

SÔNIA MARIA LEITE DE OLIVEIRA

**Internalização do regime internacional dos direitos  
humanos pós-Conferência de Viena, em 1993: o caso  
brasileiro**

Orientadora: Prof. Dr. Maria Izabel Mallman

Porto Alegre  
2012

SÔNIA MARIA LEITE DE OLIVEIRA

**Internalização do regime internacional dos direitos humanos pós-Conferência de Viena, em 1993: o caso brasileiro**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção de grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof. Dr. Maria Izabel Mallman

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Elias Grossmann

---

Prof. Dr. Airton Luiz Jungblut

Porto Alegre  
2012

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Capes pela oportunidade de realizar os meus estudos no Programa Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-RS.

Agradeço, a todo corpo docente e aos funcionários da PUC-RS pela atenção e disponibilidade.

Agradeço, especialmente a minha orientadora Professora Maria Izabel, pelos ensinamentos, dedicação e paciência nos momentos mais difíceis que passei no transcorrer do mestrado.

Agradeço imensamente a minha mãe (Sônia Leite de Oliveira) com a sua serenidade, amor incondicional e manto de luz me cobriu todos os meus dias, dando-me força para enfrentar as adversidades da minha caminhada em Porto Alegre-RS.

Agradeço meu pai (Adeides Neri de Oliveira) que aos sete anos saiu de sua cidade natal, Petrolina-PE, para desbravar o Brasil, chegando a Mato Grosso, atual Mato Grosso do Sul. Com seu exemplo de vida jamais desistirei dos meus sonhos.

Agradeço, finalmente, meu irmão Samuel Leite de Oliveira que sempre acreditou em mim e me deu o meu maior tesouro a minha sobrinha Lis Zanela Oliveira.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a internalização, no Brasil, do regime internacional dos direitos humanos oriundo da II Conferência Mundial dos Direitos Humanos que ocorreu em Viena, em 1993. Isso foi feito através da análise da internalização das diretrizes daquela Conferência nas três edições dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos (PNDHs) elaborados nos anos 1996 e 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso e, em 2010, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Para análise da internalização das diretrizes da Conferência de Viena comparam-se os conteúdos e as idéias das três edições dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos (1996, 2002, 2010). Para tanto, utilizou-se as gerações de direitos para perceber as continuidades, os avanços e os aperfeiçoamentos em termos da incorporação das diretrizes da Conferência nos PNDHs. Pode-se afirmar a internalização do regime internacional, na medida em que os PNDHs incorporam garantias para integridade física e moral, direito à liberdade de expressão e opinião, igualdade perante a lei, em especial os grupos vulneráveis e/ou historicamente discriminados, direito à educação, com ênfase a uma cultura para os direitos humanos, direito à saúde, à previdência e assistência social, direito ao trabalho, ao acesso a terra, à moradia, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer e o direito ao desenvolvimento sustentável com o combate à pobreza e à miséria no país. Outras diretrizes foram contempladas nos três Programas Nacionais dos Direitos Humanos a importância de apoio às organizações não-governamentais e a ratificação de convenções internacionais de direitos humanos, a construção da institucionalidade da promoção e proteção dos direitos no Poder Executivo Federal e elaboração de medidas administrativas, judiciais e outras formas para prevenir e punir atos de desaparecimentos forçados, por motivos políticos.

**Palavras-chave:** Regime Internacional, Internalização, Programas Nacionais dos Direitos Humanos.

## ABSTRACT

The present work has as its object of study the internalization, in Brazil, of the international regime of human rights derived from the II World Conference on Human Rights held in Vienna in 1993. This work was done by analyzing the internalization of the guidelines of that Conference in the three editions of the "National Program of Human Rights" (PNDHs) developed in 1996 and 2002, during the government of Fernando Henrique Cardoso, and in 2010, in the government Luiz Inácio Lula da Silva. To analyze the internalization of the guidelines of the Vienna Conference the content and ideas of the three editions of National Program of Human Rights (1996, 2002, and 2010) are compared. For this purpose, we used the generations of the rights to verify the continuities, advances and improvements in terms of incorporating of the Vienna Conference's guidelines on the PNDHs. It can be stated the internalization of the international regime to the extent that the PNDHs incorporate guarantees for physical and moral integrity, right to freedom of opinion and expression, equality under the law, in particular groups vulnerable and/or historically discriminated, right to education with emphasis on a culture for human rights, right to health, welfare and social assistance, right to work, access to land, housing, a healthy environment, food, culture and leisure and the right to sustainable development with the fight against poverty and misery in the country. Other guidelines were addressed in three PNDHs such as the importance of supporting non-governmental organizations and the ratification of international conventions on human rights, the construction of the institutional promotion and protection of the rights involving the Federal Government and the development of administrative and judicial actions as well as other ways to prevent and punish acts of enforced disappearances for political reasons.

**Keywords:** International Regime, Internalization, National Program of Human Rights.

## LISTA DE SIGLAS

PNDH Programa Nacional dos Direitos Humanos

PNDH-I Programa Nacional dos Direitos Humanos-I

PNDH-II Programa Nacional dos Direitos Humanos-II

PNDH-3 Programa Nacional dos Direitos Humanos -3

IBASE Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

ONU Organizações das Nações Unidas

OMC Organização Mundial do Comércio

OEA Organização dos Estados Americanos

MINUSTAH Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

Sinarm Sistema Nacional de Armas

Desc Direitos econômicos, sociais e culturais

PNSP Plano Nacional de Segurança Pública

SUS Sistema Único de Saúde

Corde Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência

Pronaica Programa de Atenção Integral à Criança e Adolescente

IBASE Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

INESC Instituto de Estudo Socioeconômicos

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CNBB Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

ABGLT Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transexuais

LGBT Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

ONGs Organizações não governamentais

INSS Instituto Nacional do Seguro Social

Abert Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

MST Movimento Sem Terra

Aner Associação Nacional dos Editores de Revistas

ANJ Associação Nacional de Jornais

CRE Comissão de Relações Exteriores e Defesa

ABONG Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

FENDH Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH)

SUSP Sistema Único de Segurança Pública

Conasp Conferência Nacional de Segurança Pública

OIT Convenções da Organização Internacional do Trabalho

PPA Plano Plurianual

MNDH Movimento Nacional de Direitos Humanos

Plataforma Dhesca Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

INFOSEG Cadastro Nacional de Profissionais de Segurança Pública

IGPM Inspetoria-Geral das Policiais Militares e Corpos de Bombeiros Militares

Conasp Conferência Nacional de Segurança Pública

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei Orçamentária Anual

NEV – USP Núcleo de Estudo da Violência (NEV-USP)

SEDIM Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher

SEDH Secretaria de Estado dos Direitos Humanos

SDC Secretaria dos Direitos da Cidadania

SEDH Secretaria Especial dos Direitos Humanos

ABM Articulação de Mulheres Brasileiras

Conadep Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas

PRONAICA Programa de Atenção Integral à Criança e Adolescente

CPNDH Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 9  |
| <b>I - REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO</b> .....   | 11 |
| 1.1 Regime Internacional dos Direitos Humanos .....   | 11 |
| 1.2 Internalização das normas internacionais .....  | 13 |
| 1.3 Diretrizes da II Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993).....                          | 16 |
| <b>II – A EMERGÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS</b> .....   | 20 |
| 2.1 Direitos humanos no mundo .....   | 20 |
| 2.2 Direitos humanos no Brasil .....  | 24 |
| 2.3 Os PNDHS no Brasil.....   | 32 |
| 2.4 Repercussões.....   | 46 |
| <b>III - INTERNALIZAÇÃO DO REGIME DOS DH NO BRASIL: conteúdos e idéias</b> .....                          | 55 |
| 3.1 Primeira dimensão .....   | 55 |
| 3.2 Segunda dimensão.....   | 65 |
| 3.3 Terceira dimensão.....  | 71 |
| <b>IV – INTERNALIZAÇÃO DO REGIME DOS DH NO BRASIL: contexto e atores, estrutura e procedimentos</b> ..... | 74 |
| 4.1 Contexto e atores .....   | 74 |
| 4.2 Estruturas e procedimentos .....  | 79 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | 84 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | 88 |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a internalização, no Brasil, das recomendações emanadas da II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em 1993, em Viena.

Da Conferência de Viena, 1993, resultou o documento “Declaração e o Programa de Ação de Viena”. Uma das suas recomendações é que os países membros das Nações Unidas implementem programas nacionais de direitos humanos com instituições adequadas para promover seu monitoramento.

Como será visto, essa recomendação corrobora o entendimento da literatura especializada, segundo a qual, para serem efetivas, as normas internacionalmente acordadas necessitam da legitimação nacional mediante a internalização institucionalizada e traduzida em políticas públicas. Daí decorre o que Donnelly (1986) chama de “força” do regime internacional.

Entre 1996 e 2010, o Brasil implementou três Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH). Os dois primeiros, de 1996 e de 2002, foram desenvolvidos durante as gestões do presidente Fernando Henrique. O PNDH-I continha metas na esfera dos direitos civis e políticos e o PNDH-II incluiu os direitos econômicos, sociais e culturais (Desc). O PNDH-3, de 2010, elaborado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, propunha-se a atualizar e ampliar o programa anterior, com o objetivo de reunir em um só documento os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sob o prisma da universalidade, da indivisibilidade e inter-relação dos direitos.

Os principais estudos sobre o assunto, realizados no Brasil, ocupam-se da análise dos significados e impactos dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos para a reforma do Estado e a consolidação da democracia no País, assim como, das políticas públicas de proteção e promoção dos direitos.

Diferentemente deles, esta pesquisa realiza uma análise do processo de internalização do regime internacional de direitos humanos no Brasil. Para

tanto, considera-se a última etapa do processo identificado por Sikkink e Finnemore (1998) como “ciclos de vida” das normas internacionais: a internalização. É analisada em função 1) das idéias incorporadas ou seja, das diretrizes da Conferência de Viena internalizadas, o que é realizado no capítulo III através da comparação dos Programas Nacionais de Direitos Humanos; 2) do contexto, atores, estruturas e procedimentos envolvidos no processo de internalização, o que é feito no capítulo IV.

Esta dissertação possui quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo I consta o referencial teórico e metodológico; no capítulo II, o histórico dos direitos humanos no Brasil. Nos capítulos III e IV realizam-se as análises dos Programas, conforme explicitado acima.

## **I - REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO**

Neste capítulo são explicitados os fundamentos teóricos desta pesquisa e descritos os procedimentos metodológicos adotados. Considera-se que a II Conferência de Viena, de 1993, conforma a um regime internacional de direitos humanos que, para ser efetivo, necessita de que suas diretrizes sejam internalizadas pelos Estados. Como foi explicitado acima, o objetivo desta dissertação é analisar a internalização, no Brasil, das recomendações emanadas da II Conferência de Viena. Isso é feito através da análise dos PNDHs implementados no período 1996-2010 e de bibliografia especializada.

O capítulo está dividido em três partes. Na primeira, conceitua-se o regime internacional dos direitos humanos. Na segunda, tratam-se dos estágios que consagram os “ciclos de vida” das normas internacionais. Por fim, a terceira parte, trabalha as diretrizes traçadas na II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, em 1993, contidas no documento: Declaração e Programa de Ação de Viena (1993).

### **1.1 Regime Internacional dos Direitos Humanos**

Esta pesquisa ancora-se no pensamento político institucionalista liberal que se baseia na crescente interdependência do sistema internacional bastante evidente nas últimas décadas do século XX, que identifica formas de regulação dos fluxos transnacionais mediante diferentes instituições internacionais. Segundo Keohane (1993), existem: 1) organizações internacionais altamente burocráticas como as intergovernamentais formais; 2) instituições baseadas em convenções; 3) instituições sociais com regras explícitas concernentes a determinadas áreas temáticas às quais os governos aderem: os regimes internacionais (KEOHANE, 1993).

Os regimes internacionais são, portanto, normas e procedimentos aceitos pelos Estados<sup>1</sup>. Segundo Jack Donnelly (1986), os regimes podem ou não ser vinculativos, como as diretrizes internacionais, por exemplo, que são normas internacionais não vinculativas, mas que não deixam de ser amplamente aplicadas pelos Estados. A “força” de um regime, segundo o autor, é baseada na aceitação e coerência de suas diretrizes pelos Estados.

O regime internacional de direitos humanos, por exemplo, apesar de composto por normas e procedimentos amplamente aceitos pelos Estados, é relativamente forte, pois, possuindo limitada aplicação no âmbito interno, raramente vai além da troca de informações. Donnelly pondera que os direitos humanos são um tema mais nacional do que internacional, na medida em que os Estados são seus principais violadores e a sua implementação acontece internamente (DONNELLY, 1986).

Donnelly (1986) afirma que a jurisdição nacional é fundamental para o regime internacional de direitos humanos: “cada Estado, retém a autonomia na aplicação das normas no âmbito doméstico, as normas são totalmente internacionalizadas, mas a tomada de decisão continua a ser majoritariamente do Estado” (DONNELLY, 1986, p. 608).

De acordo com Koerner (2003), existe uma formulação estatalista que ressalta a existência de esquemas de cooperação através dos regimes internacionais resultantes da ação auto-interessada dos Estados. Os regimes seriam criados a partir da “imposição de temas, normas e procedimentos pelas grandes potências, os demais Estados teriam interesse de participar deles, devido à possibilidade de exploração dos espaços abertos pelas regras do regime” (KOERNER, 2003, p. 147). Reconhece-se a legitimidade das normas internacionais dos direitos humanos, funcionando como padrões

---

<sup>1</sup> Para uma discussão aprofundada das teorias de regimes internacionais, ver Hansenclever, A; Mayer, P.; Ritterger, V. **Theories of international regimes**. Cambridge University Press: New York, 1995; BREITMEIER, H.; YOUNG, O. R.; ZURN. **Analyzing International Environmental Regimes: from case study to database**. Cambridge: The MIT Press, 2006; MORAVCSIK, A. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. In: **International Organization**, vol. 54, n. 02, 2000. HONGHUA, M. **Critiques of the theory of international regimes: the viewpoints of main western schools of thought**. Disponível em: [www.irchina.org](http://www.irchina.org). Acesso em: 23/09/2011.

internacionais, porém a implementação dos direitos caberia exclusivamente aos Estados; as instituições multilaterais são responsáveis pelo monitoramento, cabendo àqueles o direito de “adesão voluntária a esses processos, mantendo o controle da agenda, das prioridades, dos instrumentos e da forma de implementação” (KOERNER, 2003, p. 147). Com isso, eles respondem “às críticas e às sugestões formuladas pelas instituições multilaterais ou pela opinião pública internacional, mantendo sua soberania” (KOERNER, 2003, p. 147).

No entanto, para o autor, ao ingressar em um regime internacional, com normas, procedimentos e espaços próprios de cooperação e negociação com outros Estados, agências multilaterais e organizações não-governamentais, o Estado não leva em conta os direitos como um processo “contínuo de luta e resistência entre grupos sociais e autoridades políticas, na qual está envolvido o significado dos direitos, sua efetividade e seu escopo, assim como as suas consequências” (KOERNER, 2003, p. 147).

## **1.2 Internalização das normas internacionais**

As normas são componentes importantes para entendimento das instituições e, por consequência, dos regimes internacionais. Sikkink e Finnemore (1998), seguindo a teoria construtivista<sup>2</sup>, afirmam que “as normas

---

<sup>2</sup> Para Adler (1999) o Construtivismo se constrói nos seguintes tópicos: 1) a intersubjetividade (cada Estado com seus interesses e identidade) construirá uma estrutura de preferências (hierarquização) para chegar à decisão final; 2) as instituições são bem sucedidas quando tem significado coletivo e uma função coletiva a realidade física; 3) a seleção institucional acontece com a contínua institucionalização racional que fornecem novos ou aprimorados da realidade; 4) a seleção política é impulsionada pelas expectativas intersubjetividade de progresso de líderes, ou seja, torna-se uma função do que coletivamente tido como “melhor” ou “pior”, o que, por sua vez, depende de entendimento intersubjetivo e acordos sociais anterior de “bem” e “mal”. O que os líderes podem ver ou não dependem de entendimentos normativos e causais coletivos sobre o que se fazem necessários e sobre necessidades devem ser promovidos a interesses; 5) os fatos institucionais adquirem proeminência quando as pessoas estão cientes dos problemas e com as regras podem intervir no mesmo. 6) os fatos institucionais surgem coletivamente tanto de processos de socialização que envolve a difusão de significados de país a país, quanto de processos políticos e diplomáticos que incluem a negociação persuasão e coerção. O papel da persuasão é a disputa para definir entendimentos mútuos; chegar a uma definição compartilhada de sua situação, que podem identificar coletivamente cursos de ações

são ativamente construídas por agentes que têm noções consolidadas sobre os tipos de comportamentos apropriados ou desejáveis na comunidade” (SIKKINK; FINNEMORE, 1998, p. 896).

Essas autoras identificam os estágios consagradores dos “ciclos de vida” das normas internacionais, salientando que as instituições internacionais contribuem para a proliferação de normas por meio de pressões, principalmente sobre os Estados, com vistas à aplicação de políticas e à adoção de legislação e por meio de monitoramento do cumprimento dos padrões internacionais. Elas explicam o processo do “ciclo de vida” das normas em três fases, sendo cada uma regida por motivos, mecanismos e lógicas comportamentais:

- a) Emergência das normas: trata da criação das normas para padronizar o comportamento dos atores estatais e não estatais. Os “empreendedores das normas” utilizam as ferramentas da persuasão na socialização para obter a empatia, altruísmo e compromisso ideacional dos outros atores para adesão às normas. Para a promoção das normas, os atores estatais e não estatais utilizam as “plataformas organizacionais”, desde organizações internacionais a organizações não governamentais, para obtenção de informações e conhecimentos para alterar o comportamento dos atores envolvidos na construção das normas. Contudo, seja qual for a “plataforma organizacional”, os “empreendedores das normas” precisam dos Estados para apoiá-las e socializá-las na agenda nacional;
- b) “Cascada” das normas: diversos países começam a adotar as novas normas por meio do processo de socialização, induzidos por atores externos – outros Estados, redes de “empreendedores de normas”, organizações internacionais. Os Estados as implementariam nessa etapa em função das pressões externas e

---

benéficas e os reconhecer como normas; e podem tentar persuadir um ao outro a tornar as normas em comunicação simbólica.

da necessidade de seu reconhecimento como membros de uma sociedade internacional. A legitimação internacional favorece a sua aceitação no âmbito doméstico e o cumprimento das regras e das leis governamentais. Essa fase seria antecedida por um determinado “ponto de transição”, que marca o momento em que elas se tornam institucionalizadas em conjuntos específicos de regras e organizações internacionais. De acordo com as autoras, dois fatores são fundamentais para o “ponto de transição”: 1) adoção da norma por 1/3 do universo total de Estados do sistema internacional; 2) adoção da norma por parte dos Estados “fundamentais” no tocante aos seus objetivos normativos.

