penitenciária de Itacoatiara, que estariam em instalações precárias em termos de estrutura, sem condições de higiene, ventilação e luminosidade.

No dia 16 de Julho de 2008, o então presidente da Comissão, Deputado Pompeo de Mattos, enviou um ofício ao Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, Sr. Airton Aloísio Michels pedindo providências em relação à denúncia.

No dia 03 de setembro de 2008, o Sr. Michels envia ofício à CDHM informando que o Departamento Penitenciário Nacional aprovou projeto apresentado pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Amazonas para a construção de penitenciária no município de Itacoatiara, no intuito de melhorar as condições de encarceramento dos detentos da referida Penitenciária.

A partir da obtenção desta resposta, a CDHM considera a denúncia encaminhada e respondida, e a encaminha para arquivamento. Não é realizada resposta ao demandante e nem acompanhamento da efetiva construção da penitenciária ou da cessão das violações aos detentos.

2.2.5.2 – Monitoramento de Programas Governamentais

A CDHM tem como atribuição formal fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos. Esta fiscalização e monitoramento se inserem nas responsabilidades do legislativo federal, especificamente da Câmara dos Deputados que, como representante do povo, deve fiscalizar as ações do Estado.

²⁵ Como Anexo 19 constam os 3 ofícios trocados entre o Ministério Público do Amazonas, CDHM e Departamento Penitenciário Nacional

Dentro do Estado, o principal órgão responsável pela execução de políticas de direitos Humanos é a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH. Conforme será explicitado posteriormente, a SEDH não é única executora de políticas de direitos humanos, porém ela é a responsável oficial pela proposição e gestão do Programa Nacional de Direitos Humanos, documento que orienta e estabelece as diretrizes das ações do Estado em relação aos direitos humanos.

Segundo o Secretário da CDHM, Sr. Márcio Araújo, a Comissão realiza o monitoramento sistemático dos programas governamentais realizados pela SEDH, e afirma que, apesar da obrigatoriedade de fiscalização da primeira em relação à segunda, a relação é bastante amistosa.

O Secretário exemplifica a relação por meio da reformulação do PROVITA - Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, gerido pela SEDH. Em meados de fevereiro de 2010, a SEDH procurou a Comissão para a realização de uma audiência pública para avaliação do Programa. Uma das instituições participantes era a responsável direta pela execução do Programa,²⁶ que fez muitas críticas em relação à sua gestão. Segundo o Secretário, apesar de algumas críticas não serem bem recebidas pela SEDH, o papel da CDHM é promover o debate para ajudar a construir um programa eficiente. Neste caso específico, e em função desse debate, a SEDH reestruturou o Programa, aceitando muitas propostas apresentadas pelos participantes da audiência, tanto parlamentares, quanto representantes da sociedade civil.

Desta mesma forma, muitas audiências públicas foram realizadas para avaliação e proposição de outros programas governamentais. Além da promoção de discussões, a CDHM também participou da elaboração de programas como o PROVITA, supracitado, o Programa Nacional de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, além do PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos II e III. A CDHM, na realização destas audiências, convida além de parlamentares afetos à área específica do programa avaliado, representantes da sociedade civil qualificados para aprofundar a discussão, tais como lideranças de movimentos sociais, ONGs, pesquisadores e professores.

Outra forma de monitoramento e fiscalização é o acompanhamento, investigação e a cobrança de providências cabíveis as denúncias relativas à execução dos programas

²⁶ O Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas – PROVITA é de responsabilidade da SEDH, porém é executado diretamente por organizações da sociedade civil, contratadas especificamente para esta finalidade. No Capítulo sobre a SEDH este programa será melhor apresentado.

governamentais. Como exemplo de monitoramento, o Secretário apresenta o caso de uma menina de 16 anos que, em 2007, ficou presa por mais de 30 dias numa cela com 20 homens na penitenciária de Abaetetuba, no interior do Pará. Esse caso teve repercussão nacional e a menina foi incluída no Programa de Proteção à Vítimas. A denúncia, apresentada pela revista *Época*²⁷, levantava suspeita de que a menina atualmente estava envolvida com drogas e estava em situação de mendicância em Brasília, mesmo estando sobre a responsabilidade do Programa de Proteção. A nota terminava questionando se a CDHM era conivente com a situação. Para o Secretário, a denúncia foi baseada em boatos provavelmente produzidos pela mídia no intuito de atacar o governo e o PT, além de ser uma denúncia totalmente descabida, até pelo próprio sentido do Programa, onde ninguém deveria obter qualquer informação sobre uma vítima protegida. Para efetuar a fiscalização, a então presidente da CDHM, Deputada Iriny Lopes, ao invés de exigir formalmente explicações, o que poderia gerar um conflito político, optou por telefonar para o responsável pelo Programa para confirmar a denúncia que foi prontamente desqualificada.

Este fato exemplifica a relação amistosa à qual o Secretário se refere ao descrever a relação entre a SEDH e a CDHM.

“E essa relação respeitosa não é porque existe atualmente compatibilidade partidária entre a CDHM e a SEDH. No governo do PSDB, a relação também era respeitosa, assim como é no círculo de direitos humanos de uma forma geral. Existe cooperação até o limite e quando é o caso de crítica, ela é respeitosa. E provavelmente isso acontece porque todos os ministros de Direitos Humanos até hoje sempre foram pessoas ligadas à área e altamente qualificadas, o que coloca as questões partidárias em segundo plano.” (Secretário Márcio Marques Araújo – entrevista gravada²⁸.)

Segundo o Deputado Paulo Henrique Lustosa, a CDHM não realiza nenhuma atividade de monitoramento sistemático dos programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos, salvo a realização de audiências públicas pontuais, para avaliação pontual de Programas. Uma vez que a dinâmica cotidiana da Comissão funciona em torno das denúncias que recebe, não existe uma sistemática de monitoramento ou fiscalização que permita mensurar a real efetividade dos programas governamentais na promoção dos direitos humanos. Ou seja, existe um conjunto grande

²⁷ O número e data da referida revista não foram encontrados.

²⁸ A referida entrevista consta, em áudio, como Anexo 17 desta pesquisa.

de programas²⁹ sendo executados para promoção dos direitos humanos, mas não é possível averiguar, pelo menos não pelo trabalho da CDHM, se estas ações de fato contribuem para o respeito aos direitos humanos no Brasil.

2.2.5.3 – Articulação e parcerias com entidades de defesa dos direitos humanos

Para o Secretário Sr. Márcio Marques, a atuação mais relevante da CDHM é em relação às parcerias com entidades da sociedade civil e com órgãos do poder público ligados à área de direitos humanos: “A grande força política da Comissão deriva dessa articulação que ela promove com frequência com outros órgãos públicos e com a sociedade civil”.

Segundo o Secretário, no Brasil existe uma grande flexibilidade destas articulações, criam-se diversas instâncias de trabalho com objetivos específicos, como por exemplo, para a execução de uma Conferência Nacional de Direitos Humanos, ou um grupo de trabalho sobre o fenômeno da tortura para basear estudos que vão subsidiar as atividades do governo, do Ministério Público, relatórios de organismos internacionais entre outros. Todos estes grupos de trabalho, fóruns e espaços de debate e articulação têm a participação da Comissão, muitas vezes como articulador e mediador.

Um exemplo de participação da CDHM na aglutinação e articulação de entidades foi a Campanha para a Promoção de inclusão de negros no mercado de trabalho bancário. O Ministério Público do Trabalho recebeu diversas ações contra determinados bancos sobre o mínimo percentual de negros em contraposição ao percentual de negros na força de trabalho, ou ainda sobre ações de preconceito. Paralelamente a CDHM estava discutindo cotas para negros no mercado de trabalho e propôs a criação de um grupo de trabalho específico para o mercado bancário. Neste grupo, o Ministério Público se propôs a suspender temporariamente as ações, uma vez que se tratavam muitas vezes de casos individuais sobre o mesmo assunto e as entidades militantes do movimento negro, que entravam com muitas ações na justiça, se propuseram a parar temporariamente de cobrar os resultados imediatos destas ações. A CDHM entraria com o trabalho político de articular esse debate. A Federação dos Bancos Brasileiros – FEBRABAM, foi convidada a participar do debate, além da CUT, do IPEA e do IBGE, estes dois últimos para qualificar os dados estatísticos.

²⁹ Os principais programas em andamento para promoção e defesa dos direitos humanos realizados pelo executivo federal estão descritos no Capítulo sobre a Secretaria Especial de Direitos Humanos.

No âmbito deste grupo de trabalho, foi contratado, pela FEBRABAM, um instituto de pesquisa ligado à Universidade de São Paulo – USP, que tivesse a confiança dos sindicatos e das entidades da sociedade civil envolvidas no debate, para fazer um primeiro diagnóstico nos bancos, a fim de afastar as deduções e suposições. A pesquisa apontou um percentual menor de negros dentro do sistema bancário em relação ao percentual da força de trabalho. Esta discussão, embasada pelos dados apresentados pela pesquisa, gerou como resultado a definição de que em um determinado período, ainda não estipulado, a FEBRABAM assumiu o compromisso de chegar a um determinado percentual de negros ocupando postos de trabalho em bancos equivalente à força de trabalho como um todo.

Este trabalho envolveu muita articulação política para atender os interesses dos vários grupos envolvidos. O propósito foi promover o diálogo para se construir criar uma política pública a partir de um acordo. Neste processo a CDHM foi mediadora e a negociação foi bastante longa, com duração de mais ou menos 4 anos. Segundo o Secretário, assim como este exemplo, existem muitos outros grupos de trabalho em exercício.

Outra parceria internacional realizada é o já citado acompanhamento aos relatores da ONU. A Entidade desenvolve um projeto de monitoramento das violações aos direitos humanos no mundo, onde Relatores eleitos dentro do Conselho de Direitos Humanos da entidade visitam diversos países buscando identificar os casos de violação. Nesta situação, a ação do relator pode se dar de três maneiras: intervindo pessoalmente junto às autoridades locais para resolver casos concretos; fornecendo assistência ao país no sentido de se estabelecer uma rede eficaz de proteção aos direitos humanos; e, por fim, informando a comunidade internacional, por meio de relatório à Comissão de Direitos Humanos e à Assembléia Geral da ONU, da situação que encontrou no país visitado, bem como dos esforços já realizados pelo país no sentido de implementar os padrões internacionais.

Outras parcerias se dão no apoio a realização de eventos como audiências públicas, fóruns e conferências, além da parceria com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos na definição das Emendas Orçamentárias para a área de direitos humanos propostas anualmente no Orçamento Público Federal.

2.2.5.4 – Pesquisa e estudos relativos à situação dos Direitos Humanos

A atuação da CDHM em relação às pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos se dá em três frentes: apoio às pesquisas acadêmicas nacionais e internacionais; realização e promoção de eventos internos como seminários e audiências públicas e eventos nacionais como a Conferência Nacional de Direitos Humanos; e realização das Caravanas Nacionais de Direitos Humanos.

Em relação às pesquisas acadêmicas, segundo o Secretário Sr. Márcio Marques, a CDHM oferece todo o apoio necessário para a realização da atividade, disponibilizando os dados e arquivos necessários. Para o Secretário, a CDHM não tem estrutura de recursos humanos para realizar pesquisas aprofundadas. Considera que não há sistemática de realização de pesquisas, pois os dados colhidos e produzidos pela CDHM não são representativos em relação ao Brasil. As pesquisas que são eventualmente realizadas têm o intuito de apoiar a produção de matérias legislativas, porém são realizadas com o apoio da Consultoria Legislativa da Câmara, responsável por apoiar tecnicamente todas as comissões da Casa, e de outros órgãos governamentais e entidades da sociedade civil. Para o Sr. Márcio, das atribuições elencadas, a relativa especificamente às pesquisas é a menos atuante.

Os principais eventos realizados pela CDHM são: audiências públicas, conferências, debates, encontros parlamentares, fóruns, mesas redondas e seminários. Os eventos são realizados a partir de requerimento de qualquer parlamentar membro da Comissão e são agendadas e realizadas, tendo em vista o grau de importância e o momento oportuno.

Abaixo segue tabela, construída com base nas informações dos relatórios de execução de 1995 a 2009, do número de eventos realizados e produzidos pela CDHM.

Tabela 1.4 – Número de eventos realizados pela CDHM entre 1995 e 2009.

Ano	Eventos
1995	24
1996	33
1997	84
1998	34
1999	76
2000	75
2001	151
2002	95
2003	50
2004	27
2005	39
2006	17
2007	62
2008	39
2009	89

Fonte: Relatórios de execução de 1995 a 2009

Um dos principais e mais importantes eventos realizados pela CDHM são as Conferências Nacionais. Segunda Comissão, em 96 foi realizada a primeira Conferência Nacional dos Direitos Humanos, que se caracteriza como um espaço de discussão sobre a situação dos direitos humanos, e tem como objetivos principais a ampliação da participação de agentes sociais que normalmente não estão incluídos no debate, além do fortalecimento do Pacto Federativo no que se refere à responsabilidade de todas as esferas do Poder Público na efetivação dos Direitos Humanos no Brasil.

A CDHM realizou nove edições da Conferência Nacional de Direitos Humanos que se consolidou como um amplo espaço de discussão e proposição na área (1996 – 2003). A partir de 2004, o evento passou a ser convocado pelo Poder Executivo, por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Em dezembro de 2008 foi realizada a 11ª Conferência, com o tema: “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: Superando as desigualdades”

As Caravanas Nacionais de Direitos Humanos foram criadas no intuito de aproximar os parlamentares da realidade das violações de direitos humanos e com a intenção de tecer um diagnóstico sobre assuntos referentes às minorias étnicas e sociais. Entre 2000 e 2004 foram realizadas oito caravanas, percorrendo 19 estados brasileiros com comitivas formadas por deputados, funcionários, defensores de direitos humanos, políticos locais e representantes do poder executivo. Os deputados colheram

depoimentos de pessoas atingidas por violações e visitaram diversas instituições acusadas de promover desrespeito aos direitos humanos tais como manicômios, presídios, orfanatos, asilos e FEBEM's.

Segundo a Comissão, as caravanas, além de levantarem material de denúncia, geraram reações e conseqüentes medidas positivas de governos estaduais, assembléias legislativas, Ministério Público, tribunais de justiça e Governo Federal. Também contribuíram para fortalecer as ações das organizações da sociedade civil ligadas à defesa dos direitos humanos.

As caravanas realizadas foram: Realidade Manicomial Brasileira; Realidade Prisional Brasileira; Direitos Humanos dos Policiais Brasileiros; Situação dos Adolescentes Privados de Liberdade nas FEBEM's e Congêneres; Realidade dos Abrigos e Asilos de Idosos no Brasil; Realidade das Crianças Abridadas em Orfanatos e Similares; Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e Trabalho Infantil; e Conflitos em Terras Indígenas.

Todos estes eventos geram relatórios e/ou outros documentos propostos com base na sua realização, juntamente com os relatórios anuais de atividades, são publicizados e publicados pela Comissão como material de divulgação e pesquisa³⁰. Além destes, a Comissão também publica cartilhas e manuais com instruções sobre providências a serem tomadas em caso de violação dos direitos humanos, a exemplo da Cartilha "De Olho na Cidadania", Manual "O Parlamentar e os Direitos Humanos" e Cartilha "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania"³¹, conforme citado anteriormente.

2.2.5.5 – Discussão e avaliação de projetos

Conforme explicitado anteriormente, os instrumentos internacionais, quando aceitos pelo estado membro, possuem plena vigência no direito interno como se fossem leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Neste sentido, a atuação da CDHM em relação

³⁰ Outra forma de acompanhar as atividades realizadas pela CDHM é por meio do site da Comissão, no endereço <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/notas-taquigraficas>, que disponibiliza notas taquigráficas dos principais eventos realizados. Para exemplificação, consta como anexo 20 desta pesquisa, um resumo sobre os eventos ocorridos entre 18 de janeiro de 2000 e 16 de julho de 2009 que foram degravados em notas. Segundo a Secretária Substituta, Sra. Clotildes Vasco, nem todos os eventos realizados pela Comissão são degravados e publicados, apenas os mais polêmicos ou onde foi solicitada a degravação por algum parlamentar ou participante do referido eventos. Até dezembro de 2009 estavam disponíveis no site da CDHM as degravações de 262 eventos entre seminários, conferência, audiências públicas e reuniões ordinárias e extraordinárias. Em função de não comporem um universo factível de análise, os dados não puderam ser utilizados para contabilizar os eventos realizados.

³¹ Documentos disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios>

ao aprimoramento e atualização da legislação nacional se dá na forma de promoção de debates para conhecimento do teor dos tratados e convenções internacionais no intuito de facilitar/apoiar sua ratificação pelo Congresso. A CDHM também atua na pressão ao Governo Federal para reconhecer a jurisdição de acordos e tratados internacionais de defesa e proteção de direitos. Como exemplo de atuação tem-se a pressão exercida para o reconhecimento, em 1998, da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Essa jurisdição possibilita o julgamento e condenação do Estado brasileiro nos casos em que este houver sido comprovadamente omissivo em violações de direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Em relação à apreciação e proposição de projetos de lei, o poder deliberativo da CDHM sobre as proposições legislativas só foi garantido no início de 2004, com alterações no Regimento Interno da Casa. Antes dessa alteração, a CDHM não era uma comissão de mérito, ou seja, não poderia emitir parecer aprovando ou reprovando projetos de lei da área dos direitos humanos. A conquista do caráter deliberativo significou a igualdade em relação às demais comissões. Hoje a Comissão tem caráter conclusivo, ou seja, a partir de seu parecer de mérito os projetos por ela apreciados podem ser diretamente aprovados ou reprovados, sem necessidade e tramitação no plenário da Câmara.

Segundo a CDHM o poder deliberativo vem tornar ainda mais importante o papel da Comissão na formulação de propostas e programas governamentais ligados à cidadania e aos direitos humanos. A partir do recebimento de denúncias oriundas de todas as regiões e segmentos sociais do Brasil, assim como do debate com outras instituições públicas e organizações da sociedade civil, o parlamento reúne as condições para analisar como, quando e onde acontecem os problemas e quais são suas possíveis soluções. É possível sugerir medidas de prevenção e apuração das principais violações, além de políticas públicas mais gerais. Desta forma, a CDHM desempenha um duplo papel de *ombudsman* e legisladora em direitos humanos.

A dinâmica de apreciação e proposição de projetos dentro da Câmara funciona da seguinte forma: assim que os parlamentares concluem a elaboração do projeto, o encaminham à Secretaria da Mesa da Câmara, que determina por quais comissões o projeto deve ser apreciado. Após esta determinação, o projeto é encaminhado para análise e emissão de parecer, conforme explicitado anteriormente.

Quando o projeto entra na Comissão, automaticamente é nomeado um relator interno, normalmente parlamentar afeto à área do projeto, que tem por função realizar a

análise e emitir parecer, contrário ou não, ao projeto. O relator também pode propor alterações, caso julgue necessário. Após a análise do relator, este apresenta o projeto para apreciação do plenário interno da Comissão, que normalmente vota a aprovação ou reprovação do projeto de acordo com a indicação do parecer do relator. A partir dos pareceres das comissões de mérito e do parecer da CCJ, o projeto, se aprovado, segue para a aprovação no Senado.

A CDHM até o presente momento nunca apresentou nenhum projeto de lei de sua autoria. Apesar de os projetos apresentados por comissões terem caráter de urgência para sua análise, sendo, portanto seu processo de aprovação mais ágil do que projetos apresentados por parlamentos, segundo o Deputado Paulo Henrique Lustosa, é praxe dentro da Casa que, mesmo que a idéia para a elaboração do projeto se dê em uma reunião da Comissão, sua apresentação seja feita por um parlamentar individualmente.

Desta forma não é possível realizar um levantamento sobre os projetos apresentados pela Comissão. Só é possível realizar o levantamento dos projetos que foram submetidos à sua apreciação. Em relação aos projetos apresentados pelos Presidentes ou membros da CDHM durante o ano em que exerceram o mandato, a Comissão não tem nenhum controle sobre estas proposições.

A Câmara dos Deputados conta com um sistema interno – Sistema de Informações Legislativas - SILEG, que oferece acesso aos dados de projetos de lei e outras proposições, informações dos parlamentares, bem como atividades, discursos e votações nas comissões e no plenário. A pesquisa feita a este Sistema apresentou 23 projetos de lei apreciados pela Comissão entre os anos de 1995 e 2009. Porém, a análise realizada com base nos relatórios de execução apresentou números divergentes, bastante superiores aos informados pelo SILEG. A pesquisa realizada com base no Sistema de Informações interno da CDHM apresentou ainda outros dados, divergentes tanto dos expostos no SILEG quanto nos apresentados nos relatórios. A Tabela 1.5 apresenta uma comparação entre os dados obtidos nas três fontes de informação³².