A “norm cascade” se refere, portanto, ao momento da socialização das normas pelos agentes no cenário internacional. Os Estados aderem a elas na busca de reconhecimento como membros de uma sociedade internacional. A legitimação internacional é importante porque contribui para a sua aceitação doméstica, bem como das regras e leis delas decorrentes.

c) “Internalização” das normas: nesta etapa elas já são amplamente aceitas pelos atores estatais e não estatais, por meio de profissionais que transferem conhecimentos técnicos de valores universais e pelo comportamento interativo. A institucionalização é o principal mecanismo de socialização das normas.

Nessa fase, profissionais de burocracias estatais e organizações internacionais transferem conhecimentos técnicos e socializam valores universais. Além disso, as interações frequentes entre tais agentes acabam por mudar o comportamento dos envolvidos criando maior previsibilidade, estabilidade e hábitos de confiança entre eles, o que propicia a institucionalização das normas.

Essa última fase é o foco do presente estudo, em que se busca analisar a internalização, no Brasil, das recomendações emanadas da II Conferência de Viena, de 1993.

### 1.3 Diretrizes da II Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993)

Apesar de todas as polêmicas envolvidas na Conferência de Viena (1993)<sup>3</sup>, engendrou-se uma concepção universal, indivisível, interdependente e inter-relacionada dos direitos humanos voltada para sua efetividade. Como resultado da Conferência foi elaborado um dos documentos mais abrangentes sobre os direitos humanos: Declaração e Programa de Ação de Viena<sup>4</sup> (Anexo 01).

As diretrizes da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) enfatizam as responsabilidades dos Estados em desenvolver e estimular a cultura dos direitos humanos e liberdades fundamentais (sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião), em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com outros instrumentos normativos de direitos humanos. Além disso, o documento destaca que os Países devem garantir o direito ao desenvolvimento, com vistas a promover ações em defesa do meio ambiente sustentável e o combate à pobreza e à miséria da população. Os Estados devem promover políticas públicas voltadas à saúde e bem-estar da população, assim como garantir o direito à moradia e à assistência médica e social.

O documento ressalta que os Estados devem garantir os direitos das mulheres e das crianças do sexo feminino. Ele afirma a importância:

Da participação plena das mulheres em condições de igualdade na vida política, na civil, na econômica, na social e na cultural, bem como a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo e as formas de assédio, exploração sexual e tráfico de mulheres. (BRASIL, 1993, p.05).

---

<sup>3</sup> Ver melhor sobre os consensos e dissensos das delegações na Conferência de Viena nos estudos elaborado por Matheus Hernandes, 2007.

<sup>4</sup> Além da Declaração e Programa de Ação, a Conferência de Viena aprovou uma recomendação ao Conselho de Segurança da ONU para pôr fim ao genocídio na Bósnia-Herzegovina e duas declarações especiais (HERNANDEZ, 2007). Consulta do documento da Declaração e Programa de Viena (1993) no site: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br).

O documento também recomenda promover medidas de caráter legislativo com cooperação internacional nas áreas de desenvolvimento socioeconômico, educacional, na assistência social e no cuidado à saúde da mulher.

A Declaração e Programa de Ação de Viena afirma que os Estados devem implementar medidas relativas à infância, com mecanismos e programas de âmbito nacional e internacional, em particular, às meninas, às crianças abandonadas e em situação de rua, às crianças sujeitas à exploração econômica e sexual, através da pornografia e da prostituição infantil ou da venda de órgãos, às crianças vítimas de doenças, incluindo a síndrome da imunodeficiência adquirida, às crianças refugiadas e deslocadas, às crianças sujeitas à detenção e às crianças envolvidas em conflitos armados e vítimas da fome, da seca e de outras situações de emergência.

Além disso, o documento coloca a importância dos Estados elaborarem políticas públicas e instrumentos normativos em defesa das minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas, assim como das pessoas com necessidades especiais, idosos, população negra e indígena, trabalhadores migrantes e sua família e refugiados.

Outra diretriz levantada na Declaração e Programa de Ação de Viena é que os Estados devem através de sistemas jurídicos, combaterem a intolerância e a violência conexa que tenham por base a religião ou o credo, incluindo práticas discriminatórias, contra as mulheres e profanação de locais religiosos, reconhecendo que cada indivíduo tem liberdade de pensamento, de consciência e de expressão.

Além disso, os Estados devem desenvolver políticas contra manifestações de racismo, xenofobia ou intolerância conexa: se necessário, através da promulgação de legislação adequada, incluindo medidas de caráter penal e através da criação de instituições nacionais para o combate de tais fenômenos.

Em relação à educação, o documento pondera que os Estados precisam nortear o seu ensino formal e informal para uma cultura dos direitos

humanos, promovendo a tolerância, a paz e as relações amistosas entre as nações e todos os grupos raciais ou religiosos. Além disso, ele coloca a importância da erradicação do analfabetismo, direcionando o ensino para o desenvolvimento pleno da personalidade dos alunos.

A Declaração e Programa de Ação de Viena ainda destaca a relevância da construção de instituições nacionais para promoção e proteção dos direitos humanos, em especial como órgãos consultivos, na divulgação de informações pertinentes e no desenvolvimento de atividades voltadas para a educação de direitos humanos, assim como elaboração de Programas e Planos Nacionais de direitos humanos e relatórios sobre ações estatais das políticas públicas voltadas para efetivação dos direitos direcionados aos órgãos competentes.

Outros destaques de diretrizes para os Estados são: 1) a ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, 2) a construção de um quadro efetivo de soluções para reparar as injustiças, incluindo departamentos policiais e ações penais e, em especial, “um Poder Judicial independente e um estatuto das profissões forenses em conformidade com as normas do direito internacional em matéria dos direitos humanos” (BRASIL, 1993); 3) a cooperação entre o Estado, as organizações internacionais e as organizações não-governamentais para efetivação dos direitos; 4) a abstenção de qualquer medida unilateral que crie obstáculos às relações comerciais entre os Estados; 5) por fim, a elaboração de medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras formas a prevenir e punir atos de desaparecimentos forçados.

Dessa forma, pode-se afirmar que as diretrizes delineadas na Declaração e Programa de Ação Viena (1993), terão “força” ao serem internalizadas pelos Estados através de medidas legislativas, elaboração de programas e planos nacionais de direitos humanos e, acima de tudo, com a implementação de políticas públicas para o pleno exercício dos direitos.

A análise da internalização das recomendações da II Conferência de Viena no Brasil é realizada, neste trabalho, a partir de estudo bibliográfico com foco documental nos três PNDHs, considerando-se as seguintes dimensões: idéias incorporadas, contextos históricos, atores envolvidos e estruturas institucionais. As ideias incorporadas são consideradas mediante análise

comparativa dos três PNDHs em função das dimensões de direitos e a partir de documentação primária (os próprios Programas). Os contextos históricos, atores envolvidos e as estruturas institucionais, são analisados a partir de fontes secundárias.

## II – A EMERGÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos emergem como área temática importante das agendas internacional e nacional. Ao longo das décadas, formou-se regime internacional dos direitos humanos, contudo a literatura especializada afirma que a sua verdadeira efetivação acontece com a internalização dos direitos pelos Estados. No Brasil, isso ocorre mediante a implantação dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos, com três versões: a de 1996, a de 2002 e a de 2010.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira e a segunda tratam da evolução dos direitos humanos desde a Declaração Universal de 1948 até a sua incorporação no Brasil. Na terceira parte, explicitam-se as fundamentações teóricas sobre os Programas Nacionais de Direitos Humanos no Brasil (1996, 2002, 2010).

### 2.1 Direitos humanos no mundo

Os direitos humanos são regularmente abordados na política externa e interna dos Estados. Dornelles (2004)<sup>5</sup> afirma que houve três momentos de internacionalização dos direitos humanos, a saber: o primeiro, em 1948, em Paris, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os anos 50 e 60 foram fundamentais para a posterior e gradual superação da noção absoluta de soberania nacional : inicia-se a fase de constituição, no plano internacional, de um amplo sistema de proteção dos direitos humanos; surgem sistemas regionais, a começar pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos e pelo Sistema Europeu. A internacionalização da proteção dos direitos humanos resultou em inúmeros tratados internacionais e instrumentos

---

<sup>5</sup> Apesar do Dornelles (2004), delimitar a internacionalização a partir de 1948, os autores Hernandez (2007), Comparato (2008) e Trindade (1993) traçam a evolução da história dos direitos humanos desde a Idade Antiga.

de proteção como os Pactos de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no âmbito da ONU, ambos de 1966; a Convenção Européia, de 1950; Tratados de prevenção da discriminação, de prevenção e punição da tortura, de proteção aos refugiados, de proteção aos direitos dos trabalhadores, direitos das crianças, direitos da mulher, dos deficientes, dos idosos etc.

O segundo momento acontece duas décadas depois da aprovação da Declaração Universal, com a realização da I Conferência Mundial dos Direitos Humanos, no ano de 1968, na cidade de Teerã, numa conjuntura ainda marcada pela bipolarização da guerra-fria e num contexto em que se multiplicavam regimes ditatoriais em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. O objetivo da Conferência foi a reavaliação sobre o tema dos direitos humanos e a sua internacionalização, resultando no fortalecimento da noção de universalidade desses direitos, considerando-os indivisíveis, buscando ações globais para soluções de problemas globais.

O terceiro momento ocorre a partir da década de 1990, em consequência do fim da Guerra Fria, pois o sistema internacional sofreu mudança que possibilitou a adoção de esquemas mais cooperativos e institucionalizados nas relações internacionais. Ampliou-se o papel de instâncias multilaterais, como as Nações Unidas e de institucionalizações supracionais, como formação de blocos econômicos (União Européia) e econômica (NAFTA, Mercosul). As Nações Unidas adotaram uma agenda para questões globais em foros multilaterais, com o objetivo principal de adotar princípios e planos de ações<sup>6</sup>. Nos foros multilaterais<sup>7</sup> tiveram em comum a participação cada vez maior de Estados e de organizações da sociedade civil,

---

<sup>6</sup> As Conferências mais importantes foram: “Cúpula Mundial sobre a Criança (Nova York, 1990); “Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (1992); “Conferência de Viena sobre Direitos Humanos” (1993); “Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento” (1994); “Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); “Conferência de Beijing sobre a Mulher (1995); “Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996); “Conferência em Kioto sobre o Clima” (1997). (ALVES, 2001).

<sup>7</sup> Ver sobre os fóruns das Nações Unidas na década de 90, Alves (2001) e Trindade (1993).

e o clima de cooperação permitiu a adoção de documentos consensuais tanto no que se refere às declarações de princípios como aos planos de ação<sup>8</sup>.

Em relação aos direitos humanos, os anos de 1990 trouxeram, para a institucionalização internacional, algumas mudanças estáveis:

1) a nova concepção dos direitos humanos, cuja pauta incorporou as demandas de setores sociais com características particulares, integrou temas políticos e ambientais e adotou uma abordagem processual de sua promoção, para a qual atuam agentes de vários níveis e se adotam procedimentos diversificados.

2) E a permeabilidade entre as ordens jurídicas externas e internas dos Estados, em razão do reconhecimento da preocupação internacional com os direitos humanos e o reforço dos mecanismos e dos organismos multilaterais voltados à sua proteção e monitoramento, gerando papel mais atuante da chamada sociedade civil internacional na proteção e na promoção dos direitos humanos (KOERNER, 2003).

Nessa direção, as Nações Unidas convocaram a II Conferência Mundial dos Direitos Humanos que ocorreu em Viena, em 1993, de 14 a 25 de junho. Nela, 171 delegações de Estados estiveram envolvidas, 2000 ONGs, 813 observadores. Ocorreu um grande número de encontros paralelos de instituições envolvidas com os direitos humanos, totalizando ao final do evento, a participação de aproximadamente de 10.000 pessoas. Segundo Trindade (1993), os objetivos da Conferência Mundial dos Direitos Humanos eram os seguintes:

Primeiro, rever e avaliar os avanços no campo dos direitos humanos desde a adoção da Declaração Universal de 1948, identificar os meios de superar os obstáculos para fomentar maior progresso nesta área; segundo, examinar a relação entre o desenvolvimento e o gozo

---

<sup>8</sup> A abordagem adotada nas Conferências foi bastante inovadora e pode ser sintetizada nos seguintes pontos: 1) levar em consideração os múltiplos fatores dos temas em suas interconexões; 2) fazer uma interação entre as diversas esferas de resolução de problemas (local, nacional, regional e global); 3) enfatizar a participação não só de governos, mas também de agentes sociais diversificados na formulação das propostas e; 4) abordar os temas de forma interdisciplinar, sistêmica, não compartimentada, de modo que as deliberações de uma conferência influencie e seja retomada pelas demais. (ALVES, 2001).

universal dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como dos direitos civis e políticos; terceiro, examinar os meios de aprimorar a implementação dos instrumentos de direitos humanos existentes; quarto, avaliar a eficácia dos mecanismos e métodos dos direitos humanos das Nações Unidas; quinto, formular recomendações para avaliar a eficácia desses mecanismos; e sexto, formular recomendações para assegurar recursos apropriados para as atividades das Nações Unidas no campo dos direitos humanos. (TRINDADE, 1993, p. 121).

De acordo com Hernandez (2007), a Conferência de Viena internacionalizou efetivamente o debate acerca dos direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria, sendo debatido entre atores das mais variadas origens. Adicionalmente, a Conferência intensificou o contraditório processo de relativização da soberania estatal, favorecendo a ascensão do indivíduo, enquanto sujeito internacional de direitos. No entanto, essa instância de debate, na qual se constituiu a Conferência, foi permeada por grandes choques e dissensos, devido às diferenças culturais existentes na Conferência, que dificultaram, em muito, a obtenção da convergência em torno do tema.

Como resultado da Conferência de Viena foi elaborado um dos documentos mais abrangentes sobre os direitos humanos: Declaração e Programa de Ação de Viena, cujo Comitê de Redação foi presidido pelo representante brasileiro, embaixador Gilberto Sabóia, que buscou a defesa dos seguintes princípios: 1) o caráter universal dos direitos humanos; 2) a indivisibilidade e interação dos direitos; 3) o desenvolvimento como requisito para a democracia e; 4) o papel de controle e fiscalização das ONGs.

Segundo Trindade (1993), a Declaração de Viena contém duas partes operativas. A primeira retoma o princípio da universalidade dos direitos humanos, reconhecendo-os como inerentes a todos os seres humanos, tornando-se uma preocupação da comunidade internacional na proteção e promoção desses direitos. Além disso, estabelece a interrelação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, colocando o direito ao desenvolvimento como universal e inalienável e determina aos Estados o fornecimento de recursos internos para fortalecer as estruturas administrativas de proteção e promoção dos direitos humanos de acordo com os instrumentos internacionais.

Segunda parte operativa é o Programa de Ação que traz a importância de maior coordenação entre os órgãos de direitos humanos do sistema das Nações Unidas. A coordenação acontece em duas dimensões: (1) no âmbito normativo, a elaboração de novos instrumentos; (2) no plano operacional, leva os Estados a ratificar os pactos internacionais dos direitos humanos e oferecer um maior auxílio e assistência técnica internacional em direitos humanos, bem como a implementação de ações nacionais através de programas de proteção dos direitos. Todos os Estados devem cumprir as suas obrigações no tocante à promoção do respeito universal, da observância e da proteção de todos os direitos humanos e às liberdades fundamentais, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, com outros instrumentos relacionados com os Direitos Humanos e com o Direito Internacional.

O Brasil internalizou o regime de direitos humanos elaborado na Conferência de Viena com a adoção dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos. Os dois primeiros foram adotados no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996 e 2002, respectivamente. O Programa 3, no governo Luis Inácio Lula da Silva, em 2009.

## **2.2 Direitos humanos no Brasil**

De acordo com Rocha (2006), os Estados constituem sua própria identidade no ambiente internacional ao participar de regimes internacionais. No caso brasileiro, é extremamente importante a participação nos regimes para afirmar a identidade nacional e, progressivamente, a inserção no cenário internacional.

Ao longo da história, o governo brasileiro procurou adequar-se a determinados regimes internacionais com seu discurso universal de defesa da democracia, da difusão da liberdade e do respeito aos direitos humanos para ampliar sua influência sobre as estruturas, os agentes e os processos políticos internacionais (ROCHA, 2006). Um exemplo disso foi a mudança do comportamento do governo brasileiro em relação ao meio ambiente com a

realização da Rio-92, quando o Brasil ganhou credibilidade no exterior e, aos poucos, tornou-se líder na área ambiental com participação ativa na formulação da agenda, haja vista o Protocolo de Quioto (ROCHA, 2006).

Um segundo exemplo é o da propriedade intelectual, com o apoio do Brasil à adoção de regimes internacionais nessa temática. Entre os bons resultados do País esteve o realce dado na Declaração de Doha “às exceções constantes no Acordo Trips da Organização Mundial do Comércio (OMC) concernentes à quebra de patentes e à adoção de licenças compulsórias de medicamentos nos casos em que se puder demonstrar a necessidade da medida para atender às demandas de saúde pública das populações” (ROCHA, 2006, p.09).

Um terceiro exemplo da atuação brasileira em regimes internacionais é o das operações de paz das Nações Unidas, com a decisão brasileira de participar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). O objetivo do País ao participar da Missão foi o de assegurar assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e possibilitar a liderança brasileira na América Latina, com impactos em negociações comerciais em que o Brasil está envolvido e que são percebidas como cruciais para a economia brasileira (DINIZ, 2006).

Outro exemplo de destaque se observa ao longo da década de 90<sup>9</sup>, com a defesa do Brasil em relação aos direitos humanos, assumindo as dificuldades para afirmar esses direitos no País, dadas as desigualdades sociais e econômicas (ROCHA, 2006). Na II Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993), coube ao Brasil a presidência do Comitê de Redação, com Gilberto Sabóia. Em discurso na plenária da Conferência, o chefe da delegação do Brasil invocou a indivisibilidade dos direitos humanos e as relações entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos (TRINDADE, 2006).

Trindade (1997), sobre a participação do Brasil na Conferência de Viena, disse que o País:

---

<sup>9</sup> Para saber mais sobre a evolução histórica dos direitos humanos no Brasil, vide MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2009.

Presidiu de forma eficaz a presidência do Comitê da Redação, defendendo desde a preparação da Conferência a criação dentro das Nações Unidas de um programa de assistência técnica, material e financeira a projetos e instituições nacionais (em áreas como a aplicação da lei e a administração da justiça) diretamente relacionados com a situação dos direitos humanos e o fortalecimento do Estado de Direito. [...] Na Conferência de Viena o Brasil reafirmou a relação dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento, no fortalecimento da cooperação internacional em matéria de direitos humanos, na indivisibilidade dos direitos humanos, combate nacional à fome e à miséria da população. (TRINDADE, 1997, p. 43).