³² Como Anexo 21 desta pesquisa está disponibilizada a Tabela 1.6 onde são apresentadas sínteses dos 23 projetos analisados indicados pelo SILEG. Esta tabela busca exemplificar que tipo de projeto é apreciado pela CDHM. Na tabela referente à comparação entre os dados obtidos nos relatórios de execução, no SILEG e no sistema interno de informações da CDHM (Tabelas 1.5) optou-se por apresentar apenas os números obtidos uma vez que nem todos os projetos estão disponíveis, até o momento, em meio digital

Tabela 1.5 – Comparação entre proposições apreciadas pela CDHM entre 1995 e 2009 segundo dados do SILEG, Relatórios de Execução e Sistema Interno de Informações

Ano	Proposições apreciadas		
	SILEG	Relatórios de Execução	Sistema Interno de Informações ³³
1995	2	7	
1996	2	8	
1997	-	4	
1998	-	3	
1999	-	3	
2000	1	5	
2001	2	6	
2002	2	1	
2003	1	3	
2004	-	3	10
2005	1	11	5
2006	1	8	5
2007	5	7	12
2008	2	21	11
2009	3	12	3
TOTAL	23	104	46

Fonte: Compilação, realizada pela autora, de dados obtidos no Sistema de Informações Legislativas – SILEG, nos Relatórios de Execução de 1995 a 2009 e no Sistema Interno de Informações de CDHM.

Cabe esclarecer que os projetos acima apresentados foram apreciados tanto pela Comissão de Direitos Humanos quanto por outras comissões e que nem todos foram aprovados e se constituíram em leis. O status e encaminhamentos de cada projeto podem ser averiguados a partir de consulta ao SILEG.

As divergências nas informações obtidas podem ser explicadas de diversas maneiras. Primeiramente cabe ressaltar que na investigação ao SILEG foram pesquisados apenas os Projetos de Lei analisados pela CDHM, no intuito de demonstrar o funcionamento da análise de documentos na Comissão, porém existem outros dispositivos legislativos tais como Emendas ao Orçamento; Emendas ao Plano Plurianual; Projeto de Decreto Legislativo; Proposta de Emenda à Constituição entre outros, que também são apreciados pela CDHM, bem como pelas outras comissões permanentes da Casa seguindo os mesmos trâmites dos Projetos de Lei. Este fato pode explicitar algumas divergências no sentido de que os dados obtidos nos relatórios de

³³ Os dados obtidos no banco de dados interno da CDHM dizem respeito às proposições legislativas apreciadas a partir de 2004, quando a CDHM adquiriu caráter deliberativo. As proposições analisadas anteriormente, quando a Comissão não podia emitir parecer de mérito, não estão armazenadas no referido banco de dados.

execução apresentam apenas os projetos aprovados na área de direitos humanos, não explicitando a apreciação ou não da Comissão, enquanto o banco de dados interno da CDHM apresenta todas as proposições legislativas deliberadas pela Comissão e não só aos Projetos de Lei.

Outro possível fator para as divergências diz respeito à forma de pesquisa ao SILEG. Por este sistema, para analisar os projetos relacionados à determinada comissão, só é possível averiguar as proposições legislativas, por ano de proposição, que ainda se encontram em determinada Comissão, ou ainda os projetos em que a última posição, antes do arquivamento, foi na referida comissão, neste caso, a CDHM.

De qualquer forma, é fato que as informações disponíveis nas 3 (três) fontes de pesquisa são desconstruídas, não sendo possível, portanto, uma avaliação precisa da capacidade de análise de projetos dentro da CDHM, bem como uma possível análise sobre os desdobramentos das discussões ou denúncias em projetos de lei ou outros dispositivos legislativos. Esta análise demandaria uma pesquisa específica para este fim. O universo de discussões e de projetos é tão amplo quanto o próprio conceito de direitos humanos. Apesar do SILEG se apresentar como uma excelente fonte para a pesquisa sobre a correlação entre as discussões e a proposição de projetos ou outros instrumentos legislativo, seria necessário realizar pesquisa sobre todas as proposições propostas por todos os membros integrantes da Comissão por ano de permanência e depois correlacionar estas proposições aos assuntos e denúncias discutidos pela Comissão, e para tanto, todos os eventos de discussão realizados pela comissão deveriam estar minimamente registrados³⁴. Esta pesquisa pode ser muito interessante, mas como o intuito inicial era saber os mecanismos de que dispõe o órgão, e não os parlamentares, a pesquisa apontou que a Comissão, em relação aos projetos, apenas subsidia discussões para que os parlamentares individualmente apresentem suas propostas.

Conforme indicado anteriormente, além dos Projetos de Lei, a CDHM também propõe e avalia outros dispositivos legislativos, tais como as Emendas ao Orçamento da União. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a elaboração do Orçamento da União para o ano a que se refere e cada Comissão Permanente da Câmara tem o direito de apresentar emendas de metas (substituição de metas anteriormente previstas) e emendas de texto (modificação do texto das propostas) à LDO.

³⁴ Conforme nota anterior, as notas taquigráficas disponibilizadas não contemplam todo o universo de eventos realizados pela CDHM.

A CDHM examina várias alternativas de emendas para políticas públicas em direitos humanos a serem executadas pelo Governo Federal. Como exemplo, em 2009, a CDHM recepcionou várias propostas a serem inseridas na LDO de 2010, vindas tanto de entidades da sociedade civil quanto de órgãos governamentais executores de programas no setor. Colocadas em votação, em 10 de junho de 2009, o plenário da Comissão aprovou e encaminhou à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional 5 (cinco) Emendas de metas e 6 (seis) Emendas de texto.

Conforme apresentado, os principais mecanismos de defesa e proteção utilizados pela CDHM são recebimento e encaminhamento de denúncias; monitoramento de programas governamentais; articulação e parcerias com entidades de defesa dos direitos humanos; pesquisa e estudos relativos à situação dos Direitos Humanos e discussão e avaliação de projetos. A seguir são realizadas considerações sobre as responsabilidades legais da CDHM em relação à defesa e proteção dos direitos, e como os mecanismos de que dispõe são utilizados para este fim.

2.3 - Considerações sobre as dinâmicas e mecanismos utilizados pela CDHM para a promoção e defesa dos direitos humanos

A CDHM tem com principal objetivo contribuir para a afirmação dos direitos humanos dentro do Legislativo Brasileiro. Para tanto, utiliza como mecanismos de promoção e defesa dos direitos o recebimento de denúncias, a fiscalização de programas governamentais, a colaboração com entidades não governamentais e internacionais de direitos humanos, a realização de pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, e a avaliação de propostas legislativas para a área.

Em relação às denúncias, a CDHM de fato mantém um sistema de recebimento e encaminhamento de denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos. Porém, aparentemente, não é realizada nenhuma avaliação e investigação sistemáticas, conforme descrito em suas atribuições formais.

O recebimento e encaminhamento de denúncias, provavelmente em função de seu número elevado, cerca de 370 denúncias anuais, ocupa boa parte do expediente cotidiano da Comissão. E como os recursos humanos são limitados para a alta demanda, várias falhas podem ser observadas nas dinâmicas de execução deste mecanismo.

O sistema de arquivamento foi construído em meados de 1996, por uma servidora da CDHM. Desde então, quando uma denúncia recebida não se enquadrava em nenhuma categoria previamente estipulada, uma nova categoria era criada.

Atualmente existem cerca de 104 subcategorias de arquivamento das denúncias, divididas em 5 grandes categorias. Por mais amplo que seja o conceito de direitos humanos, e por mais que novos direitos surjam conforme a sociedade se modifica, o número de categorias é muito grande para proporcionar uma análise mais aprofundada sobre as principais violações de direitos denunciadas à CDHM. O fato de serem constantemente criadas novas categorias também dificulta a análise, uma vez que um tipo de denúncia pode ter sido enquadrada, quando pouca demandada, dentro de uma categoria, e depois ter adquirido categoria própria, conforme a demanda tenha aumentado.

Outro ponto observado foi a divergência entre os dados obtidos pelo Sistema Interno de Arquivamento e os dados apresentados nos relatórios de execução. O fato das duas fontes disponibilizadas apresentarem dados divergentes, denuncia a pouca atenção dada aos números produzidos pela Comissão.

Em relação ao recebimento de denúncias como mecanismo de promoção e defesa dos direitos, foi possível observar que não existe nenhum sistema de monitoramento dos encaminhamentos das denúncias depois da solicitação de providências aos órgãos competentes. A Comissão encaminha a denúncia ao órgão competente, porém não faz nenhum tipo de averiguação sistemática da cessão ou não da violação. Tampouco informa ao reclamante quais providências foram tomadas em relação à denúncia. Neste sentido não é possível averiguar se o recebimento de denúncias por parte da Comissão de fato contribui para a cessão das violações de direitos denunciadas.

Em um dos textos de apresentação da Comissão, é afirmado que o recebimento de denúncias contribui para que o Parlamento reúna condições de analisar como, quando e onde acontecem os problemas e quais são suas possíveis soluções. Neste sentido seria possível sugerir medidas de prevenção e apuração das principais violações, além de políticas públicas mais gerais.

Apesar de não ter sido realizada pesquisa que pudesse apurar se as denúncias provocavam discussões cujos desdobramentos se efetivaram em políticas públicas, é possível inferir, pelo tratamento dado às denúncias, que elas não são utilizadas neste sentido.

Quando muito, algumas denúncias mais emblemáticas são levadas à debates em audiência públicas para esclarecimento dos fatos. Porém não são utilizadas como casos emblemáticos para discussões mais amplas sobre o tema. São tratadas como denúncias específicas e individuais, e os encaminhamentos são realizados no sentido de resolver aquela denúncia especificamente.

É atribuição legal da Comissão ser mais um canal aberto à sociedade para encaminhamento de denúncias, e esta atribuição é de fato exercida. Porém, este mecanismo poderia ser melhor aproveitado se os dados fossem melhor tratados e produzidos; se fossem realizadas pesquisas mais rigorosas sobre as denúncias mais recorrentes e promovidos debates mais amplos sobre suas possíveis soluções. Neste sentido seria possível, de fato, sugerir medidas de prevenção e apuração das principais violações, além de políticas públicas mais gerais, conforme aponta a própria CDHM.

Já que a CDHM não tem recursos humanos necessários e apropriados para tratar os dados produzidos pelo recebimento de denúncias, uma ação que poderia contribuir para a efetiva produção de dados seria a realização de parcerias com Universidades e Centros de Pesquisa para a instalação de projetos de pesquisas acadêmicas. Esta poderia

ser uma boa maneira de a Comissão estreitar seus laços com a comunidade científica e desta forma contribuir de forma mais qualificada para subsidiar proposições legislativas na área de direitos humanos.

Em relação ao mecanismo de fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos, apesar da afirmação do Secretário da CDHM de que a mesma realiza o monitoramento sistemático de programas governamentais, só foi possível observar um monitoramento pontual e ainda assim demandado pelos órgãos executores das políticas. Aparentemente o monitoramento só ocorre mediante denúncia de alguma irregularidade ocorrida dentro do programa ou política, ou quando o Executivo procura a Comissão como espaço de discussão para avaliação do programa.

Conforme aponta o Deputado Paulo Henrique Lustosa, não existe uma sistemática de monitoramento ou fiscalização que permita mensurar a real efetividade dos programas governamentais na promoção dos direitos humanos. Provavelmente esta falha também se deve ao fato de a equipe técnica da Comissão ser insuficiente para executar um monitoramento sistemático.

Neste caso, o monitoramento dos programas do Executivo é realizado basicamente pelo próprio órgão executor da política e por entidades da sociedade civil ligadas à área do programa ou projeto em questão.

Mais uma vez, uma possibilidade de minimizar esta lacuna seria a firmar parcerias com Universidade e Institutos de Pesquisa para a realização de pesquisa de monitoramento e avaliação dos programas governamentais. Desta forma poderiam ser levantadas perspectivas de aprimoramento destes Programas, que, sendo validadas e apresentadas pela CDHM ao órgão executor, teriam muito mais poder de influência para eventuais modificações.

Sobre a colaboração com entidades não-governamentais, nacionais e internacionais, que atuam na defesa dos direitos humanos, a CDHM parece ser de fato um espaço aberto para a realização destas parcerias. A Comissão é parceira oficial de diversos eventos executados por organizações não-governamentais, muitas vezes disponibilizando os auditórios da Câmara para a realização dos eventos. Sempre que realiza eventos internos convida diversas entidades da sociedade civil ligadas aos temas debatidos, e conforme explicitado anteriormente, decide as emendas com recursos para a área de direitos humanos à que tem direitos no Orçamento Público Federal conjuntamente com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos.

A partir do discurso do Secretário da CDHM foi possível perceber que a Comissão é bastante aberta à realização de parcerias com entidades da sociedade civil de direitos humanos, e que muitas vezes se utiliza deste mecanismo, estabelecendo parcerias com entidades que podem exercer pressão, em forma de campanhas ou referendos, para a aprovação ou reprovação de determinados projetos afetos ou contrários aos direitos humanos.

Sobre as pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, apesar da grande realização de eventos e debates e da publicização posterior dos documentos produzidos, não existe uma sistematização de dados relativos à situação dos direitos humanos no Brasil, muito menos no mundo.

As Caravanas realizadas pela comissão, apesar de produzirem excelentes diagnósticos sobre violações específicas, e ainda conterem recomendações a diversos órgãos, parecem não receber a publicidade necessária para que as recomendações surtam algum efeito, e parecem também não sofrer nenhum tipo de monitoramento ou acompanhamento posterior para averiguação de qualquer tipo de efetivação.

Aparentemente, o mecanismo de realização de pesquisas para a promoção e defesa dos direitos apresenta as mesmas lacunas do mecanismo de denúncias: a CDHM não tem equipe técnica preparada para a realização de pesquisas ou mesmo para dar um tratamento sistemático adequado aos dados produzidos pelos eventos, conferências, seminários e Caravanas.

Neste sentido, a mesma proposição poderia ser executada na tentativa de melhorar a efetividade deste mecanismo, qual seja, a realização de parcerias com Universidades e Institutos de Pesquisa para a realização de pesquisas adequadas sobre a situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo.

O último mecanismo listado, utilizado pela CDHM é a discussão e avaliação de projetos afetos à área de direitos humanos. Em relação à dinâmica, foi possível averiguar que as informações disponibilizadas pela CDHM em relação aos projetos avaliados, em suas 3 (três) fontes, são desconstruídas. As possíveis causas das divergências dizem respeito principalmente às falhas no processo de organização e disponibilização das informações e dados. Não existe planejamento para o arquivamento de informações.

Conforme apontado anteriormente, não foi possível, em função da complexidade exigida e do pouco tempo disponível para a execução desta pesquisa, realizar levantamento que indicasse se as discussões realizadas dentro da Comissão geram

proposições legislativas. Outro fator impeditivo foi a inexistência de dados concretos sobre o universo de informações dos eventos e discussões realizadas dentro da Comissão. Além das questões que dizem respeito às práticas metodológicas de análise de dados, ainda existe a dificuldade da conceituação de direitos humanos. Como caracterizar um projeto sobre direitos humanos? Um projeto que dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento ou um projeto que dispõe sobre a obrigação da aplicação de invólucro de proteção - Tampa Higiênica - nas latas de refrigerantes, cervejas e assemelhados, seriam considerados projetos de defesa dos direitos humanos, uma vez que algum assunto correlacionado foi discutido pela Comissão ou seu proponente era presidente da CDHM no ano de apresentação³⁵? Para realizar esta pesquisa seria necessária uma profunda discussão sobre os limites do conceito de direitos humanos.

Neste sentido só é possível averiguar que existe sim a dinâmica de discussão e avaliação de propostas que versam sobre direitos humanos dentro da CDHM, conforme obriga o Regimento da Câmara. Porém não é possível afirmar ou inferir, se este mecanismo contribui e de que forma, para a promoção e defesa dos direitos humanos. O que é possível afirmar é que com a aquisição do caráter deliberativo, e a possibilidade de aprovar ou vetar projetos, a CDHM se constitui como mais um filtro que prima pela garantia e defesa dos direitos dentro das proposições legislativas da Câmara, além da Comissão de Constituição e Justiça que obrigatoriamente avalia se o projeto em questão fere a Constituição e os Tratados Internacionais promulgados pelo Brasil.

Ainda dentro do mecanismo de avaliação e discussão de propostas, a CDHM também pode propor 5 (cinco) emendas orçamentárias, que se destinam, entre outras, ao pagamento de indenizações às famílias de vítimas, demarcação de terras indígenas e quilombolas, proteção de testemunhas, produção de estatísticas sobre violência e programas de apoio a organizações não-governamentais de direitos humanos. Não foi possível averiguar se e como estas emendas foram empregadas. Só é possível inferir que, por meio deste mecanismo, no caso de ele ser de fato empregado, a CDHM contribui efetivamente para a promoção e defesa dos direitos uma vez que disponibiliza recursos para a execução direta de projetos na área de direitos humanos.

³⁵ O PL-31/1995 foi proposto por Nilmário Miranda, quando era presidente da CDHM, em 1995, e o PL-7043/2002 foi proposto por Orlando Fantazzini, quando este foi presidente, em 2002.

De forma geral, os mecanismos de que dispõe a CDHM são utilizados, porém poderiam ser melhor aproveitados. A mediação e articulação de discussões é o mecanismo mais utilizado, enquanto o mecanismo de realização de pesquisas sobre a situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo apresenta as maiores lacunas. Este mecanismo deveria ser bastante utilizado uma vez que poderia oferecer mais subsídios para o trabalho legislativo na área de direitos humanos. Neste sentido, poderiam ser efetivadas parcerias com Universidade e Centros de Pesquisa, além de entidades da sociedade civil, que também produzem uma grande quantidade de estudos e pesquisas.

O mecanismo de denúncias é subutilizado, uma vez que os dados produzidos não são utilizados como subsídios para proposições legislativas referentes aos casos de violação recorrentes nas denúncias.

Uma questão que chama a atenção é o caráter extremamente militante dos profissionais técnicos da CDHM. Ao que parece, a defesa dos direitos humanos é uma luta árdua dentro da Câmara. Algumas falas deixaram transparecer a idéia de que se a CDHM não existisse, a Câmara como um todo, e especialmente a bancada ruralista, proporia e aprovaria projetos contrários à defesa dos direitos humanos. Esta percepção do caráter marginal dos direitos humanos dentro da Câmara e a necessidade iminente de sua defesa podem ser confirmadas pela demora em receber o poder deliberativo. A CDHM foi criada em 1995 e só em 2004 pode começar a emitir pareceres conclusivos sobre os projetos que analisa. Este fato pode demonstrar a pouca importância da CDHM no processo legislativo, ou ainda, uma importância conquistada vagarosamente

Talvez esse caráter militante dificulte a relação com as demais comissões ou demais deputados, principalmente os da bancada ruralista. Segundo o Deputado Valdir Colatto³⁶, PMDB/SC, presidente da Frente Parlamentar da Agricultura, a CDHM não é muito aberta ao diálogo interno. Para o Deputado muitos projetos que são aprovados de forma consensual em outras Comissões, recebem parecer contrários pela CDHM, principalmente devido à sua forte posição ideológica. Segundo Colatto, antes de fazer um esforço para resolver a questão, a CDHM toma uma posição, baseada em seus princípios ideológicos, proporcionando uma visão unilateral da realidade e dificultando o diálogo.

Contextualizando a visão do Deputado, Valdir Colatto é alvo de crítica de diversos movimentos de direitos humanos e movimentos ambientalistas, principalmente

³⁶ Em conversa realizada com a autora em 26 de maio de 2010. A referida conversa consta como Anexo 22 desta pesquisa.

em relação à sua atuação na defesa agricultores rurais, geralmente envolvidos em questões conflituosas sobre demarcação de terras indígenas e quilombolas e demarcações de áreas de proteção ambiental. Para o Secretário da Comissão, os interesses dos grupos majoritários da Câmara sempre tendem a suprimir os direitos das minorias, e por isso a atuação da CDHM é tão importante.

A existência deste conflito e a possibilidade de realizar discussões sobre os limites dos direitos de indígenas e de latifundiários são extremamente salutares para a consolidação do processo democrático, porém, é necessário, de ambas as partes, a abertura ao diálogo real. Qualquer militância extrema gera preconceito e dificulta o diálogo.

Apesar não haver sido realizada pesquisa sobre a percepção de direitos humanos dentro da Câmara, ao que parece, quem não está diretamente ligado à área, ainda relaciona prioritariamente direitos humanos aos direitos de presos, ou de perseguidos políticos, ou de indígenas, ou ainda de trabalhadores rurais sem terra. Minorias que sofreram com a ditadura militar ou ainda minorias desprovidas de propriedade que buscam nos direitos humanos uma forma de compensar, principalmente, as desigualdades econômicas.

Uma proposta para minimizar os impactos dos preconceitos gerados pelo caráter militante e/ou pela falta de informação seria promover mais eventos internos ou campanhas informativas na Câmara dos Deputados no intuito de esclarecer o que são os direitos humanos, enfatizando a necessidade da complementaridade dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais para a plena realização do ser humano, e enfatizando que estes, em sua maioria, são direitos promulgados pela Constituição Federal, documento em que se baseia, de forma geral, o trabalho legislativo.

Este capítulo teve como objetivo principal apresentar o que é, como funciona e atua a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

No próximo capítulo será apresentada a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, o principal órgão do executivo federal responsável pela implementação das políticas de promoção e proteção aos Direitos Humanos no Brasil.

CAPÍTULO III

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SEDH

Este capítulo tem como objetivo descrever o que é e como funciona a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, no contexto de órgão do Executivo Federal responsável pela gestão da Política Nacional de Direitos Humanos. São apresentados seu histórico de criação, objetivos, atribuições legais, estrutura administrativa, dinâmicas de funcionamento e quais os principais mecanismos utilizados para a promoção e defesa dos direitos humanos. Ao final do Capítulo são expostas considerações sobre as contribuições deste órgão para a promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil.

A importância em compreender as atividades desenvolvidas pela SEDH se insere na necessidade de conhecer o que o Estado brasileiro, por meio de seu Executivo Federal, vem realizando para promover e defender os direitos humanos, com base em suas obrigações atribuídas pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais aos quais é signatário.

3.1 - O Executivo Federal e a Secretaria Especial de Direitos Humanos

O Poder Executivo do Brasil é o conjunto dos órgãos e autoridades públicas responsáveis pela função administrativa do Estado. É regulado pela Constituição Federal no seu Capítulo II e exercido, no âmbito federal, desde 1891, pelo Presidente da República, auxiliado por órgãos de administração direta e indireta.

Os órgãos de administração direta são instituições de execução direta de política governamental, atuando cada um deles num setor da administração, e instituições de assessoria, consulta, estudo, planejamento e controle que auxiliam o Chefe do Executivo em suas atribuições administrativas.

A administração direta atualmente é composta da Presidência da República, Vice-Presidência da República, 24 (vinte e quatro) ministérios e mais 13 (treze) órgãos cujos titulares possuem *status* ministerial. O número de ministérios e órgãos com status de ministério varia de governo para governo, sendo atribuição do Presidente da República defini-los. Estes órgãos estão divididos em:

- Órgãos Essenciais da Presidência da República: Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social e Gabinete de Segurança Institucional; e
- Órgãos de assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República: Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Banco Central do Brasil, Secretaria Especial de Portos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

A Administração Indireta é o conjunto de entidades com personalidade jurídica autônoma que, vinculados a um órgão da Administração Direta, prestam serviço público ou de interesse público. Estão divididos em:

- Autarquias: entidades criadas por legislação específica, com o objetivo de obter maior eficiência em determinados setores da administração pública, através da descentralização administrativa e financeira. São órgãos autônomos e se vinculam diretamente à Presidência da República ou a determinado ministério. Como exemplo tem-se o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Empresas públicas: empresas com patrimônio próprio e capital exclusivo da União. São criadas para exploração de determinadas atividades econômicas, cuja exploração é julgada de interesse para o governo. Como exemplo tem-se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e
- Sociedades de economia mista: empresas que exploram determinadas atividades econômicas sob a forma de sociedades anônimas, em que a maioria das ações com direito de voto pertencem à União ou a uma entidade da administração indireta. O Banco do Brasil e Petrobrás são sociedades de economia mista.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos/SEDH é o órgão da Administração Direta do Executivo Federal responsável pela assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no que tange as questões relativas aos direitos humanos.

3.2 - A Secretaria Especial de Direitos Humanos

Nesta sessão serão apresentados o histórico de criação da SEDH, suas atribuições legais, estrutura administrativa, dinâmicas de funcionamento e os principais mecanismos de promoção e defesa dos direitos utilizados pela Secretaria.

3.2.1 - Histórico de criação

A institucionalização dos direitos humanos no Poder Executivo Federal tem como marcos principais a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH (1996) e da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos – SNDH (pelo Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997), esta incorporada à estrutura do Ministério da Justiça, substituindo a Secretaria dos Direitos da Cidadania – SDC, cuja função era formular, normatizar e coordenar a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e defender os direitos das pessoas portadoras de deficiência.

A nova Secretaria (SNDH) teve suas competências ampliadas, passando a se responsabilizar também por promover a cooperação com os organismos internacionais, coordenar a escolha e entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos e coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH.

A criação deste Programa originou-se de um compromisso formal assumido pelo governo brasileiro durante a realização da II Conferência Internacional de Direitos Humanos, conhecida como Conferência de Viena, realizada entre os dias 14 e 25 de junho de 1993³⁷.

Desde a elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948, foram realizadas duas conferências mundiais sobre direitos humanos, a de Teerã em 1968, e a de Viena, em 1993. A Conferência de Teerã foi elaborada em plena guerra fria e segundo Cançado Trindade (1993) reafirmou a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. A Conferência de Viena, que contou com a participação de mais de 170 países (em contraposição aos pouco mais de 50 da Declaração Universal e os 84 de Teerã), se concentrou na reafirmação da universalidade dos direitos humanos.

³⁷ O texto da Declaração de Viena e seu Programa de Ação constam como Anexo 23 deste trabalho.

Em 1º de janeiro de 1999, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos foi elevada ao status de Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, ainda vinculada ao Ministério da Justiça. Tal condição permitiu alcançar certa autonomia em relação ao Ministério e dava a seu titular a prerrogativa de participar das reuniões ministeriais coordenadas pelo Presidente da República.

Com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher - SEDIM, em 08 de maio de 2002, também ligada ao Ministério da Justiça - MJ, as ações de defesa e garantia dos direitos da mulher saíram da competência da SEDH e passaram a ser de responsabilidade da SEDIM, o que permitiu que os dois órgãos pudessem atuar de maneira mais eficiente e eficaz em suas respectivas áreas.

Em 2003, em função da promulgação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos foi retirada da estrutura institucional do Ministério da Justiça e foi transformada em Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, agora vinculada à Presidência da República. Além da mudança na vinculação institucional, a autonomia política foi ampliada na medida em que seu titular dispõe de prerrogativas similares a dos demais Ministros de Estado. Além da SEDH, também foram criadas a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SEPM e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, todas integrando a estrutura da Presidência da República. Esta separação permitiu a divisão de competências. Desta forma, as políticas específicas das áreas de direitos das mulheres e de igualdade racial saíram da responsabilidade direta da SEDH.

Para a SEDH, a elevação do status institucional reflete o reconhecimento por parte do Estado brasileiro de que, apesar de avanços, graves violações aos direitos humanos permanecem ocorrendo no país e afligindo toda a população, com destaque para grupos sociais historicamente discriminados. Neste sentido, foi importante a criação de um órgão especificamente responsável pela articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos, com ênfase na proteção de grupos vulneráveis.

Prosseguindo a trajetória de autonomia política, em 2008, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.960/08, que faz adequações nas competências e cria novos cargos destinados à SEDH. Essa proposição legislativa promove uma nova elevação de status para o tema direitos humanos no Poder Executivo com reforço em sua estrutura de recursos humanos que, segundo a SEDH, se encontra defasada em relação às atribuições adquiridas pelo órgão nos últimos anos.

Junto a isso, na abertura do XI Conferência Nacional de Direitos Humanos (Brasília-DF, 15 a 18/12/08), o Presidente da República anunciou sua intenção de elevar novamente o status da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, criando um Ministério dos Direitos Humanos.

3.2.2 - Atribuições legais

A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH é responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção dos Direitos Humanos no Brasil.

De acordo com o Decreto No. 6.980, de 13 de outubro de 2009, que aprova a Estrutura Regimental (Regimento Interno) da SEDH³⁸, suas principais atribuições são:

I - assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária;

II - coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH;

III - articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por organizações da sociedade; e

IV - exercer as funções de ouvidoria nacional de direitos humanos, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias.

Parágrafo único. Compete, ainda, à Secretaria Especial dos Direitos Humanos:

I - sem prejuízo das atribuições dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, atuar em favor da ressocialização e da proteção dos dependentes químicos;

II - exercer as atribuições de Órgão Executor Federal do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999;

³⁸ O Regimento Interno da SEDH consta como Anexo 24 desta pesquisa

III - atuar, na forma do regulamento específico, como Autoridade Central Administrativa Federal, a que se refere o art. 6o da Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia, em 29 de maio de 1993, aprovada pelo Decreto Legislativo no 1, de 14 de janeiro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.087, de 21 de junho de 1999; e

IV - atuar, na forma do regulamento específico, como Autoridade Central Administrativa Federal, a que se refere o art. 6o da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, concluída em Haia, em 25 de outubro de 1980, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 79, de 15 de setembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.413, de 14 de abril de 2000. (BRASIL, 2009E)

Explicitando melhor cada atribuição acima apresentada, a SEDH tem como função, com o aval do Presidente da República, formular políticas públicas voltadas à promoção e defesa dos direitos dos grupos sociais e culturais ainda não protegidos por Ministérios ou Secretarias específicas. Conforme exposto anteriormente, uma vez que foram criadas a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SEPM e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, as competências relativas às violações cometidas contra mulheres e violações envolvendo questões raciais não são de competência direta da SEDH e sim destes órgãos específicos. Desta forma, os públicos prioritários das ações da SEDH são crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, LGBT e outras minorias vulneráveis como população de rua e ciganos.

É também função prioritária da SEDH formular, em conjunto com diversas organizações governamentais e não governamentais, e promover a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Para tanto deve, além da formulação e proposição de políticas, articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção dos direitos propostos ou realizados tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por organizações da sociedade.

Outra função da SEDH é o recebimento de denúncias de violações de direitos humanos. O órgão responsável pelo recebimento de denúncias é a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que será melhor explicitada quando da descrição da estrutura administrativa da SEDH.

Além destas quatro funções principais, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos também é responsável por contribuir para a ressocialização e proteção de dependentes químicos, por meio de políticas públicas ou de encaminhamentos, e é o órgão responsável pela execução do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

A SEDH ainda acumula a função de Autoridade Central Administrativa Federal de dois tratados ratificados pelo Brasil em relação aos direitos de crianças e adolescente. Explicitando, a SEDH é o órgão responsável, no Executivo Federal, por dar cumprimento às obrigações impostas pela Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional e pela Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças³⁹.

Ainda em relação ao direito internacional, a SEDH faz a representação brasileira juntos aos organismos internacionais de direitos humanos da ONU (Conselho de Direitos Humanos, Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos e Comitês ligados aos Pactos e Convenções Internacionais sobre direitos humanos) e da OEA (Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos), em parceria com o Ministério das Relações Exteriores e com a Advocacia Geral da União.

3.2.3 – Estrutura administrativa e Dinâmicas de funcionamento

Considerando que a promoção e defesa dos direitos humanos é tarefa do Estado e também da sociedade, a SEDH foca sua atuação na articulação e mobilização institucionais para formação de uma rede de parcerias que envolve órgãos governamentais nas três esferas de poder, além de organizações e movimentos sociais e iniciativa privada, em âmbito nacional e internacional.

Para executar suas atividades conta com a seguinte estrutura administrativa, definida pelo decreto Nº. 6.980 de 13 de Outubro de 2009,⁴⁰:

I - Órgãos de assistência direta e imediata ao Secretário Especial:

a) Gabinete: Departamento de Divulgação e Promoção da Temática dos Direitos Humanos;

³⁹ Os textos de ambas as convenções constam como Anexos 25 e 26 desta pesquisa.

⁴⁰ Cabe ressaltar que o site oficial da SEDH apresenta a estrutura administrativa indicada pelo Decreto No. 5.174 de 9 de agosto de 2004, que foi revogado pelo Decreto No. 6.980 de 13 de Outubro de 2009. Este último decreto é o que rege atualmente a estrutura administrativa atual da SEDH.

- b) Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; e
- c) Secretaria-Adjunta;

II - órgãos específicos singulares:

- a) Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos: Departamento de Cooperação Internacional;
- b) Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos;
 - 1. Departamento de Defesa dos Direitos Humanos; e
 - 2. Departamento de Promoção dos Direitos Humanos;
- c) Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente: Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Criança e do Adolescente; e
- d) Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

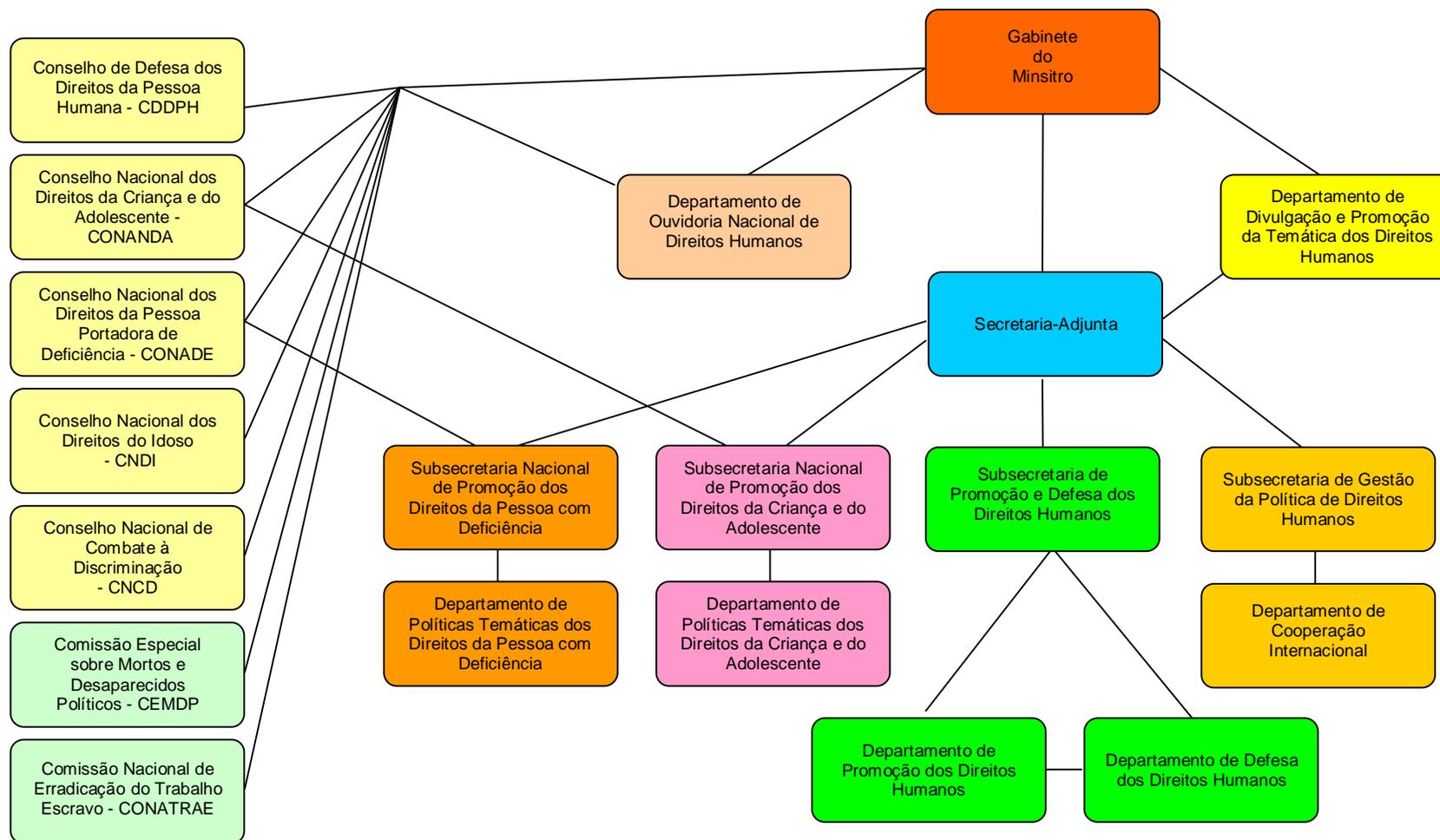
III - Órgãos colegiados:

- a) Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH;
- b) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA;
- c) Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE;
- d) Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI; e
- f) Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD;

Vinculam-se ainda à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos - CEMDP e a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE.

Para melhor visualização da estrutura administrativa da Secretaria Especial de Direitos Humanos, segue abaixo Organograma 1.1., construído pela autora.

Organograma 1.1 – Estrutura Administrativa SEDH



A seguir serão descritas as atribuições, competências e principais atividades desenvolvidas por cada órgão que compõe a estrutura da SEDH. Cabe ressaltar, porém, que os projetos e programas desenvolvidos serão melhor explicitadas no item 3.2.4.4 desta dissertação por se constituírem nos principais mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos utilizados pela SEDH.

3.2.3.1 – Órgãos de assistência direta e imediata ao Secretário Especial

A estrutura de apoio direto ao Secretário Especial se divide em 3 (três) partes: Gabinete - Departamento de Divulgação e Promoção da Temática dos Direitos Humanos; Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Secretaria Adjunta.

O Gabinete do Secretário Especial tem sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Sala 420, Ministério da Justiça, Brasília, DF⁴¹. Atualmente quem ocupa a pasta de Secretário Especial/Ministro⁴² é o Sr. Paulo de Tarso Vannuchi, jornalista e mestre em Ciência Política. Paulo Vannuchi foi indicado para o cargo em Dezembro de 2005, em substituição à Mário Mamede Filho.

Cabe ressaltar que a indicação para o cargo de Ministro é realizada pelo Presidente da República. Por sua vez, os cargos de Coordenação dos órgãos internos da SEDH, excluindo-se os Conselhos que tem composição determinada pelos seus decretos de criação, são ocupados por indicação do Ministro, enquanto os outros cargos administrativos são preenchidos dentro do quadro de servidores públicos da SEDH.

O Gabinete tem como principais funções assessorar diretamente o Ministro em suas funções políticas e administrativas; acompanhar o andamento dos projetos de interesse da Secretaria Especial em tramitação no Congresso Nacional; gerenciar o banco de dados de perfis genéticos de familiares de mortos e desaparecidos políticos; coordenar, acompanhar e apoiar todas as ações realizadas pelas Subsecretarias e Órgãos colegiados e executar as ações de comunicação social da SEDH.

O Departamento de Divulgação e Promoção da Temática dos Direitos Humanos é responsável por toda a parte de comunicação interna e relações públicas da SEDH.

⁴¹ Ao final de Junho de 2010, toda a estrutura da SEDH deve ser retirada da estrutura física do Ministério da Justiça. O novo endereço provável será no Setor Comercial Sul, Qd 9, Lt C. Torre A. Edifício Cidade Corporation.

⁴² A nomenclatura oficial do cargo é “Secretário Especial”, porém como a função exercida tem status de Ministro de Estado, optou-se, deste momento em diante, por utilizar a nomenclatura “Ministro” quando se referir ao cargo de Secretário Especial.

A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos é o espaço dentro da SEDH responsável pelo recebimento de denúncias, solicitações, informações e sugestões relacionadas com violações aos direitos humanos. As denúncias são recebidas principalmente por e-mail e cartas. A Ouvidoria atua na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvem violações de direitos humanos. Por se constituir como um mecanismo de promoção e defesa dos direitos humanos, o trabalho da Ouvidoria será melhor explicitado posteriormente.

A Secretaria-Adjunta é a principal responsável pela coordenação das ações de implementação, monitoramento e aperfeiçoamento do PNDH. Neste sentido tem como atribuição coordenar e supervisionar a elaboração dos planos de ação anuais para a implementação e monitoramento do PNDH, com definição de prazos, metas, responsáveis e orçamento para as ações, além de promover a articulação da Secretaria Especial com os órgãos governamentais, organizações não-governamentais, organismos internacionais e instituições estrangeiras para a implementação da política nacional de direitos humanos. A Secretaria Adjunta, entre outras atribuições regimentais, também articula e promove a realização de pesquisas e estudos que visam aprimorar as informações referentes aos direitos humanos no Brasil.

3.2.3.2 – Órgãos Específicos Singulares – Subsecretarias e Departamentos

Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos

A Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos, segundo o regimento interno, é responsável pela coordenação administrativa da SEDH. Tem entre suas atribuições coordenar e fiscalizar a formalização de convênios, contratos ou instrumentos similares firmados pela Secretaria Especial; planejar, acompanhar e executar as atividades orçamentárias e financeiras; supervisionar e acompanhar as atividades de administração de pessoal, material, patrimônio, serviços gerais e de orçamento e finanças, em articulação com o órgão responsável pela execução; coordenar, em articulação com a Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República, os assuntos de desenvolvimento organizacional e de administração geral da Secretaria Especial e coordenar e administrar o processo de gestão de informações e manutenção dos sistemas de informação da Secretaria Especial.

Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

A Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos é responsável pela execução direta de programas e projetos de promoção e defesa dos direitos. Estatutariamente tem entre suas atribuições a coordenação das ações de implementação, monitoramento e aperfeiçoamento do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, em parceria com a Secretaria-Adjunta; promoção de parcerias com órgãos governamentais e entidades da sociedade civil para a formulação de propostas e a implementação de ações relativas ao PNDH; coordenação do Programa de Educação em Direitos Humanos, em articulação com órgãos públicos, entidades da sociedade civil e organismos internacionais; coordenação de ações de prevenção, controle e combate à tortura, bem como todas as formas de tratamento cruel, desumano e degradante; coordenação e supervisão da execução das atividades relacionadas com o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e apoio, monitoramento e supervisão da implementação dos programas estaduais de proteção a vítimas e testemunhas e dos centros de atendimento a vítimas de crimes.