Viera (2009) enfatiza que após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 o Brasil se posicionara de forma assertiva na proteção e promoção dos direitos humanos, adquirindo experiência regional e global. Contudo, com a ditadura militar instalada em 1964, o país tornou-se alvo de críticas por causa do abuso de poder, sendo o seu auge a institucionalização do Ato Institucional nº 5 (AI-5), o qual fechou o Congresso Nacional por tempo indeterminado, cassou e suspendeu os direitos políticos, governou por decreto-lei, suspendeu *habeas corpus*, expandiu o poder de decretar estado de sítio, promoveu prisões, torturas, assassinatos e desaparecimentos dos opositores<sup>10</sup>. Além disso, o governo federal passou a tomar posições defensivas, isolacionistas nos foros multilaterais de direitos humanos, sob a alegação de que apenas o Estado tinha a competência de defender os direitos humanos.

---

<sup>10</sup> De acordo com Natalino (2010), existem até hoje heranças da ditadura militar no Brasil, a saber: a) “a ação dos militares na repressão aos dissidentes políticos e a consequente militarização das ações policiais é certamente uma das causas da permanência do autoritarismo nas relações entre polícia e cidadão – abarcando aí a forma de abordagem, as prisões arbitrárias, a violência e a tortura como método de confissão. Além disso, cabe ressaltar também o quanto essa militarização da polícia teve também seu outro lado da moeda: a ‘policialização dos militares’, que passam a defender o território e a soberania frente a ameaças externas para a defesa da soberania contra inimigos internos – ‘guerra do tráfico’”; b) “os mortos e os desaparecidos políticos com a não responsabilização de agentes do Estado por crimes cometidos na ditadura e o virtual esquecimento desse período da história política nacional” e; c) “a supressão dos direitos políticos entendidos em sentido lato – direitos de associação, de expressão, de imprensa, de organização sindical e partidária, de eleições livres e diretas. O Brasil chegava ao final do governo do general Médici com a sua sociedade civil e política completamente desorganizada: todas as instituições que de alguma forma se opunham ao regime – com a notável exceção da Igreja – tiveram sua atuação legal amplamente limitada, quando não proibida e; 3) os mortos e desaparecidos políticos, com a não responsabilização de agentes do Estado por crimes cometidos na ditadura e o virtual esquecimento desse período da história política nacional” (NATALINO, 2010, p. 14-15).

Com o governo Geisel começou o processo de redemocratização e a diplomacia brasileira procurou superar os problemas decorrentes das críticas internacionais sobre as violações de direitos com a participação ativa nos fóruns multilaterais sobre a matéria. Como exemplo disso, em 1977, na XXXII Assembléia-Geral das Nações Unidas, o Chanceler Azeredo da Silveira anunciou o ingresso do Brasil como membro da Comissão de Direitos Humanos (SABÓIA, 1997; VIEIRA, 2009; BRANDÃO; PEREZ, 2005). Até então, o Brasil fazia parte de poucos instrumentos internacionais sobre os direitos humanos: das convenções contra a escravidão e práticas análogas, da convenção contra o genocídio, das convenções da Organização Internacional do Trabalho e da convenção para eliminação de todas as formas de discriminação racial, de 1965 (SABÓIA, 1997).

Em 1985, no governo José Sarney, na abertura da XL sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, foi pronunciada a decisão de aderir aos Pactos Internacionais Cíveis e Políticos e aos Pactos Internacionais Econômicos, Sociais e Culturais, à Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (BRANDÃO; PEREZ, 2005).

Para a coroação da redemocratização, foi promulgada a Constituição Federal de 1988. Conforme Brandão; Perez (2005):

Amplo e detalhado elenco de direitos e liberdades individuais, coletivas e sociais. O legislador conferiu ao cidadão as garantias contra o arbítrio e a discriminação, assegurou os direitos civis e políticos, e reconheceu os direitos sociais à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância. Afirmou e protegeu os direitos da mulher, da criança, dos portadores de deficiência e, dos indígenas. (BRANDÃO; PEREZ, 2005, p. 02).

De acordo com Comparato (2008), a organização dos direitos humanos na Constituição de 1988 ocorre da seguinte maneira: 1) as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata; além disso, criou-se o remédio constitucional do mandado de injunção, colocado à disposição de

qualquer pessoa (física ou jurídica) que se sinta prejudicada pela falta de norma regulamentadora que inviabilize o exercício dos direitos, da liberdade e das garantias constitucionais; 2) os direitos e garantias fundamentais não excluem outros, decorrentes do regime e dos princípios<sup>11</sup> por ela adotados (art. 5, inciso II), além disso já há a equiparação entre as normas de direito interno e as de direito internacional.<sup>12</sup>

No alinhamento entre as normas de direito interno e as de direito internacional, a partir da Constituição de 1988 foram ratificados os seguintes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; c) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; g) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição de Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; j) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; k) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; l) os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças com prostituição e pornografia, em 24 de janeiro de 2004. A esses avanços soma-se o reconhecimento da jurisdição da Corte

---

<sup>11</sup> Os princípios aparecem sob a forma de *fundamentos* (art. 1) e de *objetivos* (art. 3). Em relação aos *fundamentos*, “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político”; e constituem os *objetivos* da “República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação” (COMPARATO, 2008, p. 15).

<sup>12</sup> A Emenda Constitucional n. 45, de 2004, acrescentou um parágrafo ao art. 5º, determinando que somente terão força constitucional “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros” (COMPARATO, 2008, p. 18).

Interamericana de Direitos Humanos em 1998 e do Tribunal Penal Internacional em 2002 (PIOVESAN, 2008).

O período que se segue a 1988 é marcado por três características na política de direitos humanos: 1) uma busca de separação da política de direitos humanos da política social e econômica, com esferas distintas de atuação do Estado; 2) atuação predominante do legislativo, área em que é possível fazer política sem comprometer o orçamento; e 3) compreensão dos direitos humanos como política de relações internacionais, buscando estabelecer uma nova (boa) imagem do país perante as nações do Atlântico Norte (NATALINO, 2010).

A primeira característica é resultado de um Estado em crise fiscal, com baixo crescimento econômico. O governo Fernando Collor de Mello, em 1989, realizou um conjunto de reformas no Estado, tais como: desregulamentação econômica e trabalhista, corte nos gastos públicos (inclusive na área social), prevalecendo, assim, o direito econômico em relação aos direitos sociais (NATALINO, 2010).

Tais políticas geraram um embate entre grupos que buscavam a implementação dos direitos sociais garantidos na Constituição de 1988 e grupos que buscavam brecar a efetivação dos direitos. Criou-se, assim, uma dificuldade para a elaboração de uma política de direitos humanos por parte do Estado.

Como afirma Natalino (2010) sobre a questão acima:

O afastamento da questão social do centro da agenda política do governo federal e a inexistência de uma política nacional coerente que buscasse pôr em prática o programa de 1988, a capacidade transformadora do texto constitucional no que se refere aos direitos humanos se viu em larga medida alijada de efetividade (NATALINO, 2010, p. 36).

A segunda característica encontra-se no âmbito legislativo com a elaboração de políticas para grupos específicos, destacando-se a Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência (Corde), ainda em

1989, a Política Nacional do Idoso e o Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica). Além disso, aconteceu a regulamentação infraconstitucional em vários temas, tais como: entre 1989 e 1994, o Sistema Único de Saúde (SUS) (Lei 8.080/1990), Seguridade Social (Lei 8.212/1991), Assistência Social (Lei 8.742/1993) e organização do Ministério Público (Lei 8.625/1993, Lei Complementar n. 75/1993) (NATALINO, 2010).

A terceira característica trata do esforço do governo Collor para alterar a imagem do País no exterior, demonstrando seu novo status de país democrático e moderno.<sup>13</sup> Para isso, o governo reconheceu a importância de ratificar as normas internacionais de direitos humanos, com a promulgação de sua adesão à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes.<sup>14</sup> No ano seguinte, promulga-se a adesão aos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre DESCs e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José). Também houve críticas de ONGs internacionais e nacionais, além de órgãos da ONU, no que se refere às violações de direitos humanos. Em resumo, a política de direitos humanos do governo federal “nasce como área da política exterior, de forma que as iniciativas governamentais visavam mais melhorar a imagem do País do que de fato garantir os direitos da população” (NATALINO, 2010, p. 38).

Fechando o período, alguns meses após o *impeachment* do presidente Fernando Collor e a posse do vice Itamar Franco, em 29 de dezembro de 1992, inicia-se uma série de reuniões entre o governo e representantes da sociedade civil com o objetivo, inicialmente, de preparar a agenda brasileira para a

---

<sup>13</sup> É importante notar que parte da burocracia diplomática brasileira nunca se afastou dos debates internacionais sobre direitos humanos, mesmo durante o período militar. Nos anos 1960, além da promulgação da Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher em 1963 (pré-golpe, portanto), o país assinou a Convenção sobre a Escravatura (1965), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969) e participou ativamente dos debates sobre a descolonização africana. No início dos anos 1970 o Brasil ainda viria a promulgar, em 1972, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, documento adicional ao pacto que já havia sido assinado pelo Brasil em 1961 (NATALINO, 2010).

<sup>14</sup> Cabe notar que já em 1985 o presidente Sarney havia assinado a convenção na Assembléia da ONU. Entretanto, a mesma só foi ratificada em 1989 e promulgada em 1991, já no governo Collor. De fato, apesar do enorme significado político e simbólico dessa assinatura na primeira Assembléia da ONU assistida por um governo civil desde o golpe militar, é apenas a partir da promulgação que um instrumento internacional passa a produzir efeitos nos países.

Conferência de Direitos Humanos, marcando o início de um processo que viria a culminar na edição do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), no governo Fernando Henrique Cardoso, em maio de 1996.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1996, foram internalizadas as diretrizes gerais da Declaração e Programa de Ação de Viena, com a criação do Programa Nacional dos Direitos Humanos, orientando-se a política dirigida a eles nos seguintes princípios: (1) o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer parte do mundo; (2) o reconhecimento da indivisibilidade e interdependência dos direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) e a sua hierarquização; (3) a necessidade de cooperação internacional para efetivação da democracia, desenvolvimento e direitos humanos; por fim, (4) a recusa da seletividade e politização do tratamento dos direitos humanos (BRANDÃO; PEREZ, 2005).

Natalino (2010) afirma que com a elaboração do PNDH:

A política pública passa ser um norteador de todas as ações empreendidas, que visam menos casos específicos do que a criação de condições estruturais para a melhoria da situação dos direitos humanos como um todo, compreendendo mudanças legais, inovações institucionais e elaboração de programas e ações com dotação orçamentária. Concebido por meio do diálogo entre setores do Estado e da sociedade civil – envolvendo a realização de seminários em todas as regiões do país, a apresentação do pré-projeto na ONU e a realização de uma Conferência Nacional de Direitos Humanos – o PNDH resultou, quase um ano após o seu lançamento, em maio de 1996, na criação de uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) dentro da estrutura do Ministério da Justiça, com o intuito de coordenar e monitorar o programa. (NATALINO, 2010, p. 43).

O Programa Nacional dos Direitos Humanos é resultado de uma história recente de violações a eles e o processo de consolidação das instituições democráticas na sociedade brasileira. Torna-se uma referência de política de Estado para promoção e proteção dos direitos humanos.

### 2.3 Os PNDHS no Brasil

Em congruência com o regime desenvolvido na Conferência de Viena e com a Declaração e Programa de Ação de Viena, os Estados desenvolveram programas para fortalecer os sistemas nacionais para promoção, implementação e monitoramento dos direitos humanos. No Brasil, esse processo foi iniciado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com a criação do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH-I), de 1996 e no PNDH-II, de 2002, e teve continuidade no governo Luiz Inácio Lula da Silva com o PNDH-3, de 2010.

A literatura especializada afirma que o Programa Nacional dos Direitos Humanos – PNDH surge no contexto brasileiro de transição do autoritarismo para a democracia e da internacionalização da política e da economia brasileira (MESQUITA, 1999; BARAZAL, 2005; PINHEIRO, 1997). De acordo com Mesquita (1999), a transição do autoritarismo para a democracia, no Brasil, envolveu um processo de diálogo entre o governo federal e organizações não governamentais na busca de solução para o problema da criminalidade e da impunidade nas áreas rurais e nos grandes centros urbanos do País.

Em discurso no dia 7 de setembro de 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou a intenção de elaborar o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) dizendo:

É agora, que nós estamos nos aproximando do século XXI, essa luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico, chama-se direitos humanos. Esse é o novo nome da luta pela liberdade e pela democracia. E nesta data simbólica do Brasil, nós estamos assistindo também a esta vontade do nosso povo, de não apenas falar de direitos humanos, mas também de garantir a sua proteção. (MESQUITA, 1999, p. 03).

Segundo Barazal (2005), o PNDH foi importante para a história política brasileira, na medida em que possibilitou o alinhamento da democracia

nacional aos valores definidos pela comunidade internacional. Nas palavras da autora, o Brasil ao criar os Programas:

Demonstra não somente um comprometimento político-filosófico favorável à causa dos Direitos Humanos, mas avança no sentido da sua aplicabilidade quando adota uma política pública voltada para a efetivação desse tipo de direito entendido, no plano internacional, como uma possibilidade de realização da finalidade universal do homem. (BARAZAL, 2005, p. 36).

A elaboração do PNDH marca uma mudança no tratamento das políticas públicas federais no período pós-1988, por serem as ações empreendidas pelo governo menos específicas, visando melhorias institucionais, mudanças legais e elaborações de projetos com dotação orçamentária para atender os direitos humanos como um todo<sup>15</sup> (NATALINO, 2010).

Para Natalino (2010), o PNDH foi:

Concebido por meio do diálogo entre setores do Estado e da sociedade civil – envolvendo a realização de seminários em todas as regiões do país, a apresentação do pré-projeto na ONU e a realização de uma Conferência Nacional de Direitos Humanos – o PNDH resultou, quase um ano após o seu lançamento, em maio de 1996, na criação de uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) dentro da estrutura do Ministério da Justiça, com o intuito de coordenar e monitorar o programa. (NATALINO, 2010, p. 43).

O PNDH, criado no Brasil em 1996, é o primeiro programa na América Latina, tornando-se uma referência e sendo uma orientação para a concretização de um projeto político que visa ao acesso dos brasileiros aos seus direitos (BARAZAL, 2005).

---

<sup>15</sup> Até a promulgação do Programa, a ação federal nas políticas públicas era: 1) dispersa para cada setor; 2) marcada por políticas de cunho assistencialista e filantrópico em áreas como criança e adolescente, pessoas com deficiência e povos indígenas; 3) voltada principalmente para uma agenda internacional e repercussão de casos exemplares de violações ocorridos no período; e 4) centrada na aprovação de tratados e na elaboração de normas (NATALINO, 2010).

O Programa, sendo fruto da pós-ditadura, possibilitou uma nova direção para os direitos humanos no Brasil. Primeiramente, o País tomou uma postura propositiva na Conferência de Viena e internalizou as diretrizes do documento emanado desse encontro. Segundo, com a política do neoliberalismo, com Fernando Henrique Cardoso, houve a busca da estabilidade econômica em detrimento das questões sociais, embora não tenha havido uma oposição aos assuntos da segurança pública e do aprimoramento do sistema da justiça. Terceiro, com a onda de violência desde a década de 80, houve uma mobilização da sociedade contra o abuso de poder, a favor do direito à vida, à segurança e contra a impunidade (NATALINO, 2010).

Segundo Mesquita (1999), o PNDH-I prioriza os direitos civis, em particular o direito à vida e à segurança pessoal, o fim da impunidade dos responsáveis por violações dos direitos humanos, assim como uma cultura de direitos humanos e da incorporação dos instrumentos internacionais dos direitos humanos no País.

Natalino (2010) afirma que no texto do PNDH I pode-se identificar quatro proposições: 1) direitos humanos como caminho para a consolidação da democracia; 2) direitos humanos como questão de Estado e alvo de políticas públicas; 3) relação de parceria com a sociedade civil, envolvendo maior abertura do Estado às críticas nacionais e internacionais; e 4) direitos civis como prioridade estratégica, focando o direito à vida, à segurança e a luta contra a impunidade.

Na mesma direção, Natalino (2010) enfatiza que o texto do PNDH-I se embasou nas seguintes proposições: 1) direitos humanos como caminho para a consolidação da democracia; 2) direitos humanos como política de Estado; 3) permanente diálogo entre o Estado e a sociedade civil; 4) contemplação dos direitos civis, focando o direito à vida, à segurança e a luta contra a impunidade; e 5) garantia dos direitos sociais a partir de grupos específicos – crianças e adolescentes, mulheres, população negra, sociedades indígenas, estrangeiros, refugiados e migrantes, terceira idade e pessoas com necessidades especiais – com o título “Direitos Humanos, Direitos de Todos”.

O PNDH-I pretende apoiar formulações e a implementação de políticas públicas e privadas com o objetivo de: aperfeiçoar e propor alterações na legislação brasileira; propor projetos de lei; incentivar a sua prática; estudar meios eficientes para a sua viabilização; influenciar e educar a população brasileira sobre a sua importância; promover debates mediante encontros, seminários, visando obter uma ação integrada e voltada para o interesse público nesse assunto; proporcionar incentivos fiscais; garantir crédito a iniciativas públicas e privadas que facilitem a sua promoção, divulgação e operacionalização; estimular a criação de canais de acesso direto e regular da população a informações e documentos governamentais que tratem do assunto; promover a discussão do papel dos meios de comunicação como agente formador de opinião; formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a população mais carente; fortalecer programas de educação sobre direitos humanos nas escolas de primeiro, segundo e terceiro graus; formular e implementar políticas de população indígenas, dentre elas, o direito à terra que tradicionalmente ocupam, assegurando-lhes uma educação escolar diferenciada; ratificar, implementar e divulgar atos internacionais de defesa dos direitos humanos (BARAZAL, 2005).

De acordo com Barazal (2005), o texto do primeiro Programa propõe:

Mudanças políticas a ser operacionalizadas através de instrumentos jurídicos, base dos Estados de direito e da democracia representativa. Desse modo, em se tratando de um País que vive num regime democrático, a iniciativa do Governo de elaborar o Programa, a ser legitimado legalmente a partir de alterações no ordenamento jurídico do País, a ser veiculado e implementado por diferentes instâncias formais e informais da sociedade, poderá resultar em mudanças culturais e educacionais mais conformes a uma democracia de tipo participativa. (BARAZAL, 2005, p. 156).

A partir do PNDH I possibilitou-se a adoção de medidas legislativas para o:

Reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei 9. 140/95), pela qual o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade por essas mortes e concedeu indenização aos familiares das vítimas; a transferência da justiça

militar para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares (Lei 9.299/96), que permitiu o indiciamento e julgamento de policiais militares em casos de múltiplas e graves violações como os do Carandiru, Corumbiara e Eldorado dos Carajás; a tipificação do crime de tortura (Lei 9.455/97), que constituiu marco referencial para o combate a essa prática criminosa no Brasil e a construção da proposta de reforma do Poder Judiciário, na qual se inclui, entre outras medidas destinadas a agilizar o processamento dos responsáveis por violações, a chamada 'federalização' dos crimes de direitos humanos. (BRASIL, 2002, p. 02).

Além das contribuições no âmbito nacional, o PNDH I contribuiu para ampliar as relações internacionais na:

Participação do Brasil nos sistemas global (da Organização das Nações Unidas – ONU) e regional (da Organização dos Estados Americanos – OEA) de promoção e proteção dos direitos humanos, por meio da continuidade da política de adesão a pactos e convenções internacionais de direitos humanos e de plena inserção do País no sistema interamericano. O aumento da cooperação com órgãos internacionais com visitas de relatores especiais das Nações Unidas sobre temas da venda de crianças, prostituição e pornografia infantis; da violência contra a mulher; do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; dos direitos humanos e resíduos tóxicos; tortura e o direito à alimentação e execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias. (BRASIL, 2002, p. 02).

Em específico, a cooperação com os órgãos de supervisão da Organização dos Estados Americanos, com exame da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, possibilitou a:

Concessão de reparações e indenizações às vítimas dessas violações ou aos seus familiares, bem como a adoção de medidas administrativas e legislativas para prevenir a ocorrência de novas violações. A aceitação da jurisdição compulsória da Corte Interamericana de Direitos Humanos representa, ademais, garantia adicional a todos/as os/as brasileiros/as de proteção dos direitos humanos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, quando as instâncias se mostrarem incapazes de assegurar a realização da justiça. (BRASIL, 2002, p. 03).

Nesse sentido destaca Natalino (2010):

Esses dispositivos, além de abrirem o caminho para a imposição de uma pauta propositiva na área de direitos humanos, tinham o objetivo de inserir no ordenamento jurídico nacional o vasto conjunto de direitos assegurados pela Declaração Universal de 1948. Com isso, o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade dos governos ditatoriais por mortes e desaparecimentos, dando um importante passo rumo à constituição do que se convencionou chamar de “direito à memória e à verdade”, além de tornar possível a aplicação efetiva dos preceitos da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis. Desumanos ou Degradantes, aprovada pela ONU em 1984. (Natalino, 2010, p. 45).

Contudo, o PNDH-I sofreu várias críticas de diversos segmentos da sociedade civil organizada, representada pelas ONGs, movimentos sociais e pelo governo, afirmando que o primeiro Programa não mencionou a respeito da livre orientação sexual e identidade de gênero, assim como não:

Havia mecanismos de incorporação das propostas de ação previstas no Programa nos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado brasileiro. Além disso, a maioria das propostas se colocava de maneira pouco afirmativa, genéricas, no sentido de apoiar, estimular, incentivar. (FRIGO; CICONELLO; PIVATTO, 2010).

Devido a essas críticas, em 2001 houve um processo de debate e construção do PNDH-II, que incluiu os direitos sociais, econômicos e culturais, em consonância com as “noções de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos expressa na Declaração e no Programa de Ação da Conferência de Viena” (BRASIL, 2002, p. 01).

O PNDH-II incorpora 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, à cultura e ao lazer, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização da sociedade brasileira para construção e consolidação da cultura de respeito aos direitos humanos.

Como consta na Introdução do PNDH-II:

A atualização do Programa Nacional oferece ao governo e à sociedade brasileira a oportunidade de fazer um balanço dos progressos alcançados desde 1996, das propostas de ação que se tornaram programas governamentais e dos problemas identificados na implementação do PNDH. A inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma consentânea com a noção de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos expressa na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), orientou-se pelos parâmetros definidos na Constituição Federal de 1988, inspirando-se também no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e no Protocolo de São Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificados pelo Brasil em 1992 e 1996, respectivamente. (BRASIL, 2002, p.01).

Além disso, o PNDH-II criou novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no Programa, através da relação entre a implementação e monitoramento das ações propostas e a elaboração dos orçamentos com objetivos de curto, médio e longo prazo nos níveis federal, estadual e municipal. Frigo; Ciconello; Pivatto (2010) afirmam: “foi um grande avanço do PNDH-II, ou seja, a preocupação de que as propostas constantes no Programa tivessem concretude com a formulação de políticas públicas e destinação de recursos para sua execução” (FRIGO; CICONELLO; PIVATTO, 2010). Também foram incorporadas as reivindicações do grupo LGBT priorizando duas diretrizes: luta contra o preconceito e as formas de discriminação e combate à violência contra os LGBT. Em relação às diretrizes pertinentes à orientação sexual propunha “apoiar a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação da lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil para transexuais” (ADORNO, 2010, p. 15).

Segundo Barazal (2007), o Programa Nacional dos Direitos Humanos I e II é composto por três aspectos, a saber: (a) **delimitação** – os PNDHs I e II significam uma iniciativa governamental de realizar a democracia prevista na Constituição de 1988 de acordo com os instrumentos internacionais sobre os direitos humanos, realizados no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU); (b) **situação** – os PNDHs I e II representam uma postura política ambiciosa ao pretender harmonizar o discurso sobre a democracia orientando-se pelos parâmetros internacionais, pois existem violações dos direitos

humanos pelo Estado; e (c) **forma** – os PNDHs I e II estão atrelados aos dispositivos legais da Constituição. Dessa forma, os dois Programas priorizam a formalidade legal (simbólica) para interferir na realidade da sociedade brasileira.

A partir dos aspectos correspondentes à delimitação, à situação e à forma dos PNDHs I e II, diz Barazal (2007):

Estruturalmente o modelo político derivado dos Direitos Humanos, através dos PNDHs I e II, fortalece o Estado brasileiro como intermediário entre o modelo e a realidade, reforçando uma postura democrática por defender os direitos fundamentais inerentes à sociedade; por antecipar reivindicações de novos direitos; por transformar-se numa espécie de via ou instrumento de resistência política popular; por permitir que se estabeleçam motivos de lutas de diferentes tipos de movimentos como, por exemplo, os ecológicos, os anti-racistas; e, conseqüentemente por inserir o País no internacionalismo que postula uma espécie de cidadania ampliada. (BARAZAL, 2007, p. 39).

Para a autora, os métodos e instrumentos adotados pela Organização das Nações Unidas, e, em decorrência, pelo Brasil, na implementação de ações para os direitos humanos são enfocados em dois aspectos: primeiro, na viabilidade *jurídico-estatal*; e, segundo, no que se refere à via da *antropologia cultural aplicada*, utilizando o método funcionalista e a teoria *das necessidades* de Bronislaw Malinowski.

Quanto ao primeiro aspecto, **jurídico-estatal**, a forma cronológica informa sobre a vocação natural dos direitos humanos como princípio filosófico universal até atingir o estágio de direito positivo, com os tratados internacionais, chegando-se à estruturação de um Tribunal Penal Internacional (criado em 11 de abril de 2002), com o objetivo de enfrentar os abusos praticados contra as pessoas e minorias excluídas do projeto de democratização global, defender a paz mundial e a defesa da autonomia e da unidade nacionais.

O segundo aspecto do enfoque é a **antropologia cultural aplicada**, na qual os direitos humanos são fenômenos de norma jurídica, assim como um conjunto de valores culturais de diferentes realidades nacionais. Os direitos

humanos são vistos como uma questão *funcional*<sup>16</sup>, como *necessidade* real da população, com o trato da *diferença cultural* dos Estados-membros das Nações Unidas. Salienta Barazal (2004):

A cultura deve ser considerada como a resposta de uma comunidade às suas necessidades essenciais ou básicas, no seu desenvolvimento específico. Para isso, o modelo funcionalista permite considerar a importância das manifestações das particularidades contingentes de cada caso, a partir de uma interpretação de caráter universalista [...]. A sociedade como um todo cujas partes desempenham uma função necessária para o equilíbrio do conjunto. (BARAZAL, 2004, p. 45-46).

Os Programas I e II objetivam a concretização de valores universais dos direitos humanos no País, assim como o reconhecimento da importante atuação que as organizações não governamentais (ONGs) desempenham em todo esse processo de tomada de consciência sobre os direitos humanos, dando-lhe abertura para a ação em diferentes níveis que vão desde o local, o nacional, o regional, até atingindo o internacional, formando redes transnacionais (BARAZAL, 2005).

Os PNDHs I e II desencadeiam uma nova realidade da vida política brasileira na luta contra o autoritarismo que sobreviveu na democracia:

Abrindo melhores condições para os cidadãos, para os movimentos da sociedade civil fazerem avançar suas denúncias, aprofundarem a mobilização, pressionarem os governantes por mudanças, exigirem punição dos crimes, o aperfeiçoamento do judiciário e o controle dos governantes. O compromisso dos governos com os direitos humanos contribui para o alargamento da cidadania e o aprofundamento da democracia para a qual as violações dos direitos humanos, banalizadas no Brasil há séculos, são intoleráveis (PINHEIRO, 2000, p. 43).

---

<sup>16</sup> Em sua obra, Malinowski destaca a cultura e sugere como axioma geral do *funcionalismo* que: “a cultura é essencialmente, um aparato instrumental, porque através dela o homem em seu ambiente enfrenta problemas concretos para a satisfação de suas necessidades; é um sistema de objeto, atividades e atitudes que convergem para um fim; é uma totalidade devido a interdependência existente entre seus elementos; que se organiza em instituições como a família; o clã; a comunidade local a tribo, as atividades políticas, legais, educacionais e de cooperação econômica. Definido isso, percebe-se que o *funcionalismo* examina os fenômenos sociais e as instituições nas suas relações com o corpo social de que fazem parte. Seu sentido se revela somente a partir dessas relações funcionais com outros fenômenos e instituições.” (BARAZAL, 2005, p. 46).

Focalizando a continuidade das ações em relação aos direitos humanos, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o terceiro Programa (PNDH-3), através do decreto presidencial nº 7.037, alterado pelo decreto nº 7.177, com a ampla participação dos poderes públicos e da sociedade civil, representada por diversas organizações e movimentos sociais. A terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) representa mais um passo para o processo histórico de internalização das diretrizes da II Conferência de Viena.

O PNDH-3 consolida as orientações da **11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos<sup>17</sup> (11ª CNDH)**, cujo objetivo central era:

Contribuir para o fortalecimento de uma Política Nacional de Direitos Humanos que sirva como base para uma Política do Estado brasileiro, por meio da revisão e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. O contexto de elaboração do novo PNDH caracteriza-se pela reflexão e definição de rumo a ser buscado em conjunto pelo governo e pela sociedade civil, numa interação democrática que tanto pressupõe diálogo e parcerias quanto tensionamentos, fiscalização crítica, cobranças e pressão popular. O fortalecimento dos movimentos sociais e de suas pautas, associado ao desenvolvimento institucional dos direitos humanos pelos governos federal, distrital, estaduais e municipais, faz com que o país disponha hoje de acúmulo significativo na implementação de experiências nestas esferas e abertura para diálogo. (BRASIL, 2010, p. 11).

Afirma Paulo Vennucchi, ex-secretário da Secretaria dos Direitos Humanos, que com o PNDH-3 há um processo de fortalecimento do relacionamento entre o Estado e a sociedade civil para a consolidação de uma Política Nacional de Direitos Humanos, com objetivos claros, metas, programas e ações diversas para todos os setores da sociedade, garantindo também que os poderes públicos possam agir de maneira efetiva para garantir os direitos humanos.

---

<sup>17</sup> A Conferência Nacional dos Direitos Humanos desde 1996 é um espaço de diálogo entre o Poder Público e sociedade civil para definir estratégias para promoção e proteção dos direitos humanos, além de ser um instrumento de integração nacional e internacional (BRASIL, 2002).

O PNDH-3 contempla 521 ações programáticas alocadas em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes e 82 objetivos. Além disso, o Programa também inclui as propostas aprovadas em 50 Conferências Nacionais temáticas desde 2003 sobre igualdade racial, direitos da mulher, segurança alimentar, cidades, meio ambiente, saúde, educação, juventude, cultura etc. Os seis eixos orientadores são os seguintes: interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalizar os direitos humanos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade.

No eixo “universalizar direitos em um contexto de desigualdades” são contempladas as diretrizes para garantia da dimensão de renda para os segmentos sociais mais pobres.

O eixo “segurança pública, acesso à justiça e combate à violência” trata da diminuição da violência, redução da discriminação e da violência sexual, erradicação do tráfico de pessoas e da tortura. Propõe reformular o sistema de justiça e segurança pública, avançando propostas de garantia do acesso universal à justiça, com a disponibilização de informações à população, fortalecimento dos modelos alternativos de solução de conflitos e modernização da gestão do sistema judiciário.

O eixo da “educação e cultura em direitos” se traduz na formação cultural para os direitos humanos e para a paz na sociedade brasileira.

O último eixo trata do “direito à memória e à verdade”, afirmando que a memória é componente fundamental na construção da identidade social e cultural de um povo e na formulação de pactos que assegurem a não repetição de violações de direitos humanos.

Piovesan (2009) diz que a revisão e a atualização do PNDH-3 acontecem de forma sistemática e plural com a participação ampla dos três poderes e da sociedade civil organizada, a fim de elaborar ações que direcionem as políticas públicas no País. Ainda a autora afirma que as metas

do PNDH-3 contemplam os parâmetros internacionais de direitos humanos e a recente jurisprudência internacional<sup>18</sup> nos seguintes pontos:

1) Uma das metas mais polêmicas é a criação da Comissão Nacional da Verdade para examinar violações de direitos humanos praticadas no período da repressão política, de 1964-1985. A jurisprudência internacional reconhece que leis de anistia violam as obrigações jurídicas internacionais no campo dos direitos humanos;

2) Em relação ao tema aborto, o projeto de lei o descriminaliza, seguindo as recomendações dos comitês da ONU sobre os direitos econômicos, sociais e culturais (Pidesc) e sobre a eliminação da discriminação contra a mulher (Cedaw), de 2003, que recomendaram ao Estado brasileiro a adoção de medidas que garantam o pleno exercício dos direitos sexuais e reprodutivos. Ambos enfatizaram ao Estado brasileiro a necessidade da revisão da legislação punitiva com relação ao aborto como grave problema de saúde pública;

3) Sobre as uniões homoafetivas, expressa seu apoio à união civil entre pessoas do mesmo sexo, assegurando os direitos dela decorrentes, como a adoção. Em 2008, a Corte Europeia de Direitos Humanos condenou a França por ter impedido uma professora francesa, que vive com sua companheira desde 1990, de realizar uma adoção, por afronta à cláusula da igualdade e proibição da discriminação;

4) Quanto à liberdade religiosa, enuncia mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos. A Corte Europeia de Direitos Humanos, de 2009, condenou a Itália a retirar crucifixos de escolas públicas, em nome do direito à liberdade religiosa. A própria Constituição brasileira veda à União estabelecer cultos religiosos ou igrejas,

---

<sup>18</sup> Para a doutrina e a jurisprudência contemporâneas, três são as obrigações do Estado em matéria de direitos humanos: respeitar, proteger e implementar. Quanto à obrigação de respeitar, obsta ao Estado que viole tais direitos. No que à obrigação de proteger, cabe ao Estado evitar e impedir que terceiros (atores não estatais) violem esses direitos. Finalmente, a obrigação de implementar demanda do Estado a adoção de medidas voltadas à realização desses direitos (PIOVESAN, 2010).

subvencioná-las, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com elas ou seus representantes relações de dependência ou aliança.

Bonavides; Sousa (2010) ressaltam que o PNDH-3 foi elaborado como um eixo educador nos seguintes pontos:

1) Propôs a criação de uma Comissão da Verdade, para se conhecer a história brasileira e, dessa forma, “educar para cidadania e para experiência coletiva da construção da identidade nacional, fortalecendo a democracia”; na sua elaboração houve a participação intensa da sociedade civil (movimentos sociais, ONGs e populares), de forma transparente e documentada;

2) Criou o Conselho Nacional de Direitos Humanos, e os seus congêneres nos Estados e municípios, e a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – com a colaboração da sociedade civil;

4) Reforçou a cultura dos direitos humanos com políticas públicas com dimensão pedagógica e com ação na educação formal e informal, na mídia e nos profissionais de segurança e justiça;

5) Teve efeito sobre a atuação dos meios de comunicação na introdução de mudanças que assegurem a democracia desses meios, bem como em ações permanentes de sensibilização dos profissionais e empresas do setor.

Conforme os mesmos autores:

A participação popular nos processos decisórios de evidente interesse público – e não apenas em eleições periódicas – é, sem dúvida, um remédio contra a conhecida e arraigada tradição oligárquica e patrimonialista que caracteriza a formação da sociedade brasileira [...]. A expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa; o que se traduz, também, em exigências por maior participação política – na qual se inclui a institucionalização dos mecanismos de democracia. (BONAVIDES; SOUSA, 2010, p. 25).

Para implementação do PNDH-3, as metas, prazos e recursos serão definidos e aprovados em Planos de Ação de Direitos Humanos bianuais, acompanhado e monitorado por um Comitê integrado por um representante (e seu suplente) de cada órgão, indicados pelos respectivos titulares. Os órgãos que compõem o Comitê são: a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (coordenação); a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; a Secretaria-Geral da Presidência da República e os Ministérios.

Segundo Carbonari (2010), a efetivação do PNDH-3 perpassa os seguintes pontos: 1) a implantação de políticas públicas que considerem a centralidade do orçamento público, porque, mesmo que as propostas do governo contenham programas e ações de direitos humanos, privilegiam ajustes fiscais, mas esses recursos públicos não são direcionados para a realização de direitos; e 2) a participação da sociedade civil organizada no controle social das políticas. Mas para que isso ocorra precisa-se do acesso amplo a informações que permitam diagnósticos de situação e subsídios para a avaliação das ações realizadas.

Ciconello, Pivatto e Frigo (2010) ressaltam que o PNDH-3 introduziu avanços para defesa dos direitos humanos, propondo um novo modelo de desenvolvimento que estabelece diretrizes e ações destinadas à proteção da terra e dos territórios tradicionais, assim como, criação de mecanismos para garantir o controle social, responsabilização e reparação das atividades das empresas transnacionais e grandes obras de infra-estrutura que causam danos ao meio ambiente e nas terras tradicionais. Afirmam, ainda, que o terceiro Programa estabelece diretrizes para promoção, defesa e proteção das ações dos defensores dos direitos humanos, a criação da Comissão Nacional de Verdade, a união civil entre pessoas do mesmo sexo e o direito adoção de por casais homossexuais.

## 2.4 Repercussões

Diferentemente das duas primeiras edições, o PNDH-3 suscitou críticas de diversos segmentos da sociedade civil e do governo em um período pré-eleitoral, tornando o espaço político mais sensível e mais inclinado ao confronto do que à negociação. As críticas dirigiram-se ao “controle da mídia”, à criação da Comissão Nacional de Verdade, adoção de mecanismos de mediação judicial nos conflitos urbanos e rurais, à descriminalização do aborto, à união civil entre os homossexuais, o direito de adoção por casais do mesmo sexo e à interdição à ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União.