Se divide em dois departamentos:

Departamento de Defesa dos Direitos Humanos, responsável pela coordenação e supervisão de programas e projetos relacionados às políticas de combate à tortura, proteção aos defensores de direitos humanos e testemunhas ameaçadas, fortalecimento de ouvidorias de polícia nos estados e promoção dos direitos humanos de agentes de segurança pública. É o responsável direto pela coordenação dos programas PROVITA, de proteção à testemunhas e o Programa Nacional de Proteção à Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos, entre outros; e

Departamento de Promoção dos Direitos Humanos, responsável pela coordenação e supervisão de programas e projetos relacionados aos centros de referência e às políticas de educação em direitos humanos, promoção e defesa dos direitos de idosos e LGBT, bem como de outros grupos sociais vulneráveis como os ciganos. É o responsável direto pela coordenação dos programas Registro Civil de Nascimento; Balcão de Direitos e Centros de Referência em Direitos Humanos. Conforme explicitado anteriormente, os programas serão melhor detalhados no item 3.2.5. desta dissertação.

Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente: Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente é a responsável direta pela formulação, coordenação e execução das políticas voltadas à Criança e Adolescente. Toma como ponto de partida as diretrizes propostas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Tem como principais atribuições a promoção de ações em defesa e de proteção da criança e do adolescente com direitos ameaçados ou violados, bem como apoiar o desenvolvimento de projetos de atendimento aos egressos de medidas sócio-educativas; incentivar o aprimoramento de instituições de atendimento direto aos adolescentes em conflito com a lei; promover e apoiar a execução de programas de proteção e assistência à criança e ao adolescente vítimas do narcotráfico e da exploração sexual; promover ações de apoio à erradicação do trabalho infantil; estimular e apoiar a execução da política nacional de adoção e incentivar e apoiar as ações que visam a universalização do direito à documentação civil básica da criança e do adolescente.

Também tem a responsabilidade de sistematizar e disponibilizar informações relativas aos resultados alcançados pelos programas de ação em defesa dos direitos da criança e do adolescente, em parceria com o CONANDA, e colaborar com o Gabinete do Secretário Especial na execução das atividades relacionadas com os aspectos civis do seqüestro internacional de crianças e adolescentes e com as ações relativas à cooperação em matéria de adoção internacional, de competência da Secretaria Especial.

Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

À Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência compete coordenar ações de prevenção e eliminação de todas as formas de discriminação contra a pessoa com deficiência e propiciar sua plena inclusão à sociedade. Para tanto, tem entre suas atribuições estimular que todas as políticas públicas e os programas contemplem a promoção, a proteção e a defesa dos direitos da pessoa com deficiência; coordenar e supervisionar o Programa Nacional de Acessibilidade e o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, desenvolvendo articulações com instituições governamentais, não-

governamentais e com as associações representativas de pessoas com deficiência; estimular e promover a realização de audiências e consultas públicas envolvendo as pessoas com deficiência nos assuntos que as afetem diretamente; emitir parecer técnico sobre projetos de lei afetos à área que estejam em tramitação no Congresso Nacional, além de orientar e monitorar o desenvolvimento das normas e diretrizes para acessibilidade.

A Subsecretaria também é responsável por coordenar a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas à pessoa com deficiência, gerenciando o sistema nacional de informações sobre deficiência e apoiar e promover estudos e pesquisas sobre temas relativos à pessoa com deficiência para a formulação e implementação de políticas a ela destinadas.

3.2.3.3 – Órgãos colegiados – Conselhos

Segundo a SEDH, no contexto da luta pela redemocratização do País, nos anos 70 e 80, os movimentos sociais e lideranças municipais criaram novas formas de participação popular na gestão das políticas públicas. Uma dessas inovações foi a organização de conselhos integrados com representantes de entidades da sociedade civil e dos governos de forma paritária.

Os conselhos foram institucionalizados a partir da Constituição de 1988 e se definem como órgãos colegiados, permanentes, consultivos ou deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, da supervisão e da avaliação das políticas públicas de garantia dos direitos humanos, em âmbito federal, estadual e municipal. Os 5 (cinco) conselhos nacionais atualmente ligados à estrutura da SEDH são descritos, resumidamente, a seguir.

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH

O CDDPH é um órgão colegiado, criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964,⁴³ no intuito de apoiar o Estado na defesa e promoção dos direitos humanos de acordo com o previsto na Constituição e nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. É composto por Ministério Público Federal; Ministério das Relações Exteriores;

⁴³ A referida Lei consta como Anexo 27 desta pesquisa.

Associação Brasileira de Educação; Associação Brasileira de Imprensa; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Câmara dos Deputados e Senado Federal. Compõe ainda o CDDPH um professor de Direito Constitucional e um professor de Direito Penal. O presidente do Conselho é o Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

O Conselho foi um dos primeiros a ser instituídos no Brasil na área de direitos humanos e foi criado dias antes do Golpe de 31 de março de 64. Neste sentido, até o final da Ditadura, o Conselho não pode exercer plenamente seu papel uma vez que as denúncias de violações eram prontamente arquivadas. Somente a partir da Constituição de 88 e da instituição do Estado democrático de direito é que o CDDPH passou a se articular com a sociedade civil no sentido de avançar a legislação interna de promoção e defesa dos direitos e contribuir para os encaminhamentos de adesão aos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Segundo o Conselho, sua principal atribuição é receber denúncias e contribuir para a investigação, em conjunto com as autoridades competentes, de violações de direitos humanos com abrangência nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas a defesa dos direitos humanos, massacres, abusos praticados por operações das polícias militares, etc. Para tanto, o Conselho constitui comissões especiais de inquérito e atua por meio de resoluções. O CDDPH também promove estudos para aperfeiçoar a defesa e a promoção dos direitos humanos e presta informações a organismos internacionais de defesa dos direitos humanos.

Como exemplo de atuação do CDDPH está a instituição da Comissão Especial criada em Março de 2010 para averiguar as denúncias de violações de direitos humanos contra indígenas Kaiowá e Nandeva, da etnia Guarani, no município de Dourados/MS. O procedimento destas Comissões é realizar encontros com diversas autoridades locais e com os envolvidos na questão para investigar os fatos apresentados nas denúncias. Posteriormente é produzido um relatório com os dados levantados que é encaminhado às autoridades competentes para providências necessárias indicadas no documento.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA:

Criado pela Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991, o CONANDA é um órgão deliberativo e controlador das políticas de promoção, defesa e garantia dos direitos da

criança e do adolescente. Foi criado na esteira da promulgação da Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990⁴⁴, comumente denominada Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para o CONANDA, a Constituição da República e o Estatuto da Criança e do Adolescente definem criança e adolescente como prioridade absoluta e estabelecem uma nova referência de participação na discussão, no planejamento, na execução e no controle da gestão de políticas e programas voltados a esse segmento. Neste sentido, o Conselho tem como missão a condução da institucionalização desta nova forma de ver e tratar a criança e o adolescente.

O CONANDA possui composição paritária entre o governo e a sociedade civil. Os representantes governamentais são indicados pelos ministérios que atuam na promoção de políticas públicas sociais. Atualmente o CONANDA conta com 14 (quatorze) representantes de instituições governamentais e 14 (quatorze) representantes da sociedade civil, além dos suplentes. Entre os ministérios representados estão Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, entre outros. Também integram o CONANDA autoridades da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Os representantes da sociedade civil são eleitos em assembléias convocadas pelo CONANDA a cada dois anos. No processo de escolha, podem se candidatar organizações não-governamentais de caráter nacional que atuam na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Dentre as representantes da sociedade civil, estão o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, CUT, CNBB, Visão Mundial, Pastoral da Criança, Ordem dos Advogados do Brasil entre outras.

Dentre suas principais atribuições estão a elaboração das normas da Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente; promoção da integração e articulação de todos os entes governamentais e não governamentais que trabalham com a temática da criança e adolescentes; promoção e apoio de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com indicação de medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos; acompanhamento e apoio, por meio de subsídios técnicos, na elaboração de legislação relacionada à garantia dos direitos da criança e do adolescente e gestão do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁴⁴ As leis Nº 8.242 e Nº 8.069 constam como Anexos 28 e 29 desta pesquisa.

Como exemplo de atuação direta está a realização, a cada dois anos, da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com o objetivo de avaliar e planejar as políticas direcionadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes do país.

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa portadora de Deficiência - CONADE;

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência foi criado pela Medida Provisória nº 1799-6/1999, no âmbito do Ministério da Justiça, com a função de acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Em de 2003, em função de reestruturações ministeriais, passou a ser vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, por meio da Lei nº 10.683/2003.

Entre as principais competências do CONADE, definidas no Artigo 11 do Decreto 3.298/99⁴⁵, estão acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa portadora de deficiência; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência; propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa portadora de deficiência; propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa portadora de deficiência.

O CONADE é constituído, paritariamente, por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil. Dentre as órgãos governamentais representados estão a Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Cidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Comunicações, Ministério da Cultura entre outros, além dos Conselhos Estaduais e Municipais.

A sociedade civil está assim representada: treze representantes de organizações nacionais de e para pessoa com deficiência; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; um representante de organização nacional de empregadores; um representante de organização nacional de trabalhadores; um representante da comunidade científica, cuja atuação seja correlata aos objetivos da Política Nacional

⁴⁵ O Decreto 3.298/99 consta como Anexo 30 desta pesquisa.

para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, instituída pelo Decreto nº 914/93⁴⁶; um representante e respectivo suplente do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e um representante da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência.

Como exemplo de atuação direta está o lançamento da campanha “Acessibilidade: Siga essa Idéia”. Segunda o CONADE, o objetivo da campanha é a sensibilização, conscientização e mobilização da sociedade em prol da eliminação das barreiras que, no cotidiano diário, impedem as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida a exercerem seu direito de ir, vir e se comunicar com autonomia e independência.

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI:

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, instituído pelo Decreto Nº 5.109, de 17 de Junho de 2004, é um órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso, regulamentada pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso⁴⁷, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

O Conselho é paritário, composto por 14 membros do governo e 14 da sociedade civil. Entre os representantes do governo estão o Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde entre outros. Como representantes da sociedade civil, entre outras, estão a Associação Brasileira de Alzheimer; Associação Nacional de Gerontologia; Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas; Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Ordem dos Advogados do Brasil; Pastoral da Pessoa Idosa e Serviço Social do Comércio.

Entre as atribuições especificadas do CNDI estão avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo; apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos do idoso, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou

⁴⁶ O Decreto 914/93 consta como Anexo 31 desta pesquisa.

⁴⁷ O decreto de instituição do Conselho e o Estatuto do Idoso constam como Anexo 32 e 33 desta pesquisa.

violação desses direitos; promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento ao idoso, desenvolvidos pela SEDH e estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, visando fortalecer o atendimento dos direitos do idoso.

Como exemplo de atuação direta está a realização da Conferência Nacional do Idoso, (atualmente em sua segunda edição) e a promoção de espaços de debate da temática do Idoso, a exemplo da série de videoconferências, iniciada em 25 de fevereiro de 2010, para a apresentação e debate de diversas temáticas que envolvem o universo dos direitos da pessoa idosa no Brasil.

Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi criado através do Decreto nº 3.952 de 04 de Outubro de 2001, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto Nº 5.397 de 22 de março de 2005⁴⁸. Compete ao Conselho propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e outras formas de intolerância.

É composto por membros do Governo Federal e representantes de movimentos sociais e organizados não-governamentais. Do Governo Federal estão representados diversos Ministérios, além do Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional do Índio, Ministério Público Federal entre outros. A sociedade civil está representada por organizações do Movimento Negro, Movimento Indígena e Movimento Homossexual. O presidente o CNCD é o Secretário Especial dos Direitos Humanos.

O CNCD foi criado após a realização da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata realizada em Durban-África do Sul, no ano de 2001, no intuito de garantir a permanência do debate e construir políticas públicas para os grupos vulneráveis que foram foco da Conferência, além de sensibilizar os órgãos de Estado nas ações de defesa e garantia de direitos

⁴⁸ O referido Decreto consta como Anexo 34 desta pesquisa.

destes grupos. O Conselho tem a atribuição de acompanhar os casos que tramitam perante o Comitê de Eliminação de Discriminação - CERD, nos termos do artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação de 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968.

Como exemplo de atuação do CNCD está a criação, em 2005, do AFROATTITUDE – Programa Integrado de Ações Afirmativas para Universitários Negros, em parceria com o Programa Nacional DST-AIDS do Ministério da Saúde, que tem por objetivo apoiar ações diversas nos âmbitos acadêmico e assistencial, destinadas a estudantes universitários negros e cotistas, socialmente precarizados em universidades brasileiras que desenvolvem programas de ações afirmativas para afrodescendentes e adotaram o sistema de cotas em seus vestibulares.

3.2.3.4 - Comissões Especiais

Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos - CEMDP

Em dezembro de 1995, por meio da Lei nº 9140⁴⁹, o Estado brasileiro reconheceu como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. No anexo da lei foram listadas os 136 casos de desaparecidos políticos constantes no Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos, organizado pelas entidades de familiares e por militantes dos direitos humanos como resultado de mais de 25 anos de buscas.

Esta mesma lei previu a criação de uma Comissão Especial com as atribuições de examinar caso por caso e reconhecer formalmente os que forem devidos, aprovar a reparação indenizatória e buscar a localização dos restos mortais de vítimas que nunca foram entregues para sepultamento.

A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), instituída pelo Decreto de 18 de dezembro de 1995, é formada por representantes de órgãos do Governo, das Forças Armadas, do Ministério Público Federal, dos familiares dos mortos e desaparecidos e da Câmara dos Deputados.

⁴⁹ A referida Lei e seu anexo constam como Anexos 35 e 36 desta pesquisa.

A Comissão Especial analisou, investigou e julgou, até 2008, 339 casos e garantiu indenização para as famílias de 221 vítimas, além das 136 já constantes no anexo da lei 9140/95. Todo o levantamento de informações foi feito por familiares e advogados, com base em depoimentos de outros presos, de agentes do Estado e em documentos encontrados em arquivos públicos, abertos a consulta. As indenizações foram de no mínimo R\$100 mil e a maior, de R\$152.250,00.

Em 14 de agosto de 2002, foi promulgada a Lei nº 10.536, que ampliou o período de abrangência da lei anterior para 5 de outubro de 1988 e reabriu o prazo para apresentação de novos requerimentos. Em 1º de julho de 2004, foi promulgada a Lei nº 10.875, que ampliou os critérios de reconhecimento, contemplando as vítimas de manifestações públicas ou de conflitos armados com agentes do poder público, e as que tenham falecido em decorrência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de seqüelas psicológicas resultantes de atos de tortura. Por meio desta lei foi novamente aberto o prazo para apresentação de requerimentos. O referido prazo extinguiu-se em 29 de setembro de 2004.

Em 2006, iniciou-se a implantação de banco de DNA para auxiliar a identificação dos despojos dos mortos e, futuramente, dos restos mortais dos desaparecidos políticos que forem encontrados. A criação do banco de DNA, além de atender à reivindicação de familiares de mortos e desaparecidos políticos, garante também o direito à memória e à verdade.

Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE.

A CONATRAE foi criada em julho de 2003⁵⁰, como uma das ações propostas pelo primeiro Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado por uma comissão especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). Como fórum mais importante de deliberação em matéria de trabalho escravo, a CONATRAE hoje é vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Sua principal função é monitorar a execução do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Lançado em 11 de março de 2003, e relançado em sua segunda edição em 2008, o Plano⁵¹ contém 66 ações de enfrentamento, repressão e prevenção ao trabalho escravo e tem sua responsabilidade de execução

⁵⁰ O decreto de criação do CONATRAE consta como Anexo 37 desta pesquisa.

⁵¹ O Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo consta como Anexo 38 desta pesquisa.

compartilhada por órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil e organismos internacionais.

As principais ações contemplam a prevenção, reinserção dos trabalhadores e repressão econômica. Entre as ações de repressão econômica, está a proibição de acesso a créditos de instituições financeiras públicas e privadas aos relacionados no cadastro de empregadores que utilizam mão-de-obra escrava, e a proibição de participar de licitações públicas.

No plano também consta a mobilização para aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 438, conhecida como a "PEC do Trabalho Escravo", que prevê o confisco e a destinação para a reforma agrária de todas as terras onde seja constatada a utilização de trabalho escravo. A proposta já foi aprovada no Senado e depende de confirmação em segunda votação na Câmara dos Deputados.

3.2.4 – Dinâmicas e mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos

Por ser um órgão articulador e também executor direto, os mecanismos de promoção e defesa dos direitos desenvolvidos pela SEDH se constituem em um universo bastante amplo de atividades entre programas e políticas públicas e espaços de articulação tais como conselhos, comissões, comitês e fóruns.

Para cobrir todo este universo seria necessário um tempo muito maior de pesquisa do que o disponibilizado. Neste sentido, optou-se por apresentar uma pequena, porém significativa, amostra das atividades desenvolvidas pela SEDH consideradas como mecanismos utilizados para promoção e defesa dos direitos humanos. Os principais elencados são: os espaços de articulação institucional, intersetorial e interministerial; a elaboração e gestão do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH; o trabalho da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; e os Programas, projetos e ações de execução direta.

3.2.4.1 – Espaços de articulação institucional, intersetorial e interministerial

Como espaços de articulação para promoção e defesa dos direitos, além dos Conselhos Nacionais anteriormente apresentados, partes integrantes de sua estrutura institucional, a SEDH ainda conta com 3 (três) Conselhos específicos, resultantes de responsabilidades atribuídas por acordos e tratados internacionais e por decretos nacionais, quais sejam, o Conselho Deliberativo do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas; o (Decreto nº 3.518/00); o Conselho das Autoridades Centrais Brasileiras em matéria de Adoção Internacional de Crianças (Decreto nº 3.174/99) e o Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Seqüestro Internacional de Crianças (Decreto 3.951/01)⁵².

Além das 2 (duas) Comissões anteriormente apresentadas, integrantes de sua estrutura institucional, a SEDH também coordena e articula a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, criada pelo Decreto de 13 de Julho de 2006, com a finalidade de acompanhar o processo de implementação do Sistema, articular políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas

⁵² Os referidos decretos constam como anexos 39, 40 e 41 desta pesquisa.

socioeducativas dirigidas à criança e ao adolescente; e a Comissão Interministerial de Avaliação de casos de pessoas atingidas pela hanseníase, cuja atribuição é de avaliar e emitir parecer sobre os requerimentos de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios, conforme Lei nº 11.520/07⁵³.

A SEDH também coordena e articula o Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil – CNPCT, criado pelo Decreto de 26/6/06, que tem entre suas principais atribuições avaliar e acompanhar as ações, os programas, projetos e planos relacionados ao enfrentamento à tortura no Brasil, propondo as adaptações que se fizerem necessárias e propor mecanismos preventivos nacionais independentes para prevenção da tortura no Brasil e apoiar a criação de comitês ou comissões assemelhadas na esfera estadual para monitoramento e avaliação das ações locais; e o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos – CNEDH, instituído pela Portaria SEDH nº 98/2003⁵⁴, com as principais funções de elaborar e aprovar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos⁵⁵ e monitorar o cumprimento das ações e medidas constantes no Plano.

Ainda como espaço de discussão e articulação de políticas, a SEDH coordena e articula o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, criado pelo Decreto de 03/5/06⁵⁶, cujos principais objetivos são: oferecer sugestões voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais, no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos, propor medidas de aperfeiçoamento e fortalecimento das ouvidorias de polícia autônomas e independentes e estimular a criação de ouvidorias de polícia, onde ainda não existem.

Segundo o Relatório de Gestão de 2008, além do conjunto acima apresentado de conselhos, comissões, comitês e fóruns, a SEDH tem a atribuição de coordenar a organização de cinco Conferências Nacionais relacionadas a temas sob sua responsabilidade, quais sejam, Conferência Nacional dos Direitos Humanos; Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa; e Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Cada Conferência dispõe de calendário próprio de realização e todas são precedidas por

⁵³ Os referidos instrumentos jurídicos constam como anexos 42 e 43 desta pesquisa.

⁵⁴ Os documentos de criação de ambos os comitês constam como anexos 44 e 45 desta pesquisa.

⁵⁵ O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos consta como anexo 46 desta pesquisa.

⁵⁶ O decreto de criação do Fórum consta como anexo 47 desta pesquisa.

etapas municipais ou regionais e estaduais. Em 2008 foram realizadas 3 (três) Conferências Nacionais e em 2009 foram realizadas 2 (duas), conforme descrito a seguir.