As entidades representativas dos principais grupos de mídia – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Associação Nacional dos Editores de Revistas (Aner) e Associação Nacional de Jornais (ANJ) – fizeram uma condenação pública às diretrizes contidas no PNDH-3, em nota à imprensa no dia 8 de janeiro de 2010. Diz a nota: “As associações representativas dos meios de comunicação brasileiros manifestam sua perplexidade diante das ameaças à liberdade de expressão contidas no Decreto n. 7.037 [...]”. Para elas, existem as seguintes ameaças à liberdade de imprensa e opinião no País:

- 1) A criação de uma comissão governamental que fará o acompanhamento da produção editorial das empresas de comunicação e estabelecerá um ranking dessas empresas, no que se refere ao tema dos direitos humanos;
- 2) A previsão de punições – e até mesmo a cassação de outorga, no caso dos veículos de radiodifusão – para as empresas de comunicação que não sigam as diretrizes oficiais em relação aos direitos humanos.

Para Lima (2010), o discurso das entidades da mídia é infundado nas seguintes questões:

- 1) Para se concretizar, qualquer das propostas do PNDH-3 teria que, seguindo os procedimentos democráticos, se transformar em projeto de lei, tramitar e ser aprovada no Congresso Nacional;
- 2) O inciso II do art. 220 da Constituição Federal garante à pessoa e à família a possibilidade de se defender de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221. A Constituição brasileira também estabelece condições para a concessão dos serviços públicos de radiodifusão e prevê penalidades administrativas no caso de violações<sup>19</sup>;
- 3) Não se propõe “a criação de uma comissão governamental que fará o acompanhamento da produção editorial das empresas de comunicação e estabelecerá um ranking dessas empresas”, como equivocadamente afirma a nota, mas sim 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”;
- 4) Registre-se que propostas de “mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos” já se encontram nos dois PNDH anteriores (de 1996, item 57, e de 2002, item 100). Curiosamente eles não receberam qualquer contestação dos grupos dominantes de mídia;
- 5) Um ranking da programação televisiva já é elaborado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, que instituiu, em 2002, a campanha “Quem financia a baixaria é contra a

---

<sup>19</sup> Na Constituição de 1988 observa-se que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição. No art. 221 diz que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. (LIMA, 2010).

cidadania”, a partir da deliberação da VII Conferência Nacional dos Direitos Humanos. Esse ranking tem sido construído com a participação popular e seus resultados apresentados às emissoras de televisão;

- 6) A recomendação relativa à criação de observatórios sociais referenda e estimula a atividade que já vem sendo desenvolvida, a duras penas, por uma rede de observatórios, a Renoi, da qual fazem parte o Observatório do Direito à Comunicação e o Observatório Brasileiro de Mídia;
- 7) As concessionárias de radiodifusão gozam de privilégios únicos em relação a todos os outros concessionários de serviços públicos no Brasil.

O PNDH-3 destaca a importância de resgatar o passado, a partir da criação da Comissão Nacional da Verdade<sup>20</sup> suprapartidária com a finalidade de investigar as violações dos direitos humanos nesse período. No entanto, foram tão contundentes as críticas e houve tantas tensões entre o Ministério da Defesa e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos que o governo se viu constrangido a rever os termos de criação da Comissão Nacional de Verdade.

O Ministro da Defesa chamou a Comissão de revanchista, como destacou em audiência pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa (CRE), em 2010. Diz ele que o texto inicial do Programa previa apenas as “apurações das repressões aos movimentos terroristas e ainda abria a possibilidade de contradições à Lei da Anistia” (cf. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)), mas ao tomar conhecimento do anteprojeto procurou o presidente Lula e determinou a modificação do texto ao então ministro da

---

<sup>20</sup> Mais de duas dezenas de comissões da verdade foram instauradas desde 1974, muitas delas com nomes diferentes, a exemplo: Na Argentina, o presidente Raúl Alfonsín criou a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (Conadep), destinada a investigar os desaparecimentos forçados e, ao final dos trabalhos, produzir um relatório sobre seus achados. No Chile, o presidente Patricio Aylwin anunciou a criação da Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação para esclarecer as violações dos direitos humanos no país e no exterior (MEZAROBBA, 2010).

Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Paulo Vannuchi. Caso a mudança não tivesse se concretizado, além dele teriam deixado o governo os três comandantes das Forças Armadas, segundo o próprio ministro.

Continuou com as críticas, afirmando que o PNDH-3 ultrapassava os limites dos direitos humanos, excedendo a competência da secretaria. No seu entendimento, “o plano exorbita ao tratar de monocultura agrícola; criminalização de aborto; reforma tributária; taxaço de grandes fortunas; retirada de símbolos religiosos de órgãos públicos; e organização das polícias dos estados” (cf. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Para o ministro esses temas não deveriam constar no documento.

Conforme o ministro da Defesa, caberá ao Congresso decidir se mantém ou não, no projeto da “comissão da verdade”, a bilateralidade das investigações. Alertou, no entanto, que não se pode “rever o acordo político que deu a possibilidade da transição política” no Brasil, mudando a Lei da Anistia. Ele afirmou: “Lei de Anistia são definitivas. Quem foi anistiado, foi anistiado. Não se pode ser desanistiado” (cf. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)).

Popkin; Roht-Arriaza (2010) afirmam que a Comissão da Verdade objetiva:

Descobrir, esclarecer e formalmente reconhecer abusos do passado; restaurar a dignidade e facilitar o direito das vítimas à verdade; contribuir para justiça e *accountability*; acentuar a responsabilidade do Estado e recomendar reformas; a promover a reconciliação, reduzir conflitos e estabelecer a legitimidade de um novo regime. (POPKIN; ROHT-ARRIAZA, 2010 *apud* MEZAROBBA, 2010, p. 33).

Para Mezarobba (2010):

A criação de uma Comissão da Verdade poderia contribuir não apenas para deslegitimar a ditadura e confirmar a opção nacional pela democracia, mas para reafirmar, de forma categórica, a intrínseca e indispensável relação do (nem tão) novo regime com a promoção dos direitos humanos e sua impossibilidade de conviver com expedientes praticados de forma disseminada, como a tortura e o abuso de poder. Também poderá contribuir para aprofundar a reflexão em torno de um tema que persiste contemporânea no debate nacional: a impunidade. Por sua grande relevância e pela possibilidade de propiciar avanços na seara da Justiça,

especialmente em relação às vítimas da violência dos períodos e seus familiares, deve ser acolhida pela sociedade como uma oportunidade de melhor definição e aperfeiçoamento do papel de importantes instituições, como o Judiciário e as forças de segurança. (MEZAROBBA, 2010, p. 34).

Outro ponto polêmico que trouxe desconforto ao ministro da Agricultura diz respeito à realização de audiência pública judicial para ações de posses coletivas de imóveis rurais ou urbanos, com a presença dos requerentes e requeridos, de representantes do Ministério Público, dos institutos de terras e da Polícia, que é a responsável pela garantia da segurança pública durante o cumprimento de mandados de reintegração ou manutenção de posse, como medida antecedente ao deferimento ou indeferimento de medida liminar, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos agrários.

Disse o ministro Stephanes (2010):

Eu sinto pelo projeto, por a agricultura não estar participando e porque demonstra certo preconceito em relação à agricultura comercial. A agricultura não pode ser dividida apenas em agricultura comercial e agricultura familiar. Esse conceito não se aplica. Temos pequenos agricultores, médios, agricultores e grandes agricultores. Todos eles participam de uma forma ou de outra da agricultura comercial ou do agronegócio. (cf. [www.jornaldobrasil.com.br](http://www.jornaldobrasil.com.br)).

A discussão em questão é a mediação como ato inicial nas demandas de conflitos, com audiência pública com os envolvidos. Para Silva (2010), a mediação apresenta-se como uma forma de resolver os conflitos, cumprindo a função social<sup>21</sup> estabelecida na Constituição Federal.

Continua o autor:

Com a presença de representantes dos órgãos envolvidos, facilita o cumprimento de mandados judiciais de reintegração e manutenção

---

<sup>21</sup> O imóvel deve ser produtivo, preservar o meio ambiente, deve observar as disposições que regulam as relações de trabalho e a sua exploração deve favorecer os trabalhadores (e a chamada posse agrária, que difere muito da posse civil), o que é possível verificar quando o magistrado faz a inspeção local ou quando requisita informações aos órgãos especializados (SILVA, 2010).

da posse, além de evitar a reocupação da área objeto de prestação da tutela jurisdicional possessória coletiva, uma vez que os requeridos, mediante esclarecimentos prestados em audiência judicial, ficam cientes de que a propriedade ocupada cumpre a função social, quando for o caso, não sendo possível, em consequência, ser desapropriada para fins de reforma agrária, de acordo com o artigo 186, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal, além de garantir efetividade a ordem judicial, pois nessa hipótese os requeridos não reocupam a área que forma o objeto do processo. (SILVA, 2010, p. 40).

No caso da descriminalização do aborto, o PNDH-I nada disse a respeito, contudo o PNDH-II introduz o tema como saúde pública, com garantia do acesso aos serviços de saúde nos casos previstos em lei. Na edição do PNDH-3 propõe “apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos” (BRASIL, 2010), deslocando o tema aborto como saúde pública para escolha individual e subjetiva da mulher. A proposta da terceira edição gerou repercussões por parte dos líderes religiosos que pregaram voto contra a candidata a Presidência da República Dilma Rousseff, porque, para eles, o governo apóia a legalização do aborto (ADORNO, 2010).

Outro ponto polêmico do PNDH-3 foi a proposta do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo e o reconhecimento à adoção por casais homoafetivos, os dois itens amplamente criticados por líderes religiosos afirmando que contraria os preceitos familiares (ADORNO, 2010).

Para contestar as manifestações contra o PNDH-3, os movimentos sociais escreveram uma carta em defesa da integralidade do documento, afirmando:

Os mecanismos da democracia participativa são legítimos e democráticos. O PNDH-3 é resultante de um processo democrático e participativo decorrente de 50 conferências de políticas públicas. O processo de elaboração do PNDH-3 levou dois anos e envolveu a participação de 14 mil pessoas. O plano foi colocado em consulta pública por seis meses no ano de 2009 ao final do qual o decreto foi editado. O Plano não é arbitrário nem autoritário. (SILVA, 2010, p. 42).

A respeito das polêmicas suscitadas pelo PNDH-3, os movimentos sociais disseram que:

A mediação de conflitos agrários considera a função social da propriedade e garante os direitos econômicos, sociais e políticos. O PNDH-3 propõe papel para o Estado na mediação de conflitos agrários e que seja exigido audiência prévia com os envolvidos antes de decisões judiciais como a reintegração de posse. Trata-se de garantir o direito de defesa antes de julgamento do litígio. Esta medida confere legitimidade às lutas sociais e garante procedimentos pautados pelos direitos humanos nos conflitos sociais derivados da luta por terra. Os representantes do latifúndio e seus aliados, ao afirmarem que o plano ameaça a propriedade privada querem atacar, em verdade, a legitimidade das lutas sociais e questionar o princípio da função social da propriedade.

A apuração dos crimes cometidos pelos serviços de repressão da ditadura militar (1964-1985) é uma proposta democrática que está prevista no PNDH-3. Esta medida já foi adotada em inúmeros países inclusive de nosso continente. O PNDH não pode modificar os termos desta proposição, pois resultaria em tornar equivalentes os presos políticos da ditadura brasileira a seus torturadores.

A retirada de símbolos religiosos de prédios públicos garante a liberdade religiosa. A ostentação de símbolos da Igreja Católica em prédios públicos, cujos fins não sejam a prática religiosa faz parecer o Estado brasileiro está intrinsecamente submetido aos ditames desta Igreja, o que viola a Constituição de 88 que afirma o princípio do Estado laico. Esta medida cumpre o princípio do Estado laico e o respeito indiscriminado a todas as expressões religiosas.

O controle social da mídia não é censura nem limita a liberdade de imprensa. O PNDH-3 prevê o ranking dos veículos de comunicação comprometidos com os direitos humanos e suspensão de propagando oficial em veículos que mantenham programas que atentem contra os direitos humanos. Indica as diferentes responsabilidades do Estado na efetivação desta medida definindo explicitamente as funções do executivo, do judiciário, do legislativo e da sociedade civil.

O aborto como crime favorece todo tipo de violação de direitos humanos das mulheres, que são perseguidas presas, maltratadas, humilhadas, muitas vezes morrem em decorrência da falta de assistência adequada por parte do Estado. O PNDH-3 avança em relação ao PNDH-1 (aprovado no governo FHC) que incluiu o tema do aborto, mas apenas para garantir a legislação atual. (SILVA, 2010, p. 42).

A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH), o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma Dhesca Brasil), apresentaram uma nota pública a favor do PNDH-3, afirmando

que o documento foi elaborado de maneira transparente, com o envolvimento da sociedade civil organizada e dos três poderes, e as reações contrárias são reações conservadoras da Igreja, dos militares e dos ruralistas, entre outros. Conforme trecho da nota assinada coletivamente:

Alas conservadoras da Igreja, militares e ruralistas, entre outros, tentam disseminar uma visão anacrônica dos direitos humanos, reagindo violentamente a qualquer tentativa de mudança deste quadro no país. O debate sobre o PNDH-3 tem sido sistematicamente tolhido pelos meios de comunicação comerciais, que dão voz a apenas um lado, reforçando os argumentos que apontam para a necessidade de construção de uma mídia plural e democrática. Se esquecem, contudo, de colocar que a elaboração do PNDH é um compromisso internacional assumido pelo Brasil em 1993, na Conferência de Viena [...]. Neste sentido, o Programa dá um passo adiante em relação ao que existe desde o governo FHC (PNDH 1 - 1996 e PNDH 2 - 2002), e concretiza o que já está ratificado nos inúmeros Tratados Internacionais que o Brasil assina no âmbito das Nações Unidas e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. (cf. [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)).

Com as polêmicas suscitadas no PNDH-3, o governo Lula autorizou modificações pontuais no texto original<sup>22</sup>: 1) aboliu a descriminalização do aborto, considerando-o como uma questão de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde; 2) manteve a permanência do uso de símbolos religiosos em repartições públicas federais; 3) suprimiu o artigo que previa a regulação dos meios de comunicação, com a aplicação de multas e outras penalidades; 4) retirou a proposta de identificação e sinalização dos locais que serviram à repressão ditatorial e; 5) suprimiu “a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, [...] como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares” (BRASIL, 2010, p. 93). O novo texto mantém a “utilização da mediação” e passa priorizar “a oitiva do INCRA” e outros nessa mediação

De acordo com Adorno (2010), as críticas ao PNDH-3 são importantes para a vida democrática de um país. No entanto, para o autor, as polêmicas

---

<sup>22</sup> Documento integral com as modificações realizadas pelo presidente Lula, ver o Decreto nº 7.177, de 12/5/2010.

são exageradas, na medida em que ocorre continuidade entre as três edições dos PNDHs, conferindo maior unidade e coerência à proteção e à promoção dos direitos humanos. Os PNDHs não pretendem “substituir os instrumentos tradicionais de fazer política institucional, tampouco os espaços onde a política é debatida, negociada e as leis são votadas” (ADORNO, 2010, p. 20). Além disso, o autor observa que as críticas não mencionaram a importância do monitoramento periódico das ações governamentais para a promoção e proteção dos direitos humanos, para confrontar o que se propôs o que se fez, os avanços e os recuos e, assim cobrar do governo a efetividade dos direitos.

Os três Programas Nacionais dos Direitos Humanos (1996, 2002, 2010) acompanharam e reforçaram o processo de redemocratização do país, elevando os direitos ao *status* de política de Estado. Diante dos contextos socioeconômicos no âmbito nacional, os três Programas enfatizaram uma dimensão dos direitos. O PNDH-I (1996) priorizou os direitos civis e políticos. Com a revisão o PNDH-II (2002) incorporaram-se ações específicas no campo da garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Por fim, o PNDH-3 (2010), com a opção por uma metodologia em torno de eixos orientadores temáticos, inter-relacionou os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

### **III - INTERNALIZAÇÃO DO REGIME DOS DH NO BRASIL: conteúdos e idéias**

Este capítulo tem por objetivo comparar o conteúdo dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos I, II e 3, de 1996, 2001 e 2010, respectivamente. As categorias utilizadas para classificação são as dimensões de direitos, que estão assim divididas: de primeira dimensão, os direitos civis e políticos, entendidos como direito à liberdade, à segurança, à integridade física e moral da pessoa e à participação na vida pública, considerados direitos de titularidade individual, inerentes ao indivíduo perante o Estado; de segunda dimensão, são os direitos econômicos, sociais e culturais referentes à existência de condições de vida e de acesso aos bens materiais adequados à dignidade humana<sup>23</sup>; por fim de terceira dimensão, são os direitos difusos, que afetam toda a sociedade: o meio ambiente saudável e o direito ao desenvolvimento<sup>24</sup> (LAFER, 1991).

A comparação dos Programas, segundo as diferentes dimensões de direitos, permite perceber as continuidades, os avanços e os aperfeiçoamentos em termos de incorporação de direitos do período analisado.

Abaixo, são comparados os Programas em três seções, segundo as dimensões de direitos incorporadas.

#### **3.1 Primeira dimensão**

Os direitos da primeira dimensão, já citados na introdução deste capítulo, contemplam os direitos civis e políticos entendidos como direito à liberdade, à segurança, à integridade física e moral da pessoa e à participação

---

<sup>23</sup> Lafer (1991) afirma que os direitos de primeira dimensão buscam limitar os poderes do Estado definindo a fronteira entre o Estado e a sociedade. Já o atendimento da segunda dimensão de direitos depende do Estado, devendo ser exigido que ele desempenhe a função de promovê-los junto à sociedade, através da ampliação dos serviços públicos.

<sup>24</sup> As fontes de dados deste capítulo são os próprios documentos citados disponíveis no: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br).

na vida pública, considerados direitos de titularidade individual, inerentes ao indivíduo perante o Estado. (LAFER, 1991).

Os três Programas trazem propostas para preservação da integridade física e moral dos/as brasileiros/as, a partir de políticas públicas de segurança para populações da área urbana e rural, assim como enfatizam a importância da prevenção à violência, principalmente contra grupos vulneráveis (crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem terra e homossexuais). Também ressaltam a importância do combate à injustiça, à morosidade do Judiciário e à impunidade, principalmente daqueles que aplicam a lei.