- I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada entre 5 a 8 de junho de 2008, em Brasília-DF, contando com a participação de 13.600 pessoas nas etapas subnacionais e com 1.300 pessoas na etapa nacional.
- II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, realizada entre 1 a 4 de dezembro de 2008, em Brasília-DF, contando com a participação de 6.000 pessoas nas etapas subnacionais e com 1.800 pessoas na etapa nacional.
- XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada entre 15 a 18 de dezembro de 2008, em Brasília-DF, contando com a participação de 14.400 pessoas nas etapas subnacionais e com 2.000 pessoas na etapa nacional.
- 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada entre os dias 18 e 20 de março de 2009, em Brasília, com a participação de 508 delegados e delegadas eleitos nas etapas estaduais e distrital, bem como de 28 delegados natos, membros do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), além de convidados e observadores.
- 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2009, em Brasília, contando com a participação de 1800 delegados, sendo 600 adolescentes.

3.2.4.2 – Programa Nacional dos Direitos Humanos - PNDH

A elaboração de um programa nacional de diretrizes de ação em direitos humanos por parte do Estado nasce de um compromisso assumido pelo Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em junho de 1993. Após esta conferência, setores do Estado e diversas entidades de Direitos Humanos foram convocadas pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, com a finalidade de elaborar uma Agenda Nacional de Direitos Humanos.

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH I, elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com organizações da sociedade civil, atribui maior ênfase aos direitos civis e políticos, ainda inspirado nas principais violações ocorridas

nos anos de ditadura e desestabilidade econômica. Segundo o texto do Programa, para que a população possa assumir que os direitos humanos são direitos de todos é fundamental que seus direitos civis elementares sejam garantidos e, especialmente, que a Justiça seja uma instituição garantidora e acessível para qualquer um.

Em 2002, o Programa foi revisado e ampliado com a incorporação de direitos econômicos, sociais e culturais, resultando na publicação do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II. Segundo o texto, a atualização do PNDH possibilitou uma avaliação dos progressos alcançados desde 1996, das propostas de ação que se tornaram programas governamentais e dos problemas identificados na implementação do PNDH I.

O PNDH II incorporou ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação e à cultura e ao lazer. Também foram estabelecidas novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações. Diferentemente do PNDH I, que mais se assemelhava a uma carta de intenções, o PNDH II estabeleceu meios para sua implementação, por meio de planos de ação anuais, com definição de medidas a serem adotadas, recursos orçamentários destinados a financiá-las e os órgãos responsáveis por sua execução.

Na terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH III, lançada em dezembro de 2009, o programa avançou para a transversalidade e interministerialidade de suas diretrizes, de seus objetivos estratégicos e de suas ações programáticas, na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos.

O Programa também inova quando contempla iniciativas que fortalecem a atuação das organizações da sociedade civil com atribuições específicas para a promoção dos direitos humanos, especialmente nas iniciativas voltadas para a educação e a formação da cidadania.

O PNDH III foi elaborado a partir das discussões provocadas pela 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília entre 15 e 18 de dezembro de 2008, organizada e coordenada por uma Executiva Nacional, composta pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Segundo a Executiva Nacional, “essa composição tripartite garantiu interação entre diferentes segmentos atuantes na luta pela afirmação dos Direitos Humanos no

país, num difícil, mas responsável exercício de diálogo democrático onde não faltaram tensões, divergências e disputas.” (PNDH III)

Além da incorporação das diretrizes produzidas pela Conferência Nacional, a SEDH expôs durante meses, em seu portal na internet, uma redação inicial do texto do Programa, para suscitar aperfeiçoamentos e novas sugestões. Outra inovação em sua formulação se deve ao fato de que 31 ministérios assinaram o requerimento ao Presidente da República para a publicação do decreto que estabelece o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH III.

O PNDH III está estruturado em seis eixos orientadores, quais sejam, Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdade; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; e Direito à Memória e à Verdade. Os eixos orientadores estão subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Porém, mesmo oferecendo um processo de construção bastante aberto e democrático, algumas propostas geraram divergências em diversos setores do governo e da sociedade. Alguns pontos polêmicos são explicitados a seguir:

Proposta de criação da Comissão Nacional da Verdade – A Comissão Nacional da Verdade tem como objetivo investigar a violação dos direitos humanos na época da ditadura militar. Nas investigações, uma comissão especial vai poder pedir documentos públicos e privados que ajudem a identificar torturadores e vítimas da ditadura. Militares também poderão ser interrogados sobre casos de violação dos Direitos Humanos na época da ditadura militar. Este ponto gerou uma crise política entre o Ministério da Defesa, a SEDH e a Presidência da República, resultando em sua reformulação, antes da apreciação pelo Congresso.

Aborto – O PNDH III apóia a aprovação do projeto de lei para descriminalizar o aborto. O projeto afirma que as mulheres têm autonomia sobre seus corpos para decidir sobre o aborto e recomenda que o Congresso altere o Código Penal, descriminalizando a prática do aborto. Este ponto foi criticado pela Igreja, também resultando em reformulação.

União civil entre pessoas do mesmo sexo – Prevê o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo e propõe que estes casais ganhem o direito à adoção. A Igreja

também se opôs. A proposta ainda deve ser bastante discutida antes do encaminhamento para o Congresso.

Concessões de rádio e televisão – O texto prevê que emissoras de rádio e televisão podem ter suas concessões cassadas caso transmitam programas que violem os Direitos Humanos. Enfrentou críticas das principais redes de televisão que consideraram o projeto uma tentativa de censura.

Para melhor compreensão das principais diferenças entre as 3 (três) versões do Programa Nacional de Direitos Humanos⁵⁷, segue a Tabela 1.7

⁵⁷ As 3 versões do PNDH constam como anexos 48, 49 e 50 desta pesquisa.

Tabela 1.7 – Principais diferenças entre as 3 versões do Programa Nacional de Direitos Humanos.

ASSUNTO	PNDH I - 1996	PNDH II – 2002	PNDH III - 2009
Aborto	Omisso	Considera o aborto como tema de saúde, com garantia do acesso aos serviços de saúde para os casos previstos em lei. Apóia a alteração dos dispositivos do Código Penal referentes ao alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal.	Apóia a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos.
Homossexuais	Omisso	Apóia a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação da lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil para transexuais	Apóia projeto de lei que dispõe sobre a união entre pessoas do mesmo sexo. Propõe o desenvolvimento de meios para garantir o uso do nome social de travestis e transexuais.
Fortunas	Omisso	Omisso	Propõe a regulamentação de taxaço do imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição.
Agronegócio	Omisso	Propõe a criação e apoio a políticas e programas de ação integrados para assentamento de trabalhadores sem terra, com infra-estrutura adequada para a produção agrícola, agroindústria e incentivo a outras atividades econômicas compatíveis com a defesa do meio ambiente	Propõe a discussão sobre os investimentos em infra-estrutura e modelos de desenvolvimento econômico na área rural, baseados, em grande parte, no agronegócio sem a preocupação com a potencial violação dos direitos dos pequenos e médios agricultores e das populações tradicionais
Sem-terra, Reforma agrária e Invasões	Propõe lei para tornar obrigatória a presença no local, do juiz ou do representante do Ministério Público à ocasião do cumprimento de mandado de	Adotar medidas destinadas a coibir práticas de violência contra movimentos sociais que lutam pelo acesso a terra. Apóia lei que propõe que a concessão de medida liminar de reintegração de posse seja condicionada à comprovação da função social da propriedade, tornando obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as fases processuais de litígios	Apóia a proposição de projeto de lei voltado a regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo a observância do respeito aos direitos humanos. Apóia a proposição de projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos,

	manutenção ou reintegração de posse de terras. Apóia proposições para dinamizar a expropriação para reforma agrária, assegurando-se para prevenir violências, mais cautela na concessão de liminares.	envolvendo a posse de terra urbana e rural.	priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.
Controle de Mídia	Propõe a promoção do mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e adotar as medidas legais pertinentes.	Apóia a instalação, no âmbito do Poder Legislativo, do Conselho de Comunicação Social, com o objetivo de garantir o controle democrático das concessões de rádio e televisão e regulamentar o uso de meios de comunicação social e coibir práticas contrárias aos direitos humanos. Propõe a garantia da possibilidade de fiscalização das emissoras de rádio e televisão, com vistas a assegurar o controle social sobre os meios de comunicação e a penalizar, na forma da lei, as empresas de telecomunicação que veicularem programação ou publicidade atentatória aos direitos humanos.	Propõe a criação do marco legal regulamentando o Art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos direitos humanos nos serviços de radiodifusão concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação, prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação da concessão, de acordo com a gravidade da violação praticada. Propõe a elaboração de critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de direitos humanos, assim como os que cometem violações.
Militares e Documentos da Ditadura	Apóia a criação de canais de acesso direto e regular da população a informações e documentos	Apóia a criação de canais de acesso direto e regular da população à informações e documentos governamentais, especialmente dados sobre a tramitação de investigações e processos legais relativos a casos de violação	Propõe livre acesso a todos os arquivos e documentos produzidos durante o regime militar. Propõe a elaboração de projeto de lei que institua a Comissão Nacional da Verdade, composta de forma plural e suprapartidária,

	governamentais para tornar o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário mais transparentes.	de direitos humanos.	com mandato e prazos definidos, para examinar as violações de direitos humanos praticadas no contexto da repressão política.
Transgênicos	Omisso	Propõe o desenvolvimento de estudos científicos sobre o plantio, compra e efeitos dos alimentos transgênicos e seu impacto sobre a saúde humana	Propõe a garantia da aplicação do princípio da precaução na proteção da agrobiodiversidade e da saúde, realizando pesquisas que avaliem os impactos dos transgênicos no meio ambiente e na saúde. Propõe a garantia do direito à informação do consumidor, fortalecendo as ações de acompanhamento de mercado, inclusive a rotulagem de transgênicos.
Religião	Propõe a elaboração de legislação proibindo todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso, convicção política ou orientação sexual	Propõe medidas de prevenção e combate à intolerância religiosa, inclusive no que diz respeito a religiões minoritárias e cultos afro-brasileiros. Propõe a proibição de veiculação de propaganda e mensagens racistas e/ou xenofóbicas que difamem as religiões e incitem ao ódio contra valores espirituais e/ou culturais	Propõe a instituição de mecanismos que assegurem o livre exercício das diversas práticas religiosas assegurando a proteção do seu espaço físico e coibindo manifestações de intolerância religiosa. Propõe a promoção de campanhas de divulgação sobre a diversidade religiosa para disseminar cultura de paz e de respeito às diferentes crenças. Propõe o desenvolvimento de mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União.

Fonte: Jornal Folha de São Paulo, 11 de janeiro de 2010, com adaptações.

Conforme exposto, o PNDH III é um plano de ação do Estado em direitos humanos e também um protocolo de intenções, quando propõe alterações na legislação atual ou novos projetos de lei. Neste sentido, para tornar legais as sugestões do texto, o Executivo tem que encaminhar ao Congresso projetos de lei para legalizar estas sugestões. Só depois da aprovação no Congresso é que os projetos se tornam leis.

Além da responsabilidade oficial sobre a elaboração e apresentação do PNDH III, também compete à SEDH a responsabilidade pela coordenação da implementação, monitoramento e avaliação do Programa por meio da elaboração de planos de ação, com a definição de prazos, metas, responsáveis e orçamento para as ações e apresentação de relatórios anuais sobre sua implementação. A SEDH também realiza as articulações políticas necessárias para a proposição e aprovação dos projetos de leis propostos pelo Programa.

3.2.4.3 – Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos

Com a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, em 2003, a então Ouvidoria Nacional da Cidadania, parte integrante da estrutura do Ministério da Justiça, se juntou à estrutura da SEDH e se transformou em Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.

Regida pelo Decreto No. 6.980, de 13 de outubro de 2009, que aprova a Estrutura Regimental (Regimento Interno) da SEDH, a Ouvidoria Nacional tem, entre outras, a atribuição de receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos; coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o adequado tratamento dos casos de violação de direitos humanos, sobretudo os que afetam grupos sociais vulneráveis; atuar diretamente nos casos de denúncias de violações de direitos humanos, assim como na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de direitos humanos; e coordenar e manter atualizado arquivo da documentação e banco de dados informatizado acerca das manifestações recebidas.

A Ouvidoria, até o final de 2009, contava com um orçamento bastante baixo e com poucos recursos humanos para a realização de suas atividades. Mesmo com uma grande demanda, segundo a Chefe do Departamento de Ouvidoria dos Direitos

Humanos, Sra. Anna Cláudia Pardini⁵⁸, a estrutura da Ouvidoria não possibilitava o exercício satisfatório de suas funções. Com a aprovação do Projeto de Lei nº 3.960/08, em outubro de 2009, que faz adequações nas competências e cria novos cargos destinados à SEDH, a Ouvidoria recebeu reforço de recursos humanos e orçamentários, possibilitando sua estruturação. Atualmente a equipe da Ouvidora é composta por 13 (treze) servidores, dos quais 8 (oito) foram admitidos a partir de novembro de 2009.

Antes da reestruturação o procedimento de recebimento e arquivamento de denúncias era realizado de forma precária, em tabelas de Excel, sem qualquer tipo de categorização, impossibilitando a produção de dados.

Em novembro de 2009 foi realizado um convênio com a Ouvidoria Geral da Bahia, para a cessão gratuita de um sistema informatizado para registro de denúncias. Em função deste convênio, a partir do dia 01 de janeiro de 2010 todas as denúncias começaram a ser devidamente registradas.

O procedimento de recebimento de denúncias é parecido com o da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, onde as denúncias e solicitações são recebidas, encaminhadas aos órgãos competentes com solicitação de esclarecimentos e providências e em seguida armazenadas. Porém, na Ouvidoria Nacional a principal porta de entrada para o recebimento de denúncias é via e-mail, o que restringe o acesso das pessoas não incluídas digitalmente.

Para preencher esta lacuna, foi aprovado, também em 2009, projeto de lei que cria o Disque Direitos Humanos, central telefônica que aglutinará todas as denúncias sobre violações de direitos humanos. O projeto está em processo de implantação e como exige uma grande estrutura para sua execução, todos os procedimentos de recebimento e arquivamento de denúncias estão sendo reelaborados.

Foi contratada consultoria para elaboração de um sistema de registro específico para a Ouvidoria Nacional, e para sua construção foi necessária a elaboração de categorias também específicas. Estas categorias foram construídas em conjunto com os órgãos internos da SEDH e com os principais parceiros e atores envolvidos no encaminhamento das denúncias.

Cabe esclarecer que o público prioritário da Ouvidoria no tocante às denúncias recebidas é determinado em suas atribuições legais. Neste sentido, as denúncias de competência da SEDH são aquelas relativas a violações sofridas por crianças e

⁵⁸ Em entrevista concedida à autora em 25 de maio de 2010. A referida entrevista consta como Anexo 51 desta pesquisa.

adolescentes, idosos, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, pessoas com deficiência e outras minorias não protegidas por outros órgãos do Governo, como pessoas em situação de rua. A SEDH também tem um departamento de combate à tortura, portanto denúncias de tortura também entram na competência da Ouvidoria.

Segundo a Sra. Anna Cláudia Pardini, determinar o que é uma violação de direitos humanos é tarefa árdua, em função do caráter transectorial e intersectorial dos direitos humanos, indicado inclusive pelo PNDH III que enfatiza esta transectorialidade. Neste sentido, a Ouvidoria optou por fazer o recorte dos públicos prioritários, considerando que denúncias relativas aos direitos do consumidor, telecomunicações, previdência entre outros, não são especificamente violações de direitos humanos. Ademais, na maioria das vezes, este tipo de denúncia dispõe de ouvidorias próprias. Para Anna Cláudia, a Ouvidoria faz um exercício quase que diário para conseguir enquadrar as denúncias.

Conforme explicitado, a principal porta de entrada de denúncias é por e-mail, seguida por correspondência. Só em casos excepcionais a Ouvidoria recebe denúncias por telefone. Com a implantação do Disque Direitos Humanos, espera-se que as denúncias passem a ser recebidas principalmente por telefone. O e-mail também sofrerá alterações, se transformando em um formulário web, com campos delimitados para a qualificação das informações oferecidos. Hoje, por serem em campo aberto (e-mail convencional), muitas denúncias recebidas não explicitam dados importantes para qualificar a denúncia como local, agressor, informações sobre a vítima, etc.

Quando implantado, o Disque Direitos Humanos (100) terá equipe especializada para o atendimento das denúncias, de acordo com seus 5 (cinco) módulos de atendimento: Idosos, Pessoa com Deficiência, LGBT, Crianças e Adolescente e Denúncias Gerais. Estão previstos mais de 200 técnicas para prestar o atendimento. O Disque também será espaço para esclarecimento de dúvidas e fornecimento de informações e orientação. As denúncias recebidas pelo Disque também serão registradas no sistema geral de arquivamento e monitoramento de denúncias.

Em relação à resposta ao demandante, diferentemente da CDHM, todas as denúncias são respondidas. As denúncias que não são relacionadas à competência da Ouvidoria, também são respondidas, porém com orientação sobre qual órgão deve ser procurado para encaminhar efetivamente a denúncia.

Todas as denúncias de competência da Ouvidoria são encaminhadas, normalmente, por meio de ofício solicitando informações ou tomada de providência aos

órgãos competentes, ou ainda são realizados telefonemas ou reuniões para esclarecimento dos fatos. Como a Ouvidoria está em processo de reestruturação, os fluxos de encaminhamentos também estão sendo redesenhados.

Exemplificando, no caso de uma denúncia de maus tratos a um idoso, o encaminhamento deve ser feito para o Ministério Público e/ou para um Centro de Referência que possa acompanhar de perto o caso. Neste sentido, é importante o mapeamento das redes de proteção social que podem auxiliar na cessão dos casos de violação.

Para Anna Cláudia, mesmo reconhecendo as especificidades, é necessária uma regra geral de fluxos. Uma das preocupações, já que este é o último ano de mandato, é deixar os procedimentos gerais determinados e institucionalizados, para que o próximo governo não tenha que percorrer este mesmo caminho de construção de procedimentos.

Quando uma denúncia é encaminhada, o manifestante também é comunicado. E todo este caminho agora é registrado no sistema de arquivamento. O sistema atual permite inclusive o monitoramento dos encaminhamentos. Se depois de 30 dias de uma denúncia encaminhada nenhum passo for dado, o sistema informa, e a Ouvidora procura reiterar a denúncia.

Porém, conforme explicitado, a informatização das denúncias está em processo de implantação, bem como as categorias e os fluxos de encaminhamento estão em processo de elaboração. A Ouvidoria espera que até o final do ano todos os fluxos estejam consolidados e que o novo sistema já esteja em funcionamento.

Cabe ressaltar que todo este processo de implantação de uma nova sistemática de recebimento, encaminhamento e arquivamento de denúncias está sendo realizado apenas com as denúncias de 2010. Os anos anteriores, caso seja possível, serão trabalhados somente depois do sistema implantado e em bom funcionamento. Neste sentido, não é possível nenhum tipo de pesquisa sobre as denúncias recebidas antes de 2010.

Segundo Hugo Pessoa, assistente técnico da Ouvidoria⁵⁹, a média de denúncias recebidas pela Ouvidoria era de 500 denúncias/ano. Porém, pelos procedimentos antigos, nem todas as denúncias eram registradas. Com o novo sistema, até maio de 2010, já foram registradas mais de 600 denúncias. A Ouvidoria espera poder produzir, até Julho de 2010, relatório sobre as principais denúncias recebidas.

⁵⁹ O Sr. Hugo Pessoa participou da entrevista com a Sra. Anna Cláudia Pardini. Suas intervenções portanto estão contidas na entrevista que consta como anexo 51 desta pesquisa.

Para Anna Cláudia, é imprescindível a realização de relatórios e indicadores, inclusive para auxiliar na formulação de políticas públicas. Uma ouvidoria sem produção de dados não estaria desempenhando seu papel de responder à sociedade. Exemplifica que, se por acaso, um relatório indicar muitas denúncias de falta de acessibilidade em Boa Vista/RO, a Ouvidoria pode intervir, solicitando reuniões com autoridades locais para a tomada de providências.

Em relação aos encaminhamentos, a Ouvidoria não tem o dever nem a prerrogativa de investigação. Sua atribuição é de diálogo e pressão política e institucional. Normalmente, quando ofícios e telefonemas não são suficientes para resolver as violações, o Ouvidor vai até o local da denúncia e realiza reuniões para articulação. Para Anna Cláudia, o cargo de Ouvidor Nacional da Presidência da República tem uma imposição moral que muitas vezes contribui para a tomada de providências, mesmo não tendo nenhum poder legal.

Diferente de uma ouvidoria como a da Anatel, que depois de recebida denúncia, obriga o denunciante a tomar providência imediata, a Ouvidoria Nacional não tem poder regulatório ou fiscalizador. Seu papel é ser mais um canal de informação e de promoção da proteção e defesa dos direitos.

Exemplificando, no caso dos meninos desaparecidos em Luziânia/GO no início de 2010, a Ouvidoria teve papel de destaque para o esclarecimento dos fatos em função da pressão exercida pelo Ouvidor Nacional. As mães dos desaparecidos fizeram uma denúncia na Ouvidoria, que solicitou providências à Polícia Civil de Goiás. Quando desta solicitação, o Ouvidor descobriu que o inquérito estava parado e propôs a entrada da Polícia Federal no caso. A Secretaria de Segurança Pública de Goiás, que não queria a intervenção, acabou cedendo, em função da pressão política do Ouvidor, e também da mídia. A Polícia Federal assumiu as investigações e conseguiu localizar os corpos e o assassino.