O PNDH-I ressalta a importância da integridade física e moral através de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, proporcionando segurança e tranquilidade aos brasileiros/as, tais como:

- a) Estimular a cooperação e o entrosamento entre policias civis, militares e entre o Ministério Público; b) Aperfeiçoar as academias policiais: os mecanismos de seleção, admissão, capacitação, treinamento e reciclagem de policiais, bolsas de estudos para o aperfeiçoamento técnico, matérias específicas sobre direitos humanos, modernização dos equipamentos, programas de seguro de vida e de saúde para os policiais; c) Instaurar sindicância contra o abuso de poder; d) Estimular a regionalização do intercâmbio de informações e cooperação de atividade de segurança pública, com aos atuais Conselhos de Segurança Pública do Nordeste, Sudeste e entorno, e a outros que venham a ser criadas; e) Fortalecer as corregedorias de polícia para limitar o abuso de poder e erros nas operações policiais; f) Criar um programa integrado de controle de armamentos e munições pelos governos estaduais e o governo federal e; g) Apoiar as experiências de policiais comunitários ou interativas, entrosadas com conselhos comunitários, que encarem o policial como agente de proteção de direitos humanos. (BRASIL, 1996, p.11).

Além disso, o primeiro Programa enfatiza a importância de elaboração de mapas da violência urbanas e rurais nas grandes capitais brasileiras, o apoio para programas de prevenção à violência contra grupos vulneráveis (crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores rurais e homossexuais).

O PNDH-II acrescentou o apoio à execução do Plano Nacional de Segurança Pública-PNSP, o fortalecimento da Divisão de Direitos Humanos do Departamento de Polícia Federal, o apoio à criação e ao funcionamento de centros de apoio às vítimas de crime nas áreas com maiores índices de violência, a partir de assistência social, jurídica e psicológica às vítimas, aos seus familiares e dependentes; o estímulo à avaliação de programas e ações na área de segurança pública e a identificação de experiências inovadoras e bem sucedidas que possam ser reproduzidas nos estados e municípios; a implantação e o fortalecimento de sistemas de informação nas áreas de segurança e justiça, como o **INFOSEG**, de forma a permitir o acesso à informação e a integração de dados sobre identidade criminal, mandados de prisão e situação da população carcerária em todas as unidades da Federação; a criação de bancos de dados sobre a organização e o funcionamento das polícias e sobre o fluxo das ocorrências no sistema de justiça criminal; por fim, o apoio à implementação de programas de prevenção da violência doméstica.

Como acontece no PNDH-I, o PNDH-II<sup>25</sup> incentiva a criação de Ouvidoria de Polícia, com representantes da sociedade civil, com autonomia de investigação e fiscalização. Também apóia segurança comunitária e ações de articulação e cooperação entre a comunidade e autoridades públicas com vistas a garantir a proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade, assim como o combate à impunidade. Outra questão introduzida pelo segundo Programa é o incentivo às ações educativas e preventivas destinadas a reduzir o número de acidentes e mortes no trânsito, assim como o apoio às ações de controle de armas e munições usadas por policiais e maior controle sobre a segurança privada.

O PNDH-3 traz um detalhamento maior das propostas governamentais para segurança pública no Brasil. Aponta a importância da modernização do marco normativo do sistema de segurança pública com as seguintes ações:

- a) Propor alteração do texto constitucional, de modo a considerar as policias militares não mais como forças auxiliares do Exército, mantendo-as apenas como força reserva;
- b) Propor a revisão da estrutura, treinamento, controle,

---

<sup>25</sup> A numeração dos Programas (PNDH-I, PNDH-II e PNDH-3) segue a adotada oficialmente.

emprego e regimentos disciplinares dos órgãos de segurança pública, de forma a potencializar as suas funções de combate ao crime e proteção dos direitos de cidadania, bem como garantir que seus órgãos corredeiros disponham de carreira própria, sem subordinação à direção das instituições policiais; c) Propor a criação obrigatória de ouvidorias de polícias independentes nos estados e no Distrito Federal, com ouvidores protegidos por mandato e escolhidos com participação da sociedade; d) Assegurar a autonomia funcional dos peritos e a modernização dos órgãos periciais oficiais, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos Direitos Humanos; e) Promover o aprofundamento do debate sobre a instituição do ciclo completo da atividade policial, com competências repartidas pelas polícias, a partir da natureza e da gravidade dos delitos; por fim; f) Apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 1.937/2007, que dispõe sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). (BRASIL, 2010, p. 13).

O terceiro Programa aponta a necessidade de ampla reforma no modelo de gestão da segurança pública com repasse de verbas federais para elaboração e revisão periódica de planos estaduais, distrital e municipais de segurança pública que se pautem pela integração e pela responsabilização territorial da gestão dos programas e ações governamentais. Além disso, sugere a criação de uma base de dados unificada que permita o fluxo de informações entre os diversos componentes do sistema de segurança pública e a Justiça Criminal e, ainda, a redefinição das competências e do funcionamento da Inspetoria-Geral das Policiais Militares e Corpos de Bombeiros Militares (IGPM).

Também como diretriz, o PNDH-3 enfatiza a importância da promoção dos direitos humanos para os profissionais do sistema de segurança pública, assegurando repasse de verbas federais aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios, para disponibilizar equipamentos individuais aos profissionais do sistema nacional de segurança pública com: 1) a fomentação do acompanhamento permanente da saúde mental dos profissionais do sistema de segurança pública, mediante serviços especializados do sistema de saúde pública; 2) a proposta de lei para disponibilizar seguro para casos de acidentes incapacitantes ou morte em serviço para os profissionais e; 3) a garantia da reabilitação e reintegração ao trabalho dos profissionais do sistema de segurança pública, nos casos de deficiência adquirida no exercício da função.

O PNDH-3 ressalta a importância da transparência e participação popular no sistema de segurança pública, a partir do aperfeiçoamento

estatístico e da publicação dos dados, assim como do fomento a mecanismos de gestão participativa das políticas públicas de segurança, como conselhos e conferências, ampliando a Conferência Nacional de Segurança Pública (Conasp); contempla a prevenção da violência e da criminalidade com o controle de arma de fogo; indica a necessidade de profissionalização da investigação criminal para produção de provas periciais com celeridade e procedimento padronizado; fomenta a redução da violência motivada por diferença de gênero, raça, etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade; quer a garantia de proteção aos defensores de direitos humanos e suas atividades.

Também como diretriz, o terceiro Programa propõe profunda reforma da Lei de Execução Penal, que introduza garantias fundamentais e novos regramentos para superar as práticas de abuso de poder. Enfatiza, também, a importância da ampliação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário.

Como acontece no PNDH I e II, o PNDH-3 reafirma a centralidade do direito universal de acesso à Justiça, com a possibilidade de a população ter acesso a tribunais, com o fortalecimento das defensorias públicas, a fomentação de parcerias entre municípios e entidades de proteção dos Direitos Humanos, com o mapeamento das principais demandas da população local e o estabelecimento de estratégias para atendimento e ações educativas e informativas. Destacam-se, ainda, o direito de acesso à Justiça em matéria de conflitos agrários e urbanos e o necessário estímulo aos meios de soluções pacíficas para o conflito.

Com respeito ao direito à liberdade, os três Programas observam a valorização da liberdade *stricto sensu*, na qual a população tem o pleno direito de se informar, de opinar e de produzir manifestações artísticas. Contudo, o PNDH-I não tratou da liberdade de orientação sexual e de identidade de gênero, respeito às diferentes crenças e liberdade de culto, contemplados no PNDH-II e no PNDH-3.

A participação na vida pública consta apenas no PNDH-3, com a interação dos diversos segmentos da sociedade civil com o Poder Público, a

partir de fóruns de discussão no âmbito federal, estadual e municipal, para o fortalecimento da democracia participativa voltada para os direitos humanos, nos seguintes termos:

- a) Apoiar, junto ao Poder Legislativo, a instituição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, dotado de recursos humanos, materiais e orçamentários para o seu pleno funcionamento, e efetuar seu credenciamento junto ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos como “Instituição Nacional Brasileira”, como primeiro passo rumo à adoção plena dos “Princípios de Paris”;
- b) Fomentar a criação e o fortalecimento dos conselhos de Direitos Humanos em todos os estados e municípios e no Distrito Federal, bem como criação de programas estaduais de Direitos Humanos;
- c) Criar mecanismos que permitam ação coordenada entre os diversos conselhos de direitos, nas três esferas da Federação, visando a criação de agenda comum para a implementação de políticas públicas de direitos humanos;
- d) Criar base de dados dos conselhos nacionais, estaduais, distrital e municipais, garantindo seu acesso ao público em geral;
- e) Apoiar fóruns, redes e ações da sociedade civil que fazem acompanhamento, controle social e monitoramento das políticas públicas de Direitos Humanos;
- f) Estimular o debate sobre a regulamentação e efetividade dos instrumentos de participação social e consulta popular, tais como lei de iniciativa popular, referendo, veto popular e plebiscito;
- g) Assegurar a realização periódica de conferências de Direitos Humanos, fortalecendo a interação entre sociedade civil e poder público. (BRASIL, 2010, p.12).

O PNDH-3 propõe a integração e o aprimoramento dos fóruns de participação existentes para a promoção dos direitos humanos com a criação de novos espaços e mecanismos institucionais de interação e acompanhamento com as seguintes ações programáticas:

- a) Criar o Observatório Nacional dos Direitos Humanos para subsidiar, com dados e informações, o trabalho de monitoramento das políticas e de gestão governamental e sistematizar a documentação e legislação, nacionais e internacionais sobre direitos humanos.
- b) Estimular e reconhecer pessoas e entidades com destaque na luta pelos Direitos Humanos na sociedade brasileira e internacional, com a concessão de premiação, bolsas e outros incentivos, na forma da legislação aplicável.
- c) Criar selo nacional “Direitos Humanos”, a ser concedidas às entidades públicas e privadas que comprovem atuação destacada na defesa e promoção dos direitos fundamentais. (BRASIL, 2010, p.13).

Também como diretriz, o PNDH-3 enfatiza a integração e ampliação dos sistemas de informação dos direitos humanos para monitoramento e a transparência das ações governamentais, nas seguintes estratégias:

- a) Instituir e manter sistema nacional de indicadores em Direitos Humanos, de forma articulada com os órgãos públicos e a sociedade civil.
- b) Integrar os sistemas nacionais de informações para elaboração de quadro geral sobre a implementação de políticas públicas e violações aos Direitos Humanos.
- c) Articular a criação de base de dados com temas relacionados aos Direitos Humanos.
- d) Utilizar indicadores em Direitos Humanos para mensurar demandas, monitorar, avaliar, reformular e propor ações efetivas.
- e) Propor estudos visando à criação de linha de financiamento para a implementação de institutos de pesquisa de estáticas em Direitos Humanos em Estados. (BRASIL, 2010, p.13).

Além disso, o terceiro Programa contempla ações para o controle externo dos órgãos públicos com uma ampla divulgação dos serviços públicos voltados para efetivação dos direitos humanos, assim como, propõe a substituição da Ouvidoria-Geral da Cidadania pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, com independência e autonomia política, com mandato e indicação pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, assegurando recursos humanos, materiais e financeiros e o fortalecimento da estrutura da Ouvidoria Agrária Nacional.

Ainda o PNDH-3 trata da promoção dos direitos humanos como princípios orientadores das políticas públicas com a proposta de incorporação no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), para assim efetivar as diretrizes e objetivos estratégicos do Programa no âmbito federal, estadual e municipal.

Os três Programas observam o tratamento igualitário, perante a lei, de mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, negros, pessoas idosas, pessoas com necessidades especiais, ciganos, imigrantes e refugiados com o pleno exercício da cidadania.

O PNDH-I, o PNDH-II e o PNDH-3 propõem ações no âmbito internacional para promoção e proteção dos direitos humanos. No PNDH-I propõe-se a ratificação dos tratados internacionais, tais como: 1) a Convenção 138 e implementar a Recomendação 146 da OIT, que tratam da idade mínima para admissão no emprego; 2) a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes; 3) a Convenção Internacional para proteção dos direitos dos migrantes e de suas famílias; e 4) a Convenção Interamericana de Desaparecimento Forçado de Pessoas. Também sugere a formulação de dispositivos legislativos e administrativos que permitam o cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil e o fortalecimento a cooperação com organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, em particular a Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

Além das propostas acima expostas, o PNDH-II acrescenta os seguintes termos: 1) dar publicidade e divulgação aos textos dos tratados, das convenções, das declarações, das plataformas e dos programas dos quais o Brasil faz parte; 2) implementar as Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificadas pelo Brasil; 3) ratificar a Convenção nº 169, sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, adotada pela OIT em 1989; 6) Ratificar a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Migrantes e de seus Familiares, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1990; 7) ratificar a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, adotada pela Assembléia Geral da OEA em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994; 8) apoiar as Nações Unidas para a execução das diretrizes do Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições; 9) instalar uma comissão interministerial encarregada de coordenar a elaboração de relatórios sobre os direitos humanos no Brasil e capacitar servidores públicos para feitura desses relatórios; 10) estimular a cooperação internacional na área da educação e treinamento de forças policiais e capacitação de operadores do direito; 12) apoiar a capacitação em direitos humanos de integrantes das forças armadas que participem de operações de paz da Organização das Nações

Unidas; 13) apoiar a elaboração de protocolo facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos, ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes; 14) apoiar o processo de elaboração das Declarações sobre os Direitos dos Povos Indígenas no âmbito da ONU e da OEA; 15) realizar levantamento e estudo da situação dos presos brasileiros no exterior; 16) ratificar o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; 17) apoiar o processo de elaboração do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e; 18) instaurar e apoiar o funcionamento da comissão de peritos encarregada de propor mudanças na legislação interna que permitam a ratificação, pelo Brasil, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional – Estatuto de Roma.

O PNDH-3 introduz a importância da elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, sempre dialogando com os diversos segmentos da sociedade brasileira e com o sistema das Nações Unidas. Além disso, o terceiro Programa enfatiza a institucionalização do fluxo de informações, com responsáveis em cada órgão do governo federal, estadual e municipal, referentes aos relatórios internacionais de direitos humanos e às recomendações dos relatores especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Observa-se apenas no PNDH-3 a importância da memória histórica para a construção da identidade social e cultural de um País, na medida em que traz à tona as violações ocorridas no período da ditadura militar e assim “dá voz” aos que lutaram por um Estado democrático com a garantia dos direitos individuais e coletivos da população brasileira. O terceiro Programa prevê a criação de um grupo de trabalho interministerial (Comissão Nacional da Verdade)<sup>26</sup> composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, do presidente da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos criada pela Lei nº 9.140/95 e de

---

<sup>26</sup> Lei n. 12.528, de 18/11/2011, institui a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República (cf. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)).

representante da sociedade civil para elaborar um projeto de lei que institua Comissão Nacional da Verdade.

Para a difusão das informações e a proteção dos direitos humanos, a Comissão estabelecerá as seguintes atividades desenvolvidas pelos seguintes órgãos: 1) Arquivo Nacional, vinculado à Casa Civil da Presidência da República; 2) Comissão de Anistia, vinculada ao Ministério da Justiça; 3) Comissão Especial criada pela Lei n. 9.140/95, vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; 4) Comitê Interinstitucional de Supervisão instituído pelo Decreto Presidencial de 17 de julho de 2009; e Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 567/MD, de 29 de abril de 2009, do Ministro de Estado da Defesa.

No uso das suas atribuições a Comissão Nacional da Verdade deve realizar as seguintes atividades: 1) requisitar documentos públicos, com a colaboração das respectivas autoridades, bem como requerer ao Judiciário o acesso a documentos privados; 2) promover a reconstrução da história dos casos de violações dos direitos humanos, bem como a assistência às vítimas de tais violações; 3) colaborar todas as instâncias do Poder Público com informações das violações dos direitos humanos; 4) Promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos; 5) identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações de Direitos Humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos de Estado e em outras instâncias da sociedade; 6) registrar e divulgar seus procedimentos oficiais, a fim de garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, devendo-se discriminá-los e encaminhá-los aos órgãos competentes; e 5) apresentar recomendações para promover a efetiva reconciliação nacional e prevenir no sentido da não repetição de violações de Direitos Humanos.

Além disso, a Comissão Nacional da Verdade tem o objetivo de buscar a modernização dos dispositivos constitucionais remanescentes do período de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos dos direitos humanos.

### 3.2 Segunda dimensão

Pertencem à segunda dimensão os direitos econômicos, sociais e culturais referentes à existência de condições de vida e de acesso aos bens materiais adequados à dignidade humana. (LAFER, 1991).

Diferentemente do PNDH-I, que explicitamente enfatiza a promoção e proteção dos direitos civis e políticos, com propostas governamentais prioritariamente voltadas para a integridade física, a liberdade e o espaço de cidadania de populações vulneráveis e/ou historicamente discriminadas. O PNDH-II lança avanços com a incorporação de 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, à cultura e lazer, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização da sociedade brasileira para construção e consolidação de uma cultura dos direitos humanos.

O PNDH-II e o PNDH-3 tratam do direito à educação em todas as suas dimensões: ensino infantil, fundamental e médio, com propostas de melhoramento da qualidade do ensino no Brasil. Os Programas ressaltam a importância da ampliação do acesso ao ensino básico e a permanência na escola, assim como o monitoramento contínuo e a atualização do currículo escolar de acordo com as necessidades dos/as alunos/as e de seus familiares nas diferentes regiões do País.

Outra questão introduzida no PNDH-II e no PNDH-3 é o incentivo à criação de associação estudantil em todos os níveis e de conselhos escolares compostos por familiares, entidades, organizações não-governamentais e associações, para a fiscalização, avaliação e elaboração de programas e currículos escolares que valorizem as diversidades, as práticas artísticas, a necessidade de alimentação saudável e as atividades físicas e desportivas.

Além disso, os dois Programas tratam da articulação e a complementaridade entre a educação profissional e o ensino médio, com cursos que garantam perspectiva de trabalho para os jovens, que facilitem o

acesso ao mercado de trabalho. Abordam, também, a estimulação da educação continuada e permanente para atualizar os conhecimentos de jovens e adultos, com base em competências requeridas para o exercício profissional.

Para o ensino superior, o PNDH-II ressalta a importância da universalização do acesso à graduação nas universidades, na forma presencial, na educação à distância e na capacitação em serviço. Além disso, propõe a criação de cursos de extensão e especialização voltados para proteção e promoção dos direitos humanos e a elaboração de medidas destinadas à garantia e à promoção da autonomia universitária. Já o PNDH-3 acrescenta a proposta de estímulo e financiamento de programas de extensão universitária como forma de integrar o estudante à realidade social. Os dois Programas propõe a fomentação de ações afirmativas para o ingresso da população negra, indígena e de baixa renda no ensino superior.

Para a educação dos povos indígenas e quilombolas, o PNDH-II e o PNDH-3 afirmam uma educação escolar diferenciada, respeitando o universo sócio-cultural e linguístico. E o PNDH-3 acrescenta a educação no campo e nas comunidades pesqueiras com programas que estimulam a permanência dos/as estudantes na comunidade e que sejam adequadas às culturas e identidades locais.

Em relação à educação para os direitos humanos, os três Programas afirmam a cultura dos direitos humanos na educação básica, no ensino superior e na educação não-formal. A educação básica é baseada na multidisciplinaridade do processo educativo, que não é apenas cognitivo, mas também afetivo e comportamental; e na indispensável articulação entre escola e comunidade. O ensino superior se traduz em uma experiência individual e coletiva na formação de cultura para os direitos humanos e da paz. Por fim, a educação não-formal objetiva conscientizar a sociedade brasileira, na prática, que vivemos em um mundo multicultural, com diferentes etnias, língua, condição social e orientação sexual. O PNDH-3 traz um avanço ao incorporar as diretrizes de promoção, defesa e proteção dos defensores de direitos, não mencionadas nas edições anteriores.

Já o direito à saúde aparece a partir do PNDH-II, afirmando o caráter igualitário do Sistema Único de Saúde - SUS, organizado para descentralizar a política administrativa, buscando a integralidade do atendimento e a participação da comunidade. O PNDH-I e o PNDH-3 enfatizam a expansão e consolidação do Programa de Saúde da Família – PSF, assim como o fortalecimento de programas voltados para a assistência integral da saúde da mulher com os seguintes incentivos: 1) divulgação de conceitos de direitos reprodutivos; 2) desenvolvimento de programas educativos para planejamento familiar, com acesso aos métodos anticoncepcionais no âmbito do SUS; 4) implementação em todos os municípios brasileiros do Programa de Humanização do Parto e do Nascimento; 5) apoio à saúde da criança e incentivo ao aleitamento materno e; 6) colocação do aborto como tema de saúde pública para casos previstos em lei.

Além disso, o PNDH-II e PNDH-3 propõem a importância da expansão e da consolidação de serviços básicos de saúde e de atendimento domiciliar, principalmente para as populações vulneráveis e/ou com histórico de discriminação, a expansão de política nacional de saúde para o sistema penitenciário e a garantia de apoio integral à mulher presidiária com a assistência pré-natal, neonatal e o direito a permanecer com seus filhos no período estabelecido em lei e, ainda, apoio a programas de saúde preventiva e de proteção à saúde para profissionais do sexo.

O PNDH-II e PNDH-3 elencam programas para os portadores de doenças mentais, com o apoio a tratamentos alternativos à internação, a partir de modelos psicossociais e com o monitoramento dos hospitais psiquiátricos, desconstruindo progressivamente o aparato manicomial. Também ressalta o estabelecimento de mecanismos de normatização e acompanhamento das ações das secretarias de justiça e cidadania nos estados, no que diz respeito ao funcionamento dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico.

Em consideração aos dependentes químicos o segundo Programa coloca a importância de campanhas para prevenção do alcoolismo e do uso de drogas que causam dependência química, assim como o apoio aos programas

de assistência e orientação de usuários de drogas, em substituição ao indiciamento em inquérito policial e processo judicial.

Já para os portadores de doenças sexualmente transmissíveis – DST e de pessoas com HIV/AIDS, o PNDH-II enfatiza a importância de campanhas nacionais de informações para a população brasileira sobre os comportamentos que facilitam ou dificultam a sua transmissão, assim como melhorar a qualidade do tratamento e assistência às pessoas com HIV/AIDS, sempre assegurando atenção às especificidades e diversidade cultural das populações em relação ao gênero, à etnia e à orientação sexual.

No PNDH-3 observa-se a continuidade das questões acima expostas, mas com os seguintes acréscimos: 1) criar programas de pesquisas e divulgação sobre tratamentos alternativos à medicina tradicional no sistema de saúde; 2) apoiar e financiar a realização de pesquisas e intervenções sobre a mortalidade materna; 3) assegurar o acesso à laqueadura e vasectomia ou reversão desses procedimentos no sistema público de saúde; 4) garantir o acompanhamento multiprofissional a pessoas transexuais que fazem parte do processo transexualidade no SUS e de suas famílias; 5) apoiar a implementação de espaços essenciais para higiene pessoal e centros de referência para a população em situação de rua; 6) reconhecer, pelo Estado brasileiro, as violações dos direitos às pessoas atingidas pela hanseníase no período da internação e do isolamento compulsório.

Para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS o PNDH-II e o PNDH-3 dão ênfase à implementação de medidas de desburocratização para concessão de aposentadorias e benefícios, assim como a estimulação do trabalhador urbano e rural ao regime geral de previdência social.

O direito à moradia verifica-se no PNDH-II e PNDH-3, com propostas de implementação de políticas de moradia digna, incluindo aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto sanitário, disposição de resíduos sólidos e acessibilidade em relação ao emprego e aos equipamentos urbanos, por meio da criação, manutenção e integração de

programas e ações voltadas para a habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana.

O direito ao trabalho se faz presente no PNDH-II e no PNDH-3, assegurando os direitos do trabalhador previstos na legislação nacional e internacional. O PNDH-II e PNDH-3 trazem a importância de políticas destinadas ao primeiro emprego, à economia solidária, às cooperativas de trabalho, programas de voluntariado e de qualificação e requalificação profissional dos trabalhadores, políticas de ação afirmativa no serviço público e no setor privado, a igualdade no mercado de trabalho, o reaparelhamento dos estabelecimentos penais, com vistas à empregabilidade dos presos, a não discriminação nos locais de trabalho, ampliação de mecanismos de fiscalização das condições de trabalho e de tratamento dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as) e rurais, ampliação de programas de erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo.

Além das propostas acima, o PNDH-3 acrescenta as seguintes ações: 1) garantir os direitos trabalhistas e previdenciários de profissionais do sexo a partir da regulamentação de sua profissão; 2) criar programas de formação e qualificação profissional para pescadores artesanais, industriais e aquicultores familiares; 3) elaborar diagnósticos com base em ações judiciais que envolvam atos moral, sexual e psicólogo; para o combate à discriminação e abuso nas relações de trabalho e 4) combater as desigualdades salariais baseadas em diferenças de gênero, raça, etnia ou por deficiência física.

Outro direito contemplado pela segunda dimensão é o direito à alimentação. Esse direito é abarcado no PNDH-II e no PNDH-3 com propostas de transferência de renda para erradicação da desnutrição infantil, de fortalecimento da agricultura familiar e camponesa para o autoconsumo e para o mercado local, de ampliação de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional para uma alimentação saudável da população, evitando o desperdício de alimentos, de fomentação de pesquisas que promovam ganhos na produtividade nas várias culturas, para não ocorrer escassez de alimentos, principalmente para os mais pobres.

A garantia à propriedade se faz presente no PNDH-II e no PNDH-3, enfatizando a sua função social e econômica. Os dois Programas corroboram os assuntos de urbanização de áreas informalmente ocupadas e a regularização dos loteamentos urbanos, reassentamento e a reforma agrária, a demarcação e homologação das terras indígenas e das comunidades quilombolas, o incentivo à agricultura familiar sustentável e a promoção de políticas habitacionais na cidade e no campo.

No PNDH-II enfatiza-se a importância de medidas por parte do Estado para coibir a violência aos movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra, assim como a promoção da integralidade entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, as secretarias de justiça, as secretarias de segurança pública, os Ministérios Públicos e o Poder Judiciário.

O PNDH-3 acrescenta as seguintes diretrizes para o acesso a terra: 1) a integração das ações de mapeamento das terras públicas da União; 2) a estimulação ao saneamento dos serviços notariais de registros imobiliários; o acesso à terra para as populações ribeirinhas, varzanteiras e pescadores; 3) a promoção de destinação de glebas e edifícios vazios ou subutilizados pertencentes à União, principalmente para população de baixa renda; 4) o estabelecimento de qualidade nos albergues e abrigos e; 5) a realização de acampamento cigano em todo o território nacional.

O direito à cultura e ao lazer encontra-se no PNDH-II e no PNDH-3, como um direito fundamental, através de programas que incentivem o acesso da população às manifestações culturais e ao lazer. Os dois Programas salientam a elaboração e implementação de políticas públicas para difusão das identidades locais e regionais, considerando a diversidade étnica e cultural, assim como a valorização das manifestações populares, as artes plásticas, a dança, a música, a literatura, o teatro, o cinema, com especial atenção ao folclore, com a preservação dos grupos tradicionais.

Também os dois Programas afirmam a criação de espaços públicos para a prática de esportes, lazer e manifestações culturais, com foco na intersectorialidade, na ação comunitária, na intergeracionalidade, na diversidade cultural.

O PNDH-II estimula a abertura de escolas nos finais de semana para atividades de lazer comunitário, assim como a proteção, preservação, restauração, recuperação e acesso aos bens tombados, conjuntos urbanísticos, monumentos culturais e naturais, edificações, sítios arqueológicos, peças de museus, bibliotecas e arquivos.

Já no PNDH-3 introduz-se a importância do fortalecimento e ampliação de programas que contemplem a participação dos idosos nas atividades de esporte e lazer e o incentivo ao turismo por todo o País. Além disso, o terceiro Programa coloca o desenvolvimento de programas para produção audiovisual, musical e artesanal dos povos indígenas.

### **3.3 Terceira dimensão**

A terceira dimensão são direitos difusos, que afetam toda a sociedade como o meio ambiente sustentável e o direito ao desenvolvimento. (LAFER, 1991).

Observa-se apenas no PNDH-3 o direito ao desenvolvimento para a população brasileira. Ele propõe instrumentos para políticas públicas de redução das desigualdades sociais através de transferência de renda, incentivo à economia solidária e ao cooperativismo, à expansão da reforma agrária, ao fomento a aquicultura, da pesca e do extrativismo e da promoção do turismo sustentável.

Além disso, incorpora o meio ambiente saudável e as cidades inclusivas e sustentáveis, dialogando com os direitos humanos. Nos projetos e empreendimentos com grande impacto ambiental, o PNDH-3 garante a participação da população atingida, prevendo ações migratórias e compensatórias, bem como fiscalizar as empresas transnacionais quanto à aplicação de biotecnologia nos alimentos, no uso da nanotecnologia, na emissão dos poluentes orgânicos persistentes, metais pesados e outros poluentes orgânicos. Também o terceiro Programa reforça o papel da equidade

no Plano Plurianual (PPA), como instrumento de garantia de priorização orçamentária de programas sociais.

O direito ao meio ambiente saudável surge a partir do PNDH-II, situando-se no patamar de um direito humano, com políticas públicas que apóiam ações integradas para assentamentos de trabalhadores rurais, com infraestrutura adequada para a produção agrícola, agroindústria e incentivo de outras atividades econômicas compatíveis com a defesa do meio ambiente. Objetiva, ainda, promover a agricultura familiar sustentável, com perspectiva da distribuição de riqueza e combate à fome, fortalecer os órgãos de fiscalização ambiental e apoiar a criação e o funcionamento dos conselhos municipais e estaduais de proteção ambiental.

No PNDH-3 o direito ao meio ambiente sustentável é tratado no eixo orientador “Desenvolvimento e Direitos Humanos” com ênfase em ações que visem ao desenvolvimento local e territorial sustentável, agricultura familiar, pequenos empreendimentos, cooperativismo e economia solidária, criando um crescimento sustentável para a população. Além disso, propõe a inclusão do item “direitos ambientais” nos relatórios de monitoramento sobre direitos humanos e do item “direitos humanos” nos relatórios ambientais.

Também introduz a proposta de um novo modelo de desenvolvimento que estabeleça a criação de mecanismos para garantir o controle social, responsabilização e reparação das atividades das empresas transnacionais e grandes obras de infra-estrutura que causam danos ao meio ambiente e às terras tradicionais, pertencentes a populações indígenas e quilombolas.

Em síntese, a primeira dimensão de direitos é amplamente contemplada pelos três Programas com propostas para preservação da integridade física e moral, principalmente dos grupos vulneráveis (crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes e as suas famílias, refugiados, trabalhadores sem terra e homossexuais), combate à injustiça, à morosidade do Judiciário e à impunidade, principalmente daqueles que aplicam a lei. Também trata do direito à liberdade de opinião e expressão, à igualdade perante a lei, à educação para a cidadania e à inserção do País no

sistema internacional de proteção aos direitos humanos. No entanto, o PNDH-3 avança ao incorporar o direito à memória e à verdade e ao prever a ampla participação da sociedade na política nacional.

A segunda dimensão de direitos introduziu-se a partir do PNDH-II ao prever ações voltadas para a garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer. Já a terceira dimensão de direitos foi contemplada em ambos os Programas, sendo que o PNDH-3 acrescentou o direito ao desenvolvimento com vistas ao combate à pobreza e à miséria no País.

## **IV – INTERNALIZAÇÃO DO REGIME DOS DH NO BRASIL: contexto e atores, estrutura e procedimentos**

Com o propósito de dar continuidade à análise da internalização das diretrizes da II Conferência de Viena no Brasil, neste capítulo, os contextos históricos, atores envolvidos e estruturas e procedimentos são analisados com base em fontes bibliográficas.

O capítulo está dividido em duas partes: contexto e atores em que se situam os PNDHs nos contextos históricos em que foram gerados e identificam-se os atores envolvidos em sua elaboração; estruturas e procedimentos, em que se identificam as estruturas, os procedimentos e a dinâmica de gestão dos Programas.

### **4.1 Contexto e atores**

Cabe ressaltar, mais uma vez, que os Programas Nacionais de Direitos Humanos no Brasil (1996, 2002, 2010) acompanharam e reforçaram o processo de redemocratização do país, após longo período de ditadura militar (1964-1984).

Além da abertura política favorável, a adesão do Brasil ao regime internacional de direitos humanos ocorreu sob a indignação social causada pelos escândalos de corrupção que levaram ao *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, e de violência nas prisões brasileiras.

Entre o afastamento de Collor da presidência, em 2 de outubro de 1992, e a promulgação do PNDH-I, em 13 de maio de 1996, ocorreram o massacre do Carandiru (outubro de 1992); a chacina da Candelária (julho de 1993); a chacina de Vigário Geral (agosto de 1993); o massacre de Corumbiara (agosto de 1995); e o massacre de Eldorado dos Carajás (abril de 1996).

Todos esses episódios trouxeram à pauta a violência institucional. Portanto (não há vírgula) não foi gratuita a ênfase do PNDH-I na proteção dos direitos civis.

Uma vez relativamente estabilizada a democracia, iniciou-se um processo de complementação do PNDH-I, ainda durante o governo Cardoso, que originou o segundo Programa Nacional dos Direitos Humanos, em 2002. O PNDH-II incorpora ações específicas no campo da garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais, reivindicadas pela sociedade civil na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 13 e 14 de maio de 1999, na Câmara dos Deputados, em Brasília.

Na época de sua elaboração, havia certo otimismo quanto às possibilidades de o Brasil inaugurar uma nova fase com a construção de uma rede de proteção social, voltada para a implementação de programas de transferência direta de renda aos mais pobres através do acesso a bens e serviços (BARAZAL, 2005).

Cabe dizer, contudo, que o PNDH-II foi publicado no último ano do governo FHC, não influenciando na formulação das políticas públicas vigentes na época. Embora o PNDH-II tenha sido pensado como uma política de Estado, e não de governo, houve dificuldades de prosseguir com seu monitoramento e de considerá-lo como um instrumento relevante na formulação das políticas públicas no País a partir do governo Lula (CICONELLO; PIVATO; FRIGO, 2010).

Portanto, apesar de ambos os governos, de Cardoso (PSDB) e de Lula da Silva (PT), serem oriundos da oposição à ditadura militar, houve certa descontinuidade na implementação do PNDH-II.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Estudo Socioeconômico - INESC revelou, por exemplo, que:

Com a aprovação do Plano Plurianual – PPA 2004/2007 – ocorreu uma nova revisão do PNDH, sem que fosse realizada qualquer consulta aos diversos atores envolvidos. O resultado foi a supressão

de 30 programas voltados à proteção dos Direitos Humanos. No PPA 2004/2007 a maioria dos programas que estão em descontinuidade é ligada aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – DESs. (INESC, 2010 *apud* CICONELLO; PIVATO; FRIGO, 2010, p. 08).

Possivelmente a descontinuidade se explica, pelo menos em parte, pela chegada ao poder de forças situadas mais à esquerda do espectro político, críticas ao chamado perfil neo-liberal do governo precedente. O primeiro governo de Lula da Silva foi marcado por inúmeros escândalos de corrupção, tais como o chamado Mensalão, que propiciou afastamento de importantes autoridades governamentais e gerou um contexto desfavorável ao governo.

Na fase final do segundo mandato de Lula da Silva, o governo se propõe revigorar a agenda dos direitos humanos através da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, convocada em 2008 por decreto presidencial, cujo objetivo central era:

Contribuir para o fortalecimento de uma Política Nacional de Direitos Humanos que sirva como base para uma Política do Estado brasileiro, por meio da revisão e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. (BRASIL, 2010, p. 11).

O próprio documento define o contexto como de busca de uma redefinição de rumos na área e de disposição à estreita interação com a sociedade:

O contexto de elaboração do novo PNDH caracteriza-se pela reflexão e definição de rumo a ser buscado em conjunto pelo governo e pela sociedade civil, numa interação democrática que tanto pressupõe diálogo e parcerias quanto tensionamentos, fiscalização crítica, cobranças e pressão popular. (BRASIL, 2010, p. 11).

Passado o período mais crítico do governo Lula da Silva e já no final de seu segundo mandato com alta popularidade, a 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos capitaliza positivamente a experiência havida até então e aposta no fortalecimento da sociedade civil e das instituições:

O fortalecimento dos movimentos sociais e de suas pautas, associado ao desenvolvimento institucional dos direitos humanos pelos governos federal, distrital, estaduais e municipais, faz com que o país disponha hoje de acúmulo significativo na implementação de experiências nestas esferas e abertura para diálogo. (BRASIL, 2010, p. 11).

Quanto aos atores envolvidos no processo de internalização do regime internacional dos direitos humanos, pelos dois tipos se sobressaem desde os anos 1990: a sociedade civil e a mídia. Ambos atuaram no sentido de compor a pauta dos direitos humanos no Brasil pós-ditadura militar. O primeiro deles foi a sociedade civil, com os estudantes e sua intensa participação no movimento pela cassação do presidente da República Fernando Collor de Mello, em 1992. As organizações da sociedade civil também fizeram parte desse grupo relevante de atores. Merece destaque o grupo com mais de 200 entidades – incluindo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e a CNBB – que se auto-intitulava Movimento Democrático pelo Fim da Impunidade. Esse movimento foi rebatizado como Movimento pela Ética na Política, com papel importante nas manifestações populares, nas articulações congressuais para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e na elaboração da petição de *impeachment* do Presidente da República Fernando Collor de Mello no início dos anos 1990 (NATALINO, 2010).

Outro tipo de ator preponderante foi a mídia, que sofrera com a censura durante o período militar e que começara, a partir da abertura política, a denunciar casos de corrupção na política brasileira. Foram vários os efeitos positivos do seu trabalho. Entre eles, a sua cobertura dos fatos fez com que os trabalhos das CPIs fossem mais transparentes ao controle social e, mais importante do que isso, o principal resultado da ação da mídia foi a vinculação das chacinas que marcaram o período com a temática dos Direitos Humanos. (IBASE, 2010). Esse desempenho continuou positivo nos anos subsequentes

tendo gerado, segundo alguns analistas, algumas tentativas por parte do governo Lula da Silva de cerceamento da liberdade de expressão.