Atualmente quem ocupa o cargo de Ouvidor Nacional dos Direitos Humanos é o Sr. Fermino Fechio Filho, graduado em ciências jurídicas pela faculdade de Direito de São Paulo e membro fundador do Movimento Nacional de Direitos Humanos. O Ouvidor é nomeado pelo Ministro da SEDH. Para Anna Cláudia, a livre nomeação pode fragilizar o trabalho da ouvidoria uma vez que ela pode ser impedida de encaminhar uma denúncia sobre algum ente público. A indicação possibilita a demissão caso o Ouvidor seja “inconveniente” para o Estado ou Governo. O PNDH III propõe que o Ouvidor seja nomeado pelo CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa

Humanos, o que pode proporcionar maior autonomia ao seu trabalho. A proposta, para ser efetivada, depende de Decreto Presidencial.

3.2.4.4 – Programas e projetos de execução direta

Neste item são descritos os principais programas, projetos e ações executados direta ou indiretamente pela SEDH, segundo o Relatório de Gestão de 2008⁶⁰. O relatório de execução de 2009 não havia sido concluído até a presente data, porém, as ações aqui elencadas dizem respeito às programadas no Plano Plurianual – PPA 2008-2011 e, portanto representam as diretrizes de ação da SEDH durante todo o período indicado.

Cabe ressaltar que cada programa, projeto ou ação é de responsabilidade direta de uma das subsecretaria ou departamentos anteriormente apresentados, e que estas atuam ou conjuntamente com os demais órgãos envolvidos na ação ou repassando recursos para que outras instituições parceiras o executem.

O universo de ações diretas executadas pela SEDH ou sua coordenação, contempla mais de 80 iniciativas, com número também elevado de parceiros envolvidos. Neste sentido, nesta seção, será apresentada apenas uma amostra de ações executadas no intuito de exemplificar como se dá a atuação da SEDH no que diz respeito aos programas e projetos de promoção e defesa dos direitos humanos em âmbito nacional, regional, estadual e municipal e para vários públicos diferenciados.

Para o ano de 2008, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos organizou sua atuação com base em um conjunto de nove Objetivos Setoriais, descritos a seguir:

1. Promover o direito à verdade e à memória;
2. Promover a inserção da temática dos direitos humanos de forma transversal nas políticas públicas;
3. Proteger e promover os direitos humanos de grupos vulneráveis;
4. Articular e mobilizar órgãos governamentais, organizações sociais, setor privado e a sociedade em geral em torno dos direitos humanos;

⁶⁰ O referido Relatório consta como Anexo 52 desta dissertação.

5. Incrementar as ações de promoção e defesa dos direitos das pessoas idosas buscando eliminar todas as formas de discriminação e violência, e viabilizar o acesso aos bens e serviços da comunidade para garantir o envelhecimento saudável;
6. Articular ações para viabilizar a universalização do acesso ao registro civil de nascimento;
7. Fomentar a plena inclusão da pessoa com deficiência no processo de desenvolvimento do país, buscando eliminar todas as formas de discriminação e garantir o acesso aos bens e serviços da comunidade;
8. Promover, defender e proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes;
9. Difundir informação e educação na área de direitos humanos como forma de contribuir para a construção de uma cultura para a paz e promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais

Para a execução destes objetivos, a SEDH organiza suas atividades em Programas e Ações. Cada Programa concentra Ações voltadas a determinados públicos ou a determinados objetivos. De forma geral, os Programas e Ações da SEDH estão distribuídos da seguinte forma:

Programas Transversais e de Apoio à Políticas Públicas

- Garantia e Acesso a Direitos – concentra ações voltadas para a criação de mecanismos de institucionalização dos direitos humanos e de atendimento a grupos vulneráveis;
- Proteção a Pessoas Ameaçadas – concentra as ações de proteção a pessoas em situação de ameaçada e de atendimento a vítimas de crimes graves;
- Reparação de violações e Defesa de Direitos Humanos – envolve ações de atenção a casos de violação de direitos e de indenizações;
- Educação em Direitos Humanos – concentra ações de promoção dos direitos humanos que atendem aos diversos públicos e temas trabalhados pela SEDH;
- Gestão da Política de Direitos Humanos – concentra ações relacionadas à produção de dados e informações em direitos humanos;

Programas voltados a públicos específicos:

Crianças e adolescentes

- Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes;
- Sistema Nacional de Atendimento Sócio Educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei;
- Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Pessoas com Deficiência

- Programa Nacional de Acessibilidade;
- Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência;

Idosos

- Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

A seguir será apresentada amostra de pelo menos duas ações, por Programa executado. O universo completo das ações pode ser observado nos relatórios anuais de gestão produzidos pela SEDH.

PROGRAMAS TRANSVERSAIS E DE APOIO À POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE GARANTIA E ACESSO A DIREITOS

Apoio a Centros de Referência em Direitos Humanos

Os Centros de Referência são espaços constituídos em parceria com outras instituições locais governamentais ou não governamentais onde são disponibilizados diversos serviços que facilitam o acesso aos direitos negligenciados ou a justiciabilidade de direitos violados. São disponibilizados advogados, assistentes sociais e psicólogos que fazem os encaminhamentos necessários para reparação e acesso à direitos. Os Centros de Referência contribuem para a construção de redes de proteção social.

Estes espaços surgiram a partir da experiência dos Balcões de Direitos. A primeira experiência foi no Maranhão, com um Centro de Referência de Idosos. Hoje,

segundo a SEDH, quase todos os estados contam com Centros de Referência para Idosos e para o público LGBT.

Os Balcões de Direitos, outra ação de fomento de acesso aos direitos, disponibilizam serviços de orientação jurídica gratuita e mediação de conflitos. Os Balcões de Direitos são serviços realizados principalmente por organizações não governamentais e associações comunitárias. No serviço de Orientação jurídica conta com o apoio de pessoal especializado da instituição executora e de estagiários dos cursos de Direito. Para o serviço de mediação de conflitos, a ação ocorre por meio da capacitação e empoderamento de agentes e líderes comunitários já existentes que atuam na solução de pequenos conflitos. A mediação contribui para a diminuição da violência por meio da busca de solução consensuada, bem como para o desafogamento do Judiciário na medida em que evita o encaminhamento de uma série de litígios para as instituições da Justiça.

Tanto os Balcões de Direitos quanto os Centros de Referência procuram se localizar em locais onde geralmente há carência ou insuficiência de serviços públicos regulares, principalmente as periferias de grandes cidades. Os Balcões de Direitos também executam mutirões de serviços e, eventualmente são itinerantes, para atender comunidades remanescentes de quilombos, indígenas e assentamentos rurais.

Apoio à Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e Fornecimento de Documentação Civil Básica

Com o objetivo de contribuir para a garantia do exercício pleno da cidadania a partir da efetivação do registro civil de nascimento, da obtenção da certidão de nascimento e do fornecimento de outros documentos civis básicos, a ação de Mobilização para o Registro Civil atua na difusão da importância e da gratuidade do registro de nascimento a partir da mobilização e da parceria com instituições públicas e privadas que tenham competência ou interesse na questão, bem como pelo apoio aos Estados, Municípios e associações de cartórios para garantir o acesso de todos os brasileiros à certidão de nascimento. Além disso, são apoiadas ações de fornecimento de outros documentos civis básicos (como o RG, CPF, CTPS, Título de Eleitor, entre outros) por meio de mutirões itinerantes de cidadania, ou com atividades pontuais em algumas localidades do país.

Serviços de Prevenção e Combate à Homofobia

O programa de garantia e acesso aos direitos direcionados ao público LGBT atua basicamente em cinco frentes: atendimento especializado, parcerias para implementação de ações e políticas voltadas ao segmento; capacitação de profissionais e representantes do movimento homossexual que atuam na defesa de direitos humanos; promoção do incentivo à implementação dos Planos Estaduais e apoio à criação e manutenção de núcleos de pesquisa específicos.

O atendimento especializado é destinado a vítimas de discriminação e violência relacionadas ao preconceito baseado na orientação sexual. As parcerias visam ser realizadas com instituições públicas de todas as esferas de Governo com vistas à inclusão da perspectiva da diversidade sexual em suas ações e com instituições públicas e privadas que atuam na difusão de informações sobre direitos humanos e na promoção da cidadania homossexual e/ou no combate à homofobia de acordo com as diretrizes do Plano Nacional Brasil Sem Homofobia. Dentre as parcerias, inclui-se, como exemplo, a realização das Conferências Nacionais relacionadas a direitos GLBT, que são espaços de articulação, interlocução e participação democrática na construção de políticas públicas para esse segmento.

As ações de apoio ao funcionamento de núcleos de pesquisas em universidades objetivam consolidar e divulgar informações e conhecimentos sobre gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais e sobre as formas de prevenção de violações, promoção e defesa de seus direitos. Estes núcleos atuam em rede de forma complementar sob a coordenação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, desenvolvendo mecanismos de captação de informações, monitoramento de políticas públicas e da situação de violência contra homossexuais, realização de pesquisas específicas e difusão das informações obtidas com o objetivo de subsidiar a construção de ações e políticas voltadas para o segmento.

Pesquisas sobre a Localização de Restos Mortais de Desaparecidos em Razão de Participação em Atividades Políticas

Em função da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos funcionar dentro da estrutura da SEDH, é sua responsabilidade prestar todo o apoio necessário para o funcionamento dos trabalhos da Comissão Especial. Neste sentido, coordena, juntamente com a Comissão, a realização de pesquisas, estudos e levantamentos em parceria com outros órgãos públicos e privados para coleta,

organização e sistematização de informações sobre os destinos dos desaparecidos políticos contemplados pela Lei 9.140/95.

Esta ação também contempla a manutenção do banco de dados de perfis genéticos de familiares de mortos e desaparecidos políticos para identificação de ossadas que apresentam indícios de pertencerem a vítimas de desaparecimentos políticos e a promoção de expedições de buscas a restos mortais de desaparecidos políticos onde houver indícios de que estejam depositados.

PROGRAMA DE PROTEÇÃO A PESSOAS AMEAÇADAS

Apoio a Serviços de Assistência a Vítimas de Crimes e Proteção a Testemunhas Ameaçadas

O serviço de assistência a vítimas de crimes objetiva oferecer, em todas as unidades da Federação, apoio e assistência às vítimas e seus familiares, por meio da implantação e apoio à manutenção de Centros de Apoio. Estes Centros funcionam em parceria com outros serviços públicos de assistência social ou ainda por meio da parceria com organizações não-governamentais.

O serviço de assistência e proteção à testemunhas ameaçadas busca assegurar proteção às pessoas que, comprovadamente, estejam sendo ameaçadas e que venham a colaborar voluntariamente com a Justiça na elucidação de crimes. São oferecidas assistência jurídica, psicológica e social além da proteção policial. Este serviço é disponibilizado em âmbito federal e estadual por meio de parceria com organizações não governamentais responsáveis pela execução direta do Programa.

Proteção a Defensores de Direitos Humanos

A necessidade de um serviço específico de proteção a defensores dos direitos humanos surgiu a partir do aumento do número de assassinatos premeditados de ativistas, nos últimos anos, principalmente no Norte do país. O objetivo do serviço é oferecer suporte de segurança aos defensores de direitos humanos envolvidos em situações de ameaça ou risco iminente de sua integridade física. A ação consiste na coordenação e implementação de medidas para a garantia da proteção aos defensores ameaçados, bem como na articulação de medidas preventivas que atuem nas causas das ameaças. São realizadas capacitação e instrumentalização dos agentes públicos responsáveis pela proteção; campanhas de sensibilização da sociedade voltadas para a

importância da atuação dos defensores dos direitos humanos e capacitação e orientação de autoproteção aos defensores dos direitos humanos. A ação ainda prevê a realização do monitoramento dos casos de violações contra defensores dos direitos humanos e visitas "in loco" a situações de risco iminente aos defensores dos direitos humanos. É realizada pela SEDH em parceria com instituições públicas locais.

Serviços de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM

Este serviço, ainda em fase de implantação, objetiva a implementação de serviços estaduais capazes de identificar e proteger crianças e adolescentes ameaçados de morte. O Programa trabalhará com equipes locais formadas por psicólogos, advogados e assistentes sociais que diagnosticarão a ameaça de morte e a modalidade de proteção necessária para o caso, localizarão locais para a proteção e acompanharão os protegidos e suas famílias no período de inclusão.

A proteção do PPCAAM consiste em retirar as crianças e adolescentes ameaçados do local de risco e inseri-los em comunidades seguras que possibilitem que eles sejam assistidos por serviços de saúde, educação, esporte e outros que se façam necessários. Serão disponibilizados recursos financeiros aos protegidos para garantir moradia, alimentação e demais despesas no período de inserção na comunidade de proteção.

PROGRAMA DE REPARAÇÃO DE VIOLAÇÕES E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário

Esta ação objetiva fortalecer e disseminar os trabalhos das ouvidorias de polícia existentes nos Estados, além de apoiar a implementação e qualificação de serviços de policiamento comunitário particularmente no que concerne ao respeito pelos direitos humanos e à redução do uso de métodos violentos.

Implementação do Plano de Ações Integradas para Prevenção e Combate da Tortura

Esta ação objetiva a mobilização de instituições públicas e privadas, autoridades governamentais e organizações da sociedade civil afetas à área dos direitos humanos para organização de Comitês estaduais, regionais e municipais de Prevenção e Combate a Tortura por meio do recebimento de denúncias; monitoramento e acompanhamento de

casos dentro do sistema de justiça criminal para a devida prevenção e apuração da prática da tortura e, o monitoramento continuado de locais de privação de liberdade.

A ação também prevê a capacitação de operadores dos sistemas de segurança pública e de justiça (como advogados, promotores, procuradores, defensores públicos, magistrados e peritos forenses) e de representantes de movimentos sociais para a repressão e prevenção da tortura.

Pagamentos de Indenização a vítimas de violação de direitos por parte do Estado

Os recursos financeiros destas ações destinam-se ao pagamento de indenizações a familiares de mortos e desaparecidos políticos, nos termos da lei 9.140/95, e à vítimas de violações de direitos contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. Tais indenizações referem-se a casos de violação submetidos tanto ao sistema interamericano (OEA) quanto ao sistema internacional de proteção (ONU). Cabe ressaltar que os casos de desaparecidos políticos são julgados pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e os casos de violações contra tratados internacionais pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Capacitação de Agentes Públicos em Temas Transversais e Capacitação em Direitos Humanos

Ação que constitui um dos principais instrumentos da política de educação em direitos humanos, inserida no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, visa a capacitação em direitos humanos de grupos de profissionais relacionados com a promoção e defesa dos direitos humanos (professores, defensores públicos, membros do Ministério Público, magistrados, agentes de segurança pública, entre outros) ou de representantes do movimento social que se destacam pela possibilidade de aplicação dos conceitos, princípios e valores de direitos humanos no exercício cotidiano de suas funções ou pela habilidade de que já dispõem para multiplicar os conhecimentos adquiridos contribuindo desta forma para a construção de uma cultura de paz, de tolerância e de valorização à diversidade.

As atividades são executadas em parceria com instituições públicas e privadas de ensino além de organizações da sociedade civil afetas à área.

Estudos e Pesquisas sobre Educação em Direitos Humanos e Núcleos de Estudos e Pesquisas em Educação de Direitos Humanos em Universidades

A ação de Estudos e Pesquisas sobre Educação em Direitos Humanos busca identificar, priorizar e fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados a tópicos fundamentais para o desenvolvimento da política de educação em direitos humanos tais como a construção de indicadores, o conhecimento da ampla diversidade de ações desenvolvidas no país e no exterior relacionadas ao tema, a identificação de meios para a inserção transversal do tema no bojo de políticas setoriais e de processos educativos formais e não-formais, entre outros. Os resultados são utilizados para o aprimoramento da política nacional e para as iniciativas locais, estrangeiras e internacionais relativa ao tema.

A ação Núcleos de Estudos e Pesquisas em Educação de Direitos Humanos em Universidades apóia a implantação de núcleos interdisciplinares de estudos e pesquisas em educação em direitos humanos em universidades públicas e privadas, visando à produção de conhecimento, fomentando, em parceria com o CNPq e a CAPES, a concessão de bolsas de iniciação científica, de mestrado e doutorado, bem como o apoio a pesquisas institucionais.

PROGRAMA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

Desenvolvimento de Estudos, Pesquisas e Indicadores em Direitos Humanos e Sistema Nacional de Informações em Direitos Humanos

As duas ações objetivam a criação de um sistema nacional de informações em direitos humanos que consolide o conjunto de dados e informações existentes nas diversas áreas da SEDH, e em outras instituições governamentais e não governamentais que trabalham com a produção de dados em direitos humanos, em um banco de dados único. Para a produção de estudos, pesquisas e indicadores em Direitos Humanos, que objetivam a elaboração de dados que possibilitem diagnósticos mais precisos para o planejamento e avaliação de políticas, são realizadas parcerias ou contratação de instituições especializadas. O Sistema Nacional está sendo construído por meio da contratação de serviço especializado.

Implantação do Sistema Informatizado de Registro Civil de Nascimento

Com o objetivo de centralizar, em nível nacional, informações de registros civis de pessoas naturais de forma padronizada e segura e desta forma também promover a erradicação do subregistro civil de nascimento, a SEDH está construindo, em parceria com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, um sistema informatizado que permita captar e armazenar informações sobre registros civis de pessoas naturais advindas de todas as partes do país. O sistema também deverá produzir relatórios com dados que subsidiem políticas públicas de diversos setores.

Também estão em processo de construção sistemas nacionais de armazenamento de informações referentes à crianças e adolescentes, LGBT e idosos.

PROGRAMAS VOLTADOS A PÚBLICOS ESPECÍFICOS: CRIANÇAS E ADOLESCENTES

PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ações Integradas de Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – PAIR

Esta ação objetiva o fortalecimento da rede de proteção social à crianças e adolescentes, por meio do apoio, de forma integrada e articulada, para a implantação de políticas de atendimento, proteção e defesa das vítimas, bem como a repressão e a responsabilização dos agentes violadores. São realizados diagnósticos de base local e ações de capacitação das redes de atendimento. As atividades são executadas em parceria com outros serviços públicos de assistência social ou ainda por meio da parceria com organizações não-governamentais.

Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes

Ação com objetivo de identificar, apoiar e disseminar projetos inovadores de enfrentamento da violência Sexual, especialmente contra meninas, adolescentes e jovens, por meio de parcerias com governos estaduais e municipais, com organismos internacionais e com a sociedade civil. São disponibilizados recursos técnicos e financeiros para projetos inovadores apresentados tanto por organizações

governamentais quanto não governamentais como forma de disseminação de metodologias inovadoras e exitosas que subsidiem a intervenção governamental nesta área.

SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Apoio à Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Semiliberdade e Internação

A ação objetiva o apoio aos Governos Estaduais para construção, reforma e ampliação de estabelecimentos para o cumprimento de medidas socioeducativas, de acordo com os parâmetros pedagógicos e arquitetônicos estabelecidos pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Contextualizando a necessidade da ação, atualmente, há aproximadamente 60.000 adolescentes no sistema socioeducativo, sendo que 16.500 cumprindo medida de privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade) e 925 adolescentes cumprindo medida de internação em cadeias. O Sistema conta com 319 unidades de privação de liberdade em todo o país, mas apenas 39 unidades estão adequadas aos padrões do SINASE.

Como ação complementar, a SEDH prevê o apoio à implementação de centros de formação dos operadores do sistema socioeducativo, bem como à realização de capacitações, seminários, encontros e congressos, visando transformar o parâmetro de atuação dos operadores, técnicos e educadores de um modelo assistencial - repressivo, para uma visão de Direitos Humanos, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo SINASE.

Apoio à Municipalização e à Descentralização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

Apoio ao processo de municipalização das medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade por meio do apoio a instituições com experiência na área, governamentais ou não-governamentais, que prevejam o atendimento direto aos adolescentes em conflito com a lei e/ou a mobilização e a capacitação dos atores locais para o estabelecimento de uma rede de

suporte ao trabalho realizado pelos serviços públicos socioassistenciais disponibilizados na localidade.

SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Apoio a Promoção de Boas Práticas de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos

Com o objetivo de disseminar as experiências exitosas na área do Sistema de Garantia de Direitos, esta ação oferece apoio técnico e financeiro para práticas exitosas de defesa do direito à convivência familiar e comunitária, de prevenção da violência e de demais temáticas pertinentes à promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes. As seleções são realizadas por meio de concurso nacional ou editais de processo seletivo.