As organizações não governamentais, universidades e os centros de pesquisas foram decisivos para a elaboração do PNDH-I, entre 1995 e maio de 1996, cujas contribuições foram recolhidas pela Universidade de São Paulo por intermédio do Núcleo de Estudo da Violência (NEV-USP).<sup>27</sup>

No governo Cardoso, o NEV-USP desenvolveu um amplo trabalho de pesquisa e organizou três seminários, em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, com a participação de autoridades federais, estaduais e municipais, do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, lideranças da sociedade civil, representantes de organizações não governamentais, pesquisadores e especialistas (MESQUITA, 2006).

Para a elaboração do PNDH-II foram realizados seminários regionais, com a participação de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil, sendo posteriormente registrados e consolidados pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – NEV/USP. O esforço de sistematização, aglutinação e consulta aos Ministérios e órgãos da área social, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, resultou em um texto com 500 propostas, considerando todas as categorias de direitos. A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos realizou ainda, no período de 19 de dezembro de 2001 a 15 de março de 2002, consulta através da Internet, dela resultando, após correções e ajustes finais, o texto do PNDH-II, com 518 propostas de ações governamentais (BRASIL, 2002).

No governo Lula da Silva, os trabalhos de elaboração do PNDH-3 foram realizados através de conferências que visavam revisar e atualizar os Programas Nacionais dos Direitos Humanos. Durante maio e julho de 2008 realizaram-se as conferências regionais e municipais. Nessas conferências, 60% dos delegados eram provenientes da sociedade civil organizada e 40% do Poder Público. A etapa nacional, realizada em Brasília nos dias 15 a 18 de dezembro de 2008, com o tema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos

---

<sup>27</sup> A Coordenadoria do Plano Nacional de Direitos Humanos firmou um convênio com o Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP) para coordenar a elaboração do PNDH.

Humanos, superando as desigualdades”, foi o espaço participativo da sociedade civil e dos três poderes para revisar e atualizar os PNDHs. Os 137 encontros denominados Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou Pré-Conferências, realizados em torno de seis eixos orientadores reuniram 14 mil pessoas, entre membros dos poderes públicos, representantes dos movimentos de mulheres, defensores dos direitos da criança e do adolescente, pessoas com necessidades especiais, negros e quilombolas, militantes da diversidade sexual, pessoas idosas, ambientalistas, sem-terra, sem-teto, indígenas, comunidades de terreiro, ciganos, populações ribeirinhas, entre outros. Na etapa nacional realizada em dezembro de 2008 reuniram-se duas mil pessoas. Contudo, as Conferências sofreram diversos problemas, especialmente nas etapas estaduais, em que a sociedade civil apontou dificuldades metodológicas, ausência de orçamento adequado, pouca participação dos movimentos sociais e de defensores de direitos humanos das regiões distantes das capitais. (CICONELLO, PIVATO e FRIGO, 2010).

## 4.2 Estruturas e procedimentos

As estruturas mobilizadas e/ou criadas para proceder à internalização das diretrizes da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) envolveram os vários níveis governamentais e instâncias da Sociedade e procedimentos tais como a realização de reuniões, seminários e congressos.

Um primeiro esforço nesse sentido resultou no **Programa Nacional de Combate à Violência**<sup>28</sup>, apresentado pelo Ministro da Justiça em seminário de comemoração dos 45 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse programa resultou, segundo Pinheiro (1996), de várias reuniões

---

<sup>28</sup> O seminário ocorreu no Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), que em 1995 foi espaço para a elaboração do pré-projeto do PNDH. **Programa Nacional de Combate à Violência** propunha: 1) instauração de um fórum de ministros para a definição de uma política de cidadania; 2) reformulação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; 3) transformação da Secretaria de Polícia Federal em Secretaria Federal de Segurança Pública; 4) obrigação de assistência jurídica aos presos; 5) bolsas de estudos para crianças e adolescentes; 6) proteção às vítimas e; 7) lei especificando os crimes de direitos humanos (PINHEIRO, 1996 *apud* IBASE, 2010).

realizadas entre julho e outubro de 1993, convocadas pelo Ministério da Justiça a pedido das ONGs brasileiras em Viena, e teve a participação de cerca de 30 entidades de direitos humanos, ministros civis e militares, parlamentares e representantes da polícia. Esse Programa, contudo, não foi implementado.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso foi anunciada a elaboração de uma política nacional dos direitos humanos. O Ministério da Justiça convocou organizações da sociedade civil para elaborar uma agenda nacional de direitos humanos e propor medidas de incentivo à cidadania e de combate à violência e à criminalidade. Para coordenar os trabalhos de elaboração do Programa, o Ministério da Justiça criou a **Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos** – CPNDH, dirigida pelo chefe de gabinete do Ministério, José Gregori.

**Núcleo de Estudo da Violência** (NEV-USP) foi uma instância relevante mobilizada para a elaboração do Programa Nacional dos Direitos Humanos, a partir de outubro de 1995. Como dito acima, o NEV-USP desenvolveu um amplo trabalho de pesquisa e análise da bibliografia nacional e internacional na área de direitos humanos e realizou entrevistas com especialistas da área. Paralelamente, o Núcleo de Estudo da Violência organizou três seminários, em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, para discussão de uma série de propostas de ações governamentais que poderiam constar no pré-projeto, dos quais participaram todos os níveis governamentais, lideranças da sociedade civil, pesquisadores e especialistas (MESQUITA, 2006).

Em janeiro e fevereiro de 1996, o pré-projeto foi examinado e revisado pelo Ministério da Justiça, com a colaboração do NEV-USP, sendo produzida uma versão revisada do texto das propostas de ações governamentais nele incluídas. Em fevereiro e março, o NEV-USP organizou o seminário “Proteção dos Direitos Humanos e Consolidação da Democracia”, nas cidades de Belém, Porto Alegre e Natal. Ao término do seminário, o NEV-USP e a CPNDH-MJ reelaboraram o pré-projeto do PNDH, com a incorporação das sugestões e propostas do governo federal e das entidades e pessoas que participaram do seminário. Desse trabalho foi originado o PNDH I, lançado em 1996.

O Programa Nacional de Direitos Humanos lançado pelo governo federal em 1996 foi uma versão abreviada e revisada do pré-projeto. Incluiu um prefácio do presidente Fernando Henrique Cardoso, um texto introdutório e um conjunto de propostas de ações governamentais para proteção e promoção dos direitos humanos, organizado em quadro blocos: a) políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos (incluindo a proteção do direito à vida, à liberdade e à igualdade perante a lei); b) educação e cidadania: bases para uma cultura dos direitos humanos; c) políticas internacionais para promoção dos direitos humanos; e d) implementação e monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos.

As estruturas mobilizadas para a elaboração do PNDH-II foram basicamente as mesmas da primeira edição. Ao NEV-USP coube o registro e consolidação dos seminários regionais, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Daí resultou um texto com 500 propostas, abrangendo todas as categorias de direitos. Houve ainda consulta através da Internet, sob iniciativa da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, no período de 19 de dezembro de 2001 a 15 de março de 2002. O texto final do PNDH-II passou, como isso, a ter 518 propostas de ações governamentais (BRASIL, 2002).

Entre 1997 e 2002 houve mudanças importantes na estrutura administrativa atinente aos direitos humanos. Em 1997, criou-se a Secretaria Nacional na estrutura regimental do Ministério da Justiça, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC)<sup>29</sup>, com a responsabilidade de coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos, promover a cooperação com os organismos internacionais e coordenar a escolha e entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos. Em 1999, a antiga SNDH foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), atribuindo a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais. Em 08 de maio de 2002, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), no âmbito do

---

<sup>29</sup> A Secretaria tinha o objetivo de formular, normatizar e coordenar, em todo o Brasil, a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e defender os direitos das pessoas portadoras de deficiência.

Ministério da Justiça. As ações de defesa e garantia dos direitos da mulher saíram da competência da SEDH e passaram a ser de responsabilidade da SEDIM, com a intenção de que os dois órgãos pudessem atuar de maneira mais eficiente e eficaz em suas respectivas áreas.

A formulação do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), elaborado no segundo mandato do governo Lula da Silva, mobilizou estruturas administrativas mediante a convocação da 11ª **Conferência Nacional**<sup>30</sup> dos Direitos Humanos<sup>31</sup> (11ª CNDH). Convocada por decreto presidencial em abril de 2008, essa Conferência contou com um **Grupo de Trabalho Nacional** instituído pela Portaria n. 344 de Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), cuja tarefa era coordenar as atividades preparatórias, formular propostas e orientar as conferências estaduais e distrital. Sua composição incluiu representantes de entidades nacionais e movimentos de direitos humanos, bem como membros do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.<sup>32</sup>

Com o objetivo de revisar e atualizar os Programas Nacionais dos Direitos Humanos foram realizadas nos Estados, entre maio e julho de 2008, as conferências regionais e municipais. Como dito acima, nessas conferências,

---

<sup>30</sup> Ver mais sobre as Conferências Nacionais dos Direitos Humanos, no site: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

<sup>31</sup> A Conferência Nacional dos Direitos Humanos desde 1996 é um espaço democrático e pluralista de diálogo entre o Poder Público e sociedade civil para definir estratégias para promoção e proteção dos direitos humanos, além de ser um instrumento de integração nacional e internacional para o cumprimento dos objetivos (BRASIL, 2002).

<sup>32</sup> O Grupo de Trabalho de Organização foi formado especificamente por 28 membros, sendo 14 do Poder Público e 14 do Fórum de Entidades Nacional de Direitos Humanos (FENDH). Do Poder Público participou a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Presidência da República, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, do Senado, a Procuradoria Federal dos Direitos dos cidadãos e vários ministérios. As entidades que o FENDH elegeu para representá-lo nesse processo, depois de ampla consulta de reunião formal, são: 1) Terra de Direitos; 2) Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (que também representa o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional); 3) Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc; 4) Conselho Federal de Psicologia; 5) Conselho Missionário Indigenista; 6) Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transexuais – ABGLT; 7) Fala Preta – Organização da Mulher Negra; 8) Movimento Nacional de Direitos Humanos; 9) Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase; 10) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; 11) Pastorais Sociais/CNBB; 12) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; 13) Justiça Global; 14) Centro Feminista de Estudos e Assessoria (representando a Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB).

60% dos delegados eram provenientes da sociedade civil organizada e 40% do Poder Público.

A dinâmica dos trabalhos ocorreu em torno de eixos orientadores temáticos, que são os seguintes: 1) universalizar direitos no contexto de desigualdades; 2) violência, segurança e acesso à justiça; 3) pacto federativo, responsabilidade dos três poderes, do Ministério Público e da Defensoria; 4) educação e cultura em direitos humanos; 5) interação democrática entre Estado e sociedade civil; e 6) desenvolvimento e direitos humanos.

A partir desses eixos orientadores estabelecidos, os Estados e o Distrito Federal discutiram os temas. Realizaram-se 137 encontros denominados Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou Pré-Conferências, mais a Conferência Nacional em Brasília sobre o tema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos, superando desigualdades”, realizado em dezembro de 2008. Diferentemente das edições anteriores, que não foram precedidas por conferências estaduais, nessa foram organizados grupos focais que delimitaram os temas para o debate nacional.

Conclui-se que as três edições dos PNDHs tiveram a intensa participação da sociedade civil, representadas por ONGs, movimentos sociais, universidades, centro de pesquisas de defesa aos direitos humanos e do governo brasileiro. Assim como, uma nova concepção dos direitos humanos de acordo com as orientações da Conferência de Viena (1993), reconhecendo a indivisibilidade dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e uma ampla consulta à sociedade civil, praticamente em todo território nacional, seja sob forma de seminários (PNDH-I e PNDH-II), seja sob forma de Conferências (PNDH-3).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa propôs-se a análise da internalização, no Brasil, do regime internacional dos direitos humanos oriundo da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. Isso foi feito através da análise da internalização das diretrizes daquela Conferência nas três edições dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos elaborados nos anos 1996 e 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso e, em 2010, no governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Com estudo das três edições dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos (1996, 2002, 2010), constatou-se que apesar das diretrizes emanadas na Declaração e Programa de Ação de Viena da inter-relação dos direitos: civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, o PNDH-I contemplou apenas os direitos civis e políticos, por razões políticas. Diferentemente, os PNDH-II e o PNDH-3, além dos direitos enfatizados na edição anterior, abarcaram outras dimensões dos direitos: social, econômico e cultural.

Com a comparação dos conteúdos e das idéias do PNDH-I (1996), do PNDH (2002) e do PNDH-3, percebeu-se a incorporação das diretrizes colocadas na Conferência de Viena, na medida em que incorporam garantias para integridade física e moral dos/as brasileiros/as, direito à liberdade de expressão e opinião, igualdade perante a lei, em especial os grupos vulneráveis e/ou historicamente discriminados (crianças e adolescentes, mulheres, população indígena e negra, trabalhadores migrantes e seus familiares, refugiados, idosos, pessoas com necessidades especiais). Os Programas também incorporam o detalhamento da proteção de direitos à educação, com ênfase a uma cultura para os direitos humanos, direito à saúde, à previdência e assistência social, direito ao trabalho, ao acesso a terra, à moradia, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer e o direito ao desenvolvimento sustentável com o combate à pobreza e à miséria no país.

Outros destaques importantes que corroboram as diretrizes da Declaração e Programa de Ação de Viena são: 1) a importância de apoio às organizações não-governamentais; 2) a proteção aos defensores dos direitos humanos, 3) a ratificação de convenções internacionais de direitos humanos; 4) a construção da institucionalidade da promoção e proteção dos direitos no Poder Executivo Federal e; 5) a elaboração de medidas administrativas, judiciais e outras formas a prevenir e punir atos de desaparecimentos forçados, por motivos políticos.

As três edições dos Programas trouxeram diretrizes não contempladas no documento da Conferência de Viena, atendendo às reivindicações internas. O PNDH-II, por exemplo, incorporou: direitos em defesa da livre orientação sexual e identidade de gênero, priorizando a luta contra o preconceito e as formas de discriminação; combate à violência contra os GLTTB; a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo; a regulamentação da lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil para transexuais. O PNDH- 3 reafirmou esses objetivos e acrescentou o reconhecimento da adoção por casais homoafetivos.

De acordo com a bibliografia estudada, percebeu-se que as três edições dos PNDHs tiveram uma natureza suprapartidária, com a intensa participação da sociedade civil, representada por ONGs, movimentos sociais, universidades, centro de pesquisas de defesa dos direitos humanos; reafirmaram a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos de acordo com as diretrizes da Conferência de Viena (1993) e uma imensa consulta à sociedade civil em todo território nacional, seja sob forma de seminários regionais (PNDH-I e PNDH-II) ou Conferências estaduais (PNDH-3).

Com a comparação do contexto de consolidação democrática, constatou-se continuidade e aperfeiçoamentos nos três Programas Nacionais. O PNDH-I priorizou ações voltadas à integridade física e moral, combate às injustiças e à impunidade, principalmente daqueles que aplicam a lei, direito à liberdade de expressão e opinião, proteção aos grupos vulneráveis e/ou

historicamente discriminados, educação voltada para os direitos humanos e ações no âmbito internacional para promoção e proteção dos direitos.

Contudo, o primeiro Programa não inseriu os direitos à livre orientação sexual e às identidades de gênero, assim como mecanismos para incorporação das propostas nos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado brasileiro. O PNDH-II inseriu os dois temas e acrescentou 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, cultura e ao lazer. Já o terceiro Programa aderiu às propostas das duas últimas edições dos PNDHs, acrescentando o direito à memória e à verdade, o direito ao desenvolvimento para combate das desigualdades estruturais do país, a proteção dos defensores dos direitos humanos, o estabelecimento de mecanismos para garantir o controle social, responsabilização e reparação das atividades das empresas transnacionais e grandes obras de infra-estrutura que causam danos ao meio ambiente e nas terras tradicionais.

Com referência aos resultados a partir da elaboração dos três Programas Nacionais dos Direitos, a literatura especializada afirma os seguintes avanços: 1) a construção da institucionalidade de promoção e proteção de direitos humanos no Poder Executivo Federal; 2) a adoção de medidas legislativas de reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política; 3) a transferência da justiça militar para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares; 4) a tipificação do crime de tortura com a fixação de penas severas; 5) a criminalização do porte ilegal de armas e criação do Sistema Nacional de Armas (Sinarm); 6) aprovação do Estatuto dos Refugiados; 7) a gratuidade do registro de nascimento e; 7) no âmbito internacional e regional, uma maior participação do Brasil nos sistemas global (ONU) e regional (OEA).

Conclui-se, afirmando que as três edições dos Programas Nacionais dos Direitos Humanos (1996, 2002, 2010), internalizaram as diretrizes propostas na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), colocando os direitos humanos no *status* de política de Estado.

Contudo, em relação à “força” do regime internacional dos direitos humanos, a ser avaliada por sua internalização nos Estados membro, são necessários estudos pormenorizados da implantação dos PNDHs no Brasil, verificando as medidas legislativas e implementação de políticas públicas para a plena observância dos direitos humanos no âmbito nacional.

## REFERÊNCIAS

### 1. Bibliográficas

1. ADLER, Emanuel. O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Revista Lua Nova**, n. 47, 1999, p. 201-246.
2. ADORNO, Sérgio. História e Desventura: o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos. **Revista Novos Estudos Cebrap**, v. 86, 2010, p. 5-20.
3. ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais no Brasil: temas e agendas**. Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2006.
4. ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, 2001.
5. BARAZAL, Neusa Romero. **O Plano Nacional de Direitos Humanos no Brasil: Universalidade e Necessidade**. Tese: USP, 2004.
6. BREITMEIER, Helmut.; YOUNG, Oran; ZURN, Michael. **Analyzing International Environmental Regimes: from case study to databe**. Cambridge: The MIT Press, 2006.
7. COMPARATO, Fábio Konder. Os 60 anos da Declaração e nossa Constituição. **Revista Brasileira de Direitos Humanos**, n. 01, p. 15-23, 2008.
8. \_\_\_\_\_. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
9. DINIZ, Eugenio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais: temas e agendas**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.
10. DONNELLY, Jack. International Human Rights: regimes analysis. **Revista International Organization**, vol. 40, n. 3, 1986.

11. DORNELLES, João Ricardo. **A internacionalização dos direitos humanos**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV, 2004.
12. HANSENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTERGER, Volker. **Theories of internacional regimes**. Cambriedge University Press: New York, 1995.
13. HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. **II Conferência Mundial para os Direitos Humanos, 1993: dissensos e consensos**. Monografia: UNESP, 2007.
14. KEOHANE, Robert. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princenton: Princenton University Press, 1993.
15. KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, n. 53, v. 18, 2003, p. 143-157.
16. KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. **Lua Nova**, n. 57, 