Capacitação de Profissionais para Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

O objetivo é a qualificação dos diversos atores que compõem o Sistema de Garantias de Direitos (Conselhos dos Direitos, Conselhos Tutelares, Rede Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos entre outros) para uma atuação na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em conformidade com o marco legal pertinente à área, em especial o Estatuto da Criança e do Adolescente. As capacitações são realizadas por meio da estruturação de escolas de formação de conselhos tutelares e de direitos, pela realização de cursos, seminários e congressos, bem como por meio da elaboração e publicação de material institucional e pedagógico

PROGRAMAS VOLTADOS A PÚBLICOS ESPECÍFICOS: PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

ACESSIBILIDADE

Plano Nacional de Acessibilidade

Ação para implantação do Plano Nacional de Acessibilidade. Objetiva coordenar e avaliar a implementação de ações estruturantes que garantam a consolidação dos direitos das pessoas com deficiência e ou com mobilidade reduzida visando a sua plena

integração à sociedade tendo como pressupostos a garantia do livre acesso aos diferentes componentes da vida comunitária. Atua por meio da formulação de políticas transversais e de promoção da acessibilidade, articulação com instituições públicas no âmbito do governo federal, estaduais e municipais e instituições privadas, conselhos de direitos, instituições de pesquisas, para a implementação dos dispositivos legais.

PROGRAMA DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Apoio à Implantação de Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência

Esta ação visa a mobilização e apoio para implantação Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência para ampliar a participação das pessoas portadoras de deficiência nas políticas públicas estaduais e municipais por meio de órgãos representativos do controle social. São disponibilizados recursos técnicos e financeiros para a implantação de conselhos estaduais e municipais de direitos das pessoas portadoras de deficiência.

Apoio a Estudos e Pesquisas Relativos à Pessoa com Deficiência

Ação que articula instituições públicas e privadas para financiamento de pesquisas e estudos sobre as pessoas com deficiência e sobre as formas de prevenção de violações, promoção e defesa de seus direitos com o objetivo de consolidar e divulgar informações e conhecimentos para subsidiar a atuação da sociedade e dos governos na garantia dos direitos da pessoa com deficiência

PROGRAMAS VOLTADOS A PÚBLICOS ESPECÍFICOS: IDOSOS

PROGRAMA DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

Articulação Institucional para a Promoção e Defesa dos Direitos do Idoso

Ação de articulação institucional por meio do estabelecimento de parcerias com instituições públicas com vistas à inclusão da perspectiva do envelhecimento da população em suas ações. Dentre as parcerias, incluem-se, como exemplo, as Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa Idosa, que são espaços de articulação,

interlocução e participação democrática na construção de políticas públicas para esse segmento.

Outra ação complementar é a de fortalecimento da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, que visa o apoio para a implantação e a revitalização da rede de serviços de atendimento à pessoa idosa. Esta ação envolve não só articulação entre os serviços públicos já disponibilizados, quanto a capacitação dos recursos humanos envolvidos para sua qualificação.

Centros Integrados de Apoio para Prevenção e Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa

Objetiva a implantação e o fortalecimento de serviços multidisciplinares especializados no atendimento a idosos vítimas de violência e no desenvolvimento de ações integradas de prevenção à violência e aos maus-tratos contra a pessoa idosa. Realizada em parceria com os serviços públicos sócio-assistenciais disponibilizados na localidade, objetiva também o desenvolvimento de ações de sensibilização para a prevenção da violência a este segmento em especial.

Os principais mecanismos de defesa e proteção utilizados pela SEDH são: os espaços de articulação institucional, intersetorial e interministerial; a formulação e gestão do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH; o trabalho realizado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e os programas e projetos de execução direta.

Conforme explicitado anteriormente, o objetivo desta pesquisa não é averiguar a efetividade das ações realizadas pelo Estado, se elas cumprem ou não seus propósitos. O objetivo é mapear quais os mecanismos atualmente utilizados pelo Estado para a defesa e promoção dos direitos humanos. Neste sentido, a seguir são realizadas considerações sobre os mecanismos utilizados pela SEDH.

3.3 – Considerações sobre as dinâmicas e mecanismos utilizados pela SEDH para a promoção e defesa dos direitos humanos

A SEDH atua na articulação e implementação de Políticas Públicas voltadas para a proteção e promoção dos direitos humanos. Para tanto, utiliza como principais mecanismos de promoção e defesa dos direitos os espaços de articulação institucional, intersetorial e interministerial; a gestão do Programa Nacional de Direitos Humanos; o trabalho da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; e a execução direta de programas e ações de promoção e defesa dos direitos.

Em relação aos espaços de articulação, a SEDH conta atualmente com 5 (cinco) Conselhos Nacionais; 3 (três) Conselhos Específicos; 2 (duas) Comissões internas; 1 (uma) Comissão Intersetorial e 1 (uma) Comissão Interministerial; 2 (dois) Comitês Nacionais e 1 (um) Fórum Nacional.

Destes espaços, 7 (sete) foram criados entre 1964 e 2001, e 8 (oito) entre 2003 e 2007. Conforme se observa, os espaços criados nos últimos 7 anos superam a quantidade criada entre 1964 e 2001. Este fato demonstra os avanços obtidos nos últimos anos em relação à institucionalização dos direitos humanos dentro do Estado, especialmente durante o governo Lula.

A SEDH é responsável pelo apoio administrativo e é também um dos principais articuladores destes espaços, sendo o Ministro da Secretaria Especial o presidente ou coordenador de quase todos, salvo o CONANDA e a Comissão de Mortos e Desaparecidos, cujos presidentes são indicados pelo Presidente da República, e o CONADE E CNDI, cujos presidentes são eleitos entre os membros internos.

Cabe ressaltar que estes espaços geralmente são constituídos de composição paritária, entre Estado e sociedade civil, e que todos contam com representantes de diversos órgãos de dentro do Estado, no intuito de fortalecer a transetorialidade e interministerialidade das discussões.

As Conferências Nacionais executadas pela SEDH, em parceria com entidades da sociedade civil ligadas aos temas, se constituem também como espaços institucionalizados de discussão e interação entre sociedade civil e Estado. As discussões geram proposições que estão sendo incorporados pelo Estado, a exemplo do processo de elaboração do PNDH III, anteriormente explicitado, resultado de uma grande discussão onde todas as pessoas diretamente envolvidas, puderam participar,

opinar e estabeleceram um consenso, qualificando desta forma o documento final produzido.

Em função da quantidade de espaços e atores envolvidos não foi realizada pesquisa mais aprofundada sobre os mecanismos que cada uma destas instâncias utiliza para a promoção e defesa dos direitos, porém, a própria existência destes espaços já os classifica como mecanismos amplamente utilizados uma vez que possibilitam não só a proposição de políticas públicas baseadas em discussões qualificadas, com a presença de pessoas e entidades diretamente ligadas aos temas tratados, tanto da sociedade civil quanto do Estado, como também possibilitam o monitoramento, avaliação e constante atualização destas políticas. E ao que parece, este desenho de interação entre sociedade civil e Estado para elaboração e gestão de políticas públicas de direitos humanos já está consolidado enquanto política de Estado, e não de governo.

Em relação à elaboração e gestão do Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH III, conforme apresentado, o processo de elaboração do documento é bastante participativo. Além da realização das conferências estaduais e da Conferência Nacional de Direitos Humanos, que geraram várias proposições, a SEDH ainda disponibilizou uma minuta do texto em seu endereço eletrônico para participação da população em geral.

O primeiro PNDH privilegiou a promoção dos direitos civis, enquanto o segundo incorporou os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O PNDH III focou na intersectorialidade, na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos e conseguiu a adesão de 31 ministérios (entre Ministérios oficiais e Secretarias com *status* de Ministério) se constituindo, desta forma, enquanto um projeto interministerial para promoção e defesa dos direitos humanos.

Para efeito de comparação, o PNDH I foi elaborado apenas pelo Ministério da Justiça, enquanto o PNDH II, que também foi disponibilizado pela internet para intervenções externas, recebeu contribuições apenas do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério dos Transportes.

A Tabela 1.7, (pg. 125) que apresenta as principais diferenças entre as três versões do programa, aponta os avanços do Estado na promoção dos direitos humanos, desafiando instituições de grande poder como a Igreja e a mídia televisiva. Mesmo tendo que retroceder em alguns pontos polêmicos como a descriminalização do aborto, a ostentação de símbolos religiosos, a abertura dos arquivos da ditadura e a fiscalização

das concessões públicas de rádio e televisão, a proposição em si de projetos desta natureza representa um grande avanço para a promoção e defesa dos direitos.

O PNDH, além de ser uma carta de intenções, propõe ações específicas e começa a contar com orçamento para sua execução. Apesar da necessidade de aprovação de muitas propostas por parte do legislativo, várias diretrizes dizem respeito à execução direta de projetos, alguns dos quais já estão em execução, a exemplo da Ação Programática “Ampliar e reestruturar a rede de atendimento para a emissão do registro civil de nascimento visando a sua universalização” (PNDH III, pg 54), atualmente executada sob a denominação de “Apoio à Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e Fornecimento de Documentação Civil Básica”, realizada a partir de parceria entre Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Previdência Social; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e SEDH.

Neste sentido o PNDH é um mecanismo bastante utilizado pela SEDH para promoção e defesa dos direitos humanos.

Em relação ao trabalho da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, o órgão de fato realiza um trabalho e recebimento e encaminhamento de denúncias, porém até o presente momento, este trabalho não é sistematizado. A Ouvidoria existe há pelo menos 15 anos e até outubro de 2009 não contava com estrutura orçamentária e de recursos humanos para exercer efetivamente suas atividades.

Atualmente a Ouvidoria está em processo de elaboração de suas categorias de recebimento de denúncias, de formulação dos fluxos de encaminhamentos e ainda está construindo seu sistema de armazenamento que poderá possibilitar a construção de dados e indicadores em direitos humanos.

O trabalho da Ouvidoria pode ser considerado como um mecanismo pontual de promoção e defesa dos direitos, na medida em que contribui para a justiciabilidade das denúncias recebidas, ou seja contribui para que os direitos violados sejam cobrados e/ou reparados em juízo, porém ainda deve trilhar um longo caminho até atingir toda a sua potencialidade, de criar subsídios para elaboração de políticas públicas de promoção e defesa dos principais direitos violados, levantados a partir de seu trabalho de sistematização de dados.

Um ponto interessante sobre o trabalho da Ouvidoria Nacional diz respeito ao recebimento de denúncias de públicos não prioritários. Quando a Ouvidoria recebe uma denúncia sobre uma violência doméstica cometida contra uma mulher, a denúncia é

encaminhada à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, pois como existe uma secretaria específica para tratar do tema, a denúncia não é considerada prioritária para a Ouvidoria. Mas se uma violação for cometida contra lésbicas ou mulheres cadeirantes, a denúncia é encaminhada, pois se trata de públicos prioritários da SEDH.

Normalmente as denúncias que envolvem públicos “conflitantes” são realizadas pelo manifestante, nos dois órgãos (no caso do exemplo, na Ouvidoria e na Secretaria de Mulheres). Em função destas duplicidades, foi estabelecido, na reformulação dos fluxos de encaminhamento da Ouvidoria, que casos deste tipo são encaminhados conjuntamente. Ou seja, se a Ouvidoria receber uma denúncia sobre violação sofrida por uma mulher cadeirante, antes de realizar os encaminhamentos, entrará em contato com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para encaminhamento conjunto.

Em relação aos programas, projetos e ações de execução direta, conforme apontado, a SEDH executa, apesar do baixo orçamento (cerca de R\$ 180 milhões em 2008), mais de 80 ações de promoção e defesa dos direitos, direcionadas à vários segmentos politicamente minoritários tais como pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, LGBT, população de rua e ciganos.

Segundo o Departamento de Promoção e Defesa dos Direitos, conforme novas demandas surgem, ou conforme novos grupos minoritários reivindicam seus direitos, a SEDH incorpora ações de proteção e defesa para que posteriormente estas ações se tornem políticas públicas.

O que chama a atenção neste mecanismo é a quantidade de ações executadas e a pouca publicidade que elas recebem. Não foi realizada nenhuma pesquisa para averiguar o grau de conhecimento sobre as ações executadas pela SEDH, mas é possível inferir que boa parte da população não tem conhecimento sobre os serviços de proteção e defesa dos direitos disponibilizados pelo órgão, ou mesmo sobre as atividades realizadas pela Secretaria, salvo a elaboração do PNDH, que, principalmente em função das críticas recebidas, teve repercussão nacional.

Com base no exposto é possível concluir que a SEDH executa todas as atividades que lhe foram atribuídas legalmente e utiliza amplamente os mecanismos de que dispõe, excluindo-se o trabalho da Ouvidoria Nacional, que ainda não executa plenamente suas atividades por falta de estrutura.

Esta pesquisa não utilizou instrumentos que possibilitassem a afirmação de eficácia ou eficiência das ações. Só foi possível averiguar se o conjunto de ações atualmente executados condizem com os objetivos e atribuições da SEDH.

O trabalho realizado, principalmente por meio da proposição e gestão do PNDH III, contribui para a institucionalização dos direitos humanos no Estado brasileiro, o que proporciona sua manutenção enquanto política de Estado e não de governo, impossibilitando, ou pelo menos dificultando, retrocessos na promoção e defesa dos direitos. A quantidade de espaços de articulação contribui para a consolidação da interação entre Estado e sociedade civil. E os projetos e ações de execução direta beneficiam uma gama bastante grande de populações vulneráveis.

A SEDH também parece sofrer o preconceito da idéia de que direitos humanos são direitos de bandidos e talvez por isso, a tônica do trabalho dos servidores, tal qual a CDHM, é de militância. Para uma afirmação neste sentido seriam necessárias pesquisas mais aprofundadas, porém é possível construir a hipótese de que o caráter militante do discurso de direitos humanos talvez dificulte a sua incorporação na sociedade uma vez que muitas vezes estes direitos são desconectados, no imaginário social, de direitos fundamentais, protegidos pela Constituição Federal. O direito à saúde é um direito incontestado, já o direito à saúde de um detento, um direito humano, é muitas vezes questionado.

Para uma discussão mais qualificada sobre a questão dos limites do conceito e do discurso de direitos humanos ainda seria necessário um aprofundamento teórico muito maior do que o realizado para esta pesquisa, mas mesmo considerando que em uma sociedade tão desigual quanto a brasileira é necessário dar tratamento diferenciado às populações mais vulneráveis, uma proposta para a incorporação dos direitos humanos na sociedade seria diluir os direitos humanos já contemplados e defendidos pelo ordenamento jurídico brasileiro no discurso de direitos fundamentais, a exemplo da Campanha Nacional para o Registro Civil de Nascimento, que mesmo inserida no contexto de defesa dos direitos humanos, enfatiza primeiramente, como mecanismo de publicidade, que o registro civil é um direito de todo o brasileiro e um dever do estado, para depois afirmar que é um direito humano.

A militância em direitos humanos é extremamente necessária para a construção de um Estado democrático de direito e é incontestável a contribuição dos movimentos sociais de direitos humanos para os avanços observados no sistema nacional de garantia e defesa dos direitos. Também é incontestado o fato de que processos historicamente

constituídos não serão rompidos por decretos governamentais, mas somente no processo contínuo das lutas sociais. Mas se é uma obrigação do Estado, assumida pela Constituição e por mecanismos internacionais, ser o principal promotor destes direitos, talvez uma estratégia de ação menos militante abra caminhos mais ágeis para a incorporação destes direitos e deveres na sociedade e para sua plena efetivação.

Este capítulo teve como objetivo principal apresentar o que é, como funciona e atua a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Na próxima sessão são realizadas as considerações finais desta pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da realização desta dissertação, a tentativa de refletir sobre as relações entre o Estado brasileiro e os direitos humanos apenas se iniciou. Neste sentido, essas considerações finais não têm nenhuma pretensão conclusiva. Tendo como objetivo levantar quais os mecanismos atualmente utilizados pelo Estado brasileiro para a promoção e defesa dos direitos humanos, o que foi trazido neste trabalho foi um mapeamento destes principais mecanismos, executados por meio de seu Poder Legislativo e seu Poder Executivo. Para tanto foram investigadas a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, enquanto representante do Poder Legislativo, e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, representando o Poder Executivo.

No Capítulo I foi realizada uma contextualização teórica dos conceitos de direitos humanos e de Estado que embasaram as percepções utilizadas na dissertação. No Capítulo II foram apresentadas as atividades desenvolvidas pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, e no Capítulo III as atividades realizadas pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

No Capítulo I foi discutido que os direitos humanos são uma construção social. São localizados social, ideológica e culturalmente. Surgem com a racionalização da idéia de poder e iniciam seu processo de consolidação no estabelecimento do Estado moderno.

A cada nova concepção de mundo construída, novos direitos são reivindicados e promulgados. Em Hobbes, o direito à liberdade individual é transferido ao Leviatã, que determina novos direitos com base na necessidade de promoção da paz. Hobbes constrói suas concepções de mundo e de Estado em um contexto de guerra, onde a necessidade da promoção do direito à vida era iminente.

Locke considera que o direito à propriedade é que fundamenta a existência do Estado. Deste direito fundamental derivam os outros direitos e as leis devem ser construídas para garanti-los e protege-los dos abusos do poder. Locke viveu a Guerra Civil Inglesa, e constrói sua teoria de Estado com base na divisão de poderes, contra a monarquia absolutista.

Rousseau, em sua investigação dos verdadeiros fundamentos do corpo político, afirma que o Estado é convencional, resultado de um pacto racional entre homens para realização do bem geral. Suas leis são construídas com base na manifestação da vontade

da maioria dos indivíduos numa sociedade. Rousseau escreve em meio às tensões sociais e políticas que culminaram na Revolução Francesa, cujos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade influenciaram diversas Constituições modernas, inclusive a brasileira.

Karl Marx desenvolve suas teorias de Estado a partir das críticas ao sistema de produção capitalista que estava então iniciando seu processo de consolidação. O direito à propriedade, protegido pelo Estado e base do capitalismo, gera uma série de desigualdades que tiram a humanidade do homem, transformando-o em mera peça do sistema de produção. A lei não defende o ser humano em sua essência, mas o homem enquanto proprietário, e são poucos os proprietários. Neste contexto, novos direitos são reivindicados e inseridos na constelação de direitos fundamentais do homem.

Os processos de globalização que modificaram as relações políticas, sociais e econômicas nos últimos cem anos da história proporcionaram o surgimento de outros novos direitos, agora não mais circunscritos no âmbito dos estados nacionais.

Neste caminho, se consolidaram o sistema de produção do tipo capitalista, que parte do princípio da propriedade e da desigualdade para seu ideal funcionamento, e o Estado como forma de organização e regulação da vida social e política, que exerce seu poder por meio do uso legítimo da força e por meio da coerção moral de seus ordenamentos jurídicos.

Estes ordenamentos jurídicos são construídos a partir das tensões envolvendo as formas de ação do Estado, o sistema de produção, e as respostas e reivindicações da sociedade, por meio de seus movimentos sociais, que confrontam as expectativas existentes de exercício do poder e propõe alternativas ao poder estabelecido. É neste contexto que se insere o discurso dos direitos humanos.

Este discurso está baseado principalmente na necessidade de equalizar as desigualdades políticas, sociais, econômicas, culturais e ambientais geradas pelo abuso do poder por parte do Estado e pelo sistema de produção vigente.

O discurso dos direitos humanos está institucionalizado no ordenamento jurídico internacional por meio de diversas declarações, pactos, tratados e acordos. No caso brasileiro, este discurso permeia o ordenamento jurídico na forma de direitos fundamentais promulgados pela Constituição Federal, documento que rege a organização social e política do país.

Para além de qualquer crítica mais aprofundada sobre o modelo de Estado, sobre o sistema de produção ou mesmo sobre o discurso de direitos humanos, esta pesquisa

considerou como dado o fato de que o Estado Brasileiro, na forma como está constituído, tem o compromisso formal, assumido nacional e internacionalmente, de promover e proteger os direitos humanos. Para tanto, conta com um ordenamento jurídico bastante amplo e com diversos mecanismos de promoção e defesa dos direitos, representados nesta pesquisa por meio das atividades executadas pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, apresentada no Capítulo II, foi criada em 1995, enquanto Comissão Permanente da Câmara dos Deputados, e tem como principal objetivo ser uma referência dentro do Congresso para os valores, princípios e patrimônio dos direitos humanos, além de trabalhar para a garantia de direitos das populações vulneráveis contra os interesses de grupos majoritários que não tem relação com a defesa dos direitos. Sua atuação se dá basicamente na avaliação de propostas legislativas ligadas à área de Direitos Humanos, na recepção e encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos, na fiscalização de programas governamentais e como espaço de debate e discussão, com outros órgãos do Estado, bem como com a sociedade civil, para proposição de novos programas e projetos de defesa e promoção dos direitos humanos.

A Secretaria Especial de Direito Humanos da Presidência da República, apresentada no Capítulo III, é responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção dos Direitos Humanos realizadas no âmbito do Poder Executivo e utiliza como principais mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos os espaços de articulação institucional, intersetorial e interministerial; a elaboração e gestão do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH; o trabalho da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; e os Programas, Projetos e Ações de execução direta.

Com base no mapeamento realizado é possível concluir que tanto a CDHM quanto a SEDH utilizam seus mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos de acordo com suas atribuições legais. Porém alguns mecanismos não são utilizados de acordo com toda a sua potencialidade.

Em comparação com a Comissão de Direitos Humanos, e também em função de seu papel no executivo federal, a Secretaria Especial executa uma gama muito maior de atividades, envolvendo diretamente diversos parceiros governamentais e não governamentais. Porém a visibilidade destas ações na sociedade ainda é muito baixa. Da

mesma forma, os direitos humanos parecem ter caráter marginal dentro da Câmara dos Deputados. Provavelmente estes fatos se devem à muito recente institucionalização dos direitos humanos no Estado.

Apesar do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana ter sido criado em 1964, o período de ditadura militar afetou o comprometimento do Estado com a promoção e proteção dos direitos humanos de forma geral e desacelerou o processo de incorporação.

Com a elaboração da Constituição da República em 1988 e a afirmação legal da necessidade de proteção dos direitos, o Estado começa a caminhar para a formulação de diretrizes de defesa e promoção, a exemplo da elaboração, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da criação, em 1991, do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, e, em 1995, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, no âmbito do poder legislativo. Mas é somente em 1996, em função dos compromissos assumidos na Convenção de Viena, que o Estado constrói sua primeira agenda de ação em direitos humanos, o Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH I e cria, em 1997 o primeiro órgão específico no âmbito do executivo federal para a promoção e defesa dos direitos humanos, a Secretaria Especial.

Hoje, o Estado brasileiro tem um dos mais completos ordenamentos jurídicos para proteção dos direitos, que inclui uma vasta identificação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, e tem uma gama de ações para promoção e defesa, tanto no legislativo quanto no executivo.

O ordenamento jurídico, os projetos de lei e os programas e ações em direitos humanos nada mais objetivam do que a garantia dos direitos fundamentais e a incorporação desses direitos na sociedade. Estes direitos são incorporados de acordo com seu entendimento em cada sociedade, e desse entendimento deriva sua promoção ou resistência. A indefinição, ou amplitude do conceito, gera a falta de compreensão e/ou a má receptividade.

De uma forma geral, a idéia de responsabilidade penal por atos de preconceito racial está mais ligada ao “direito nacional” do que à idéia de direitos humanos. O mesmo acontece com as campanhas de registro civil de nascimento ou de acessibilidade. A idéia proposta é a de que são direitos do brasileiro, antes de serem direitos humanos. Estes direitos não são questionados. A tortura à presos comuns, mesmo tratada como violação à dignidade humana pela Constituição, está mais ligada e defendida pelo discurso dos direitos humanos, assim como as demarcações de terras

indígenas, ou conflitos agrários ou ainda as questões da ditadura. São direitos ainda não consolidados como tal no imaginário social.

Uma possibilidade de pesquisa seria averiguar como se dá a incorporação da idéia de direitos humanos na sociedade. Baseado na hipótese de que o discurso de direitos humanos ainda está ligado, de forma geral, á idéia de direitos de bandidos ou de direitos de minorias políticas e culturais contrárias as normais sociais vigentes, uma possibilidade, como estratégia política para aumento de sua receptividade, seria diluir o discurso de direitos humanos dos direitos já protegidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, enfatizando a idéia de que já são direitos constitucionais, e utilizar o discurso de direitos humanos para as demandas ainda não protegidas ou as mais violadas? Uma estratégia como esta esvaziaria o conteúdo político ou o componente utópico do discurso dos direitos humanos?

Assim como a necessidade do aprofundamento dos estudos sobre os limites do conceito, conteúdo e do discurso de direitos humanos foi apontada a partir da realização desta pesquisa, também foram suscitados diversos questionamentos tanto em relação ao processo de institucionalização dos direitos humanos no Estado, quanto à eficácia e suficiência dos mecanismos de que dispõe.

O ordenamento jurídico brasileiro é bastante abrangente, mas somente uma pesquisa comparada com outros países pode aferir seu grau de abrangência e sua eficiência.

Em relação ao mecanismo de denúncia, tanto a CDHM quanto a SEDH tem como atribuições receber denúncias de violações de direitos. A SEDH entretanto, prioriza as denúncias relativas aos seus públicos prioritários enquanto a CDHM recebe denúncias gerais. Ambas se caracterizam como mais um espaço aberto para a sociedade, além dos espaços institucionalizados de justiciabilidade dos direitos, como o Ministério Público. Os encaminhamentos utilizados pelos dois órgãos também são parecidos, por meio de contatos e ofícios para as autoridades competentes para a cessão da violação. Entretanto suas dinâmicas internas para processamento e arquivamento das denúncias são diferenciadas.

A CDHM conta com um sistema interno de arquivamento e processamento, construído por uma servidora pública em meados de 1996. Este sistema conta com 104 categorias de arquivamento e conforme são recebidas denúncias que não se enquadram, aparentemente, nas categorias pré-existentes, são criadas novas categorias. Essa profusão de categorias dificulta as possíveis análises sobre as principais denúncias

recebidas, que poderiam subsidiar dados para a elaboração de políticas públicas específicas. Porém, mesmo contando com um sistema de arquivamento e processamento, nenhuma pesquisa sistemática é realizada a partir dos dados armazenados.

A SEDH, até o início de 2010, não contava com nenhum sistema organizado de arquivamento e processamento de denúncias. Todas as denúncias recebidas antes de janeiro de 2010 não foram processadas, impossibilitando qualquer pesquisa futura. A partir de janeiro de 2010 iniciou-se o processo de elaboração de categorias de arquivamento e análise, bem como o desenho dos fluxos de encaminhamentos. Depois de instalado, este novo sistema da SEDH pode contribuir para o aperfeiçoamento do sistema da CDHM, que é bastante defasado.

De qualquer forma, existe a lacuna sobre as possíveis pesquisas a serem realizadas com base nas denúncias recebidas pelos órgãos, que, se sistematizadas, poderiam contribuir para a proposição de projetos de lei e políticas públicas que visem à proteção e defesa dos direitos mais violados.

A CDHM tem como atribuição formal fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos. Porém, conforme apontado, o monitoramento sistemático não é realizado. Não existe nenhum documento que aponte qualquer avaliação formal sobre os programas e projetos realizados no âmbito do Poder Executivo. O monitoramento é realizado de forma pontual, mediante solicitação do órgão executor ou em função de alguma denúncia de irregularidade ocorrida dentro do programa ou política.

Conforme apontou a pesquisa realizada sobre os programas e projetos da SEDH, existe um conjunto grande de políticas públicas sendo executados para promoção dos direitos humanos, mas não é possível averiguar, pelo menos não pelo trabalho da CDHM, se estas ações de fato contribuem para o respeito aos direitos humanos no Brasil.

O universo de ações diretas executadas pela SEDH ou sua coordenação, contempla mais de 80 iniciativas. Apesar de haver sido apresentada apenas uma amostra, foi possível averiguar que são realizadas diversificadas ações de promoção e defesa dos direitos direcionadas à vários segmentos minoritários tais como pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, LGBT, população de rua e ciganos.

Apesar do grande conjunto de ações realizadas, ao que parece, estas ações não recebem a devida publicidade. Não foi realizada nenhuma pesquisa para averiguar o

grau de conhecimento sobre as ações executadas pela SEDH, mas é possível inferir que boa parte da população não tem conhecimento sobre os serviços de proteção e defesa dos direitos disponibilizados pelo órgão.

Uma possibilidade futura de pesquisa em relação aos programas e políticas realizadas pela SEDH seria averiguar sua eficácia e eficiência na promoção e proteção dos direitos humanos. Outra possibilidade seria a realização de pesquisa comparativa entre os relatórios de gestão da Secretaria no intuito de observar o processo de incorporação dos direitos humanos pelo Estado, por meio da execução de novas políticas públicas, a exemplo das ações de divulgação e proteção dos direitos dos ciganos, incorporadas ao universo das ações da Secretaria a partir de 2007.

Em relação aos dois outros mecanismos utilizados pela CDHM - pesquisas e avaliação de projetos - as pesquisas não são realizadas principalmente por falta de recursos humanos qualificados. Existe uma ação executada pela Secretaria Especial intitulada “Estudos e Pesquisas sobre Educação em Direitos Humanos e Núcleos de Estudos e Pesquisas em Educação de Direitos Humanos em Universidades”, que visa identificar, priorizar e fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em direitos humanos. Neste sentido é possível inferir que existem núcleos de pesquisas especializados em direitos humanos em universidades brasileiras que poderiam firmar parcerias com a CDHM para a realização de pesquisas sobre a situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo.

Sobre a avaliação de projetos ainda há muitas lacunas a serem preenchidas para uma melhor compreensão deste mecanismo. A primeira lacuna diz respeito às divergências nas informações encontradas sobre a quantidade de projetos avaliados pela Comissão. Três fontes foram utilizadas, e cada uma apresentou um número diferente de projetos analisados, exigindo cuidado para o cruzamento destes dados. Estas diferenças de dados sugerem que seria importante que se façam pesquisas tais como o que caracteriza um projeto ou proposição legislativa como sendo da área de direitos humanos. Outra possibilidade de pesquisa seria realizar levantamento que indicasse se as discussões realizadas a partir dos eventos e debates promovidos pela Comissão se desdobram em proposições legislativas. Ainda poderia ser realizado levantamento sobre a percepção de direitos humanos dentro da Câmara. Ao que parece, os direitos humanos ainda possuem um caráter marginal, sendo vistos direitos de minorias que sofreram com a ditadura militar ou ainda minorias desprovidas de propriedade que buscam nos

direitos humanos uma forma de compensar, principalmente, as desigualdades econômicas.

Sobre a Secretaria, além do recebimento de denúncias e dos projetos e programas de execução direta, ainda foram apontado como mecanismos a elaboração e gestão do PNDH e os espaços de articulação para promoção e defesa dos direitos. Em relação a estes espaços, conforme apontado, a Secretaria conta com mais de 15 instâncias de articulação interministerial e intersetorial para a área de direitos humanos, entre conselhos, fóruns, comitês e grupos de trabalho, além da realização das conferências nacionais temáticas. Todos estes espaços são paritários entre governo e sociedade civil, e têm por principais funções a proposição, monitoramento, avaliação e constante atualização de políticas públicas em direitos humanos, além de outras atribuições formais específicas. Estes espaços, segundo a Secretaria, fortalecem o exercício da democracia participativa. Para aprofundar o conhecimento sobre estes mecanismos poderiam ser realizadas pesquisas sobre os mecanismos que cada uma destas instâncias utiliza para a promoção e defesa dos direitos e também sobre as formas de interação entre elas, considerando a indivisibilidade dos direitos humanos.

Sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, além de ser uma carta de intenções, o documento apresenta as diretrizes nacionais que orientam a atuação do poder público no âmbito dos Direitos Humanos. Ao todo foram propostos, pela terceira versão do Programa, 6 eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Segundo o texto do PNDH III, o documento apresenta as bases de uma Política de Estado para os Direitos Humanos. Algumas propostas tiveram repercussão polêmica tanto dentro do Estado quanto na sociedade, porém possibilitaram a abertura à reflexão e ao debate, principalmente em função da proposição de questões que enfrentam diretamente instituições tão poderosas quanto a Igreja e a Mídia. Uma análise aprofundada sobre as três versões do PNDH pode contribuir para a observação do processo de incorporação dos direitos humanos pelo Estado.

Nas palavras de Carbonari (2004), os Direitos Humanos guardam um potencial emancipatório, fruto das lutas populares contra o poder opressor das hegemonias políticas e do capital, e isto os faz ter um componente utópico fundamental. No entanto, a compreensão de que esta utopia é realizável historicamente e de que a tarefa central da ação do Estado é criar condições históricas para que seja efetivada a cidadania permitem manter o conteúdo normativo dos Direitos Humanos articulado à necessidade de sua

realização através de políticas concretas. Neste sentido, esta dissertação espera ter contribuído para a ampliação do conhecimento sobre as políticas concretas realizadas pelo Estado brasileiro para promoção e defesa dos direitos humanos. Mas este é apenas o início de uma longa caminhada para uma melhor compreensão dos significados dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Jose Augusto Lindgren. *Direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Coord.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: EDUSP, 1999.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: Setembro de 2009. (1988)

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno*, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>. Acesso em: Setembro de 2009. (1989)

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm>. Acesso em: Dezembro de 2009. (2009A)

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *2007: um ano de lutas e renovação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Direitos Humanos: 10 anos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Direitos Humanos – Atuação 2005*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório de Atividades 2006*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios>. Acesso em: Setembro de 2009. (2009B)

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório*

de Atividades 2008. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009. (2009C)

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2010). *Relatório de Atividades 2009*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios>. Acesso em: Fevereiro de 2010.

BRASIL. *Direitos humanos no cotidiano: manual*. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 2001.

BUSSINGER, Vanda Valadão. *Fundamentos dos direitos humanos*. Serviço Social & Sociedade. n. 53. Ano XIII. Rio de Janeiro: Cortez. 1997.

CANSADO TRINDADE, A. A. *O Processo Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol 36, n. 1, 1993. PP. 37-66 (1ª. Ed.).

CARBONARI, Paulo César. “Direitos Humanos no Brasil. Uma leitura da situação em perspectiva”. In: *Direitos Humanos no Brasil 2: diagnóstico e perspectivas*. Coletânea CERIS, Ano 2. n. 2. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad. 2007.

_____. *Sistema Nacional de Direitos Humanos – SNDH. Subsídios para debate*. Movimento Nacional de Direitos Humanos. (2004) Disponível em www.dhnet.org.br/direitos/militantes/.../carbonari_sndh_subsidios_debate.pdf. Acessado em Novembro de 2009.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *O Trabalho do Antropólogo*. 2ª ed. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: UNESP, 2000.

CAVALCANTI, Geilza Fátima. *A efetivação dos direitos humanos por meio do Direito Alternativo e do uso alternativo do Direito*. Revista de Informação Legislativa. a. 37, n. 147 jul./set. 2000

DORNELLES, João Ricardo W. *O que são direitos humanos*. 1º. Ed.. São Paulo: Brasiliense, 1989. (Coleção Primeiros Passos, 229)

GENEVOIS, M. *Direitos Humanos na História*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/margarid.htm>>. Acessado em: Agosto de 2009.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção Os Pensadores)

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

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. [Coleção Os Pensadores.]

MARX, Karl. “A questão judaica”. In: *Manuscritos econômico-filosóficos: texto*

integral. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MEDEIROS, Maria Bernadette de M. “O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil”. In: *JUSTIÇA GLOBAL - Direitos Humanos no Brasil 2000*. Rio de Janeiro: Parma. 2000.

PETIOT, Patrick; MARTINS, Renata Rocha de Mello (Orientadora). *A responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violação de direitos humanos: o pagamento de repartições*. 2005. 202 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito.

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

_____. *O Direito Internacional Dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil*. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>. Acessado em Novembro de 2009.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Cultrix, 1978.

SABÓIA, Gilberto. “O Brasil e o sistema internacional dos direitos humanos”. In: *Textos do Brasil*, Edição Especial, v. 2, n. 6, Brasília, Palácio Itamaraty, maio/agosto, 1998.

SZYMANSKI, Heloísa (Org.). *A entrevista na pesquisa em educação: prática reflexiva*. Brasília: Líber Livro, 2004.

VÁRNAGY, Tomás. *El pensamiento político de John Locke y el surgimento del liberalismo*. In: BORON, Atílio A. (Compilador). “La Filosofia Política Moderna: de Hobbes a Marx”. 3ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

LISTA DE ANEXOS

Os anexos deste trabalho estão inseridos do CD que acompanha o texto impresso. Segue abaixo a lista de documentos que compõe o CD, com respectiva extensão do arquivo.

- Anexo 1 - Declaração Universal dos Direitos Humanos (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 2 - Constituição Federal do Brasil (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 3 - Regimento Interno Câmara dos Deputados (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 4 – Roteiros das entrevistas à CDHM (Documento do Microsoft Word);
- Anexo 5 - Relatório de atividades CDHM 1999 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 6 - Relatório de atividades CDHM 2000 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 7 - Relatório de atividades CDHM 2001 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 8 - Relatório de atividades CDHM 2002 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 9 - Relatório de atividades CDHM 2003 (Firefox Document);
- Anexo 10 - Relatório de atividades CDHM 2004 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 11 - Relatório de atividades CDHM 2005 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 12 - Relatório de atividades CDHM 2006 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 13 - Relatório de atividades CDHM 2007 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 14 - Relatório de atividades CDHM 2008 (Documento do Microsoft Word);
- Anexo 15 - Relatório de atividades CDHM 2009 (Adobe Acrobat Document);
- Anexo 16 - Comissões de Direitos Humanos no Legislativo Estadual (Documento do Microsoft Word);
- Anexo 17 – Entrevista Sr. Márcio Marques Araújo, Secretário da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (Winanp media file)
- Anexo 18 – Composição da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados na legislatura de 2009. (Documento do Microsoft Word);
- Anexo 19 – Ofícios trocados entre o Ministério Público do Amazonas, CDHM e Departamento Penitenciário Nacional, relativos à denúncia sobre maus tratos aos detentos da Penitenciária de Itacoatiara/AM.
- Anexo 20 - Tabulação de dados das Notas Taquigráficas dos eventos da CDHM de 2000 a 2009 (Planilha do Microsoft Excel);
- Anexo 21 - Tabela 1.6 – Projetos de Lei apreciados pela CDHM entre 1995 e 2009 segundo SILEG (Documento do Microsoft Word);

Anexo 22 – Entrevista Deputado Valdir Colatto (Winanp media file)

Anexo 23 – Texto base Declaração de Viena e Programa de Ação (Documento do Microsoft Word);

Anexo 24 - Decreto Nº 6.980, de 13 de outubro de 2009 - Regimento Interno da Secretaria Especial de Direitos Humanos (Documento do Microsoft Word);

Anexo 25 – Decreto Nº 3.087, de 21 de junho de 1999 - Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (Documento do Microsoft Word);

Anexo 26 - Decreto Nº 3.413, de 14 de abril de 2000 - Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (Documento do Microsoft Word);

Anexo 27 - Lei Nº 4.319, de 16 de março de 1964 - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Documento do Microsoft Word);

Anexo 28 - Lei Nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 - Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Documento do Microsoft Word);

Anexo 29 - Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (Documento do Microsoft Word);

Anexo 30 - Decreto Nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Documento do Microsoft Word);

Anexo 31 - Decreto Nº 914, de 6 de setembro de 1993 - Política Nacional para Integração de Pessoas Portadora de Deficiência (Documento do Microsoft Word);

Anexo 32 - Decreto Nº 5.109, de 17 de junho de 2004 - Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (Documento do Microsoft Word);

Anexo 33 - Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso (Documento do Microsoft Word);

Anexo 34 - Decreto Nº 5.397 de 22 de março de 2005 - Conselho Nacional de combate a Discriminação (Documento do Microsoft Word);

Anexo 35 - Lei Nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995 - Comissão de Mortos e Desaparecidos (Documento do Microsoft Word);

Anexo 36 - Anexo Lei Nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995 - Comissão de Mortos e Desaparecidos - Lista de desaparecidos (Adobe Acrobat Document);

Anexo 37 - Decreto de 31 de Julho de 2003 - Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Documento do Microsoft Word);

Anexo 38 - Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Adobe Acrobat Document);

Anexo 39 - Decreto Nº 3.518 de 20 de junho de 2000 - Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e testemunhas Ameaçadas (Documento do Microsoft Word);

Anexo 40 - Decreto Nº 3.174 de 16 de setembro de 1999 - Designa as Autoridades Centrais que trata a Convenção Relativa à Proteção das Crianças (Documento do Microsoft Word);

Anexo 41 - Decreto Nº 3.951 de 04 de outubro de 2001 - Designa as Autoridades Centrais que trata a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (Documento do Microsoft Word);

Anexo 42 - Decreto de 13 de Julho de 2006 - Cria a Comissão Intersetorial de acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Documento do Microsoft Word);

Anexo 43 - Lei Nº 11.520 de 18 de setembro de 2007 - Concessão de pensão às pessoas atingidas pela hanseníase (Documento do Microsoft Word);

Anexo 44 - Decreto de 26 de Julho de 2006 - Cria o Comitê Nacional para Prevenção e Controle da tortura no Brasil (Documento do Microsoft Word);

Anexo 45 - Portaria Nº98, de 9 de julho de 2003 - Cria o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (Documento do Microsoft Word);

Anexo 46 - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (Adobe Acrobat Document);

Anexo 47 - Decreto de 03 de maio de 2006 - Cria o Fórum Nacional de Ouvidoria de Polícia (Documento do Microsoft Word);

Anexo 48 – Programa Nacional de Direitos Humanos I (Adobe Acrobat Document);

Anexo 49 – Programa Nacional de Direitos Humanos II (Adobe Acrobat Document);

Anexo 50 – Programa Nacional de Direitos Humanos III (Adobe Acrobat Document);

Anexo 52 – Entrevista Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (Winanp media file)

Anexo 51 – Relatório de Gestão SEDH 2008 (Adobe Acrobat Document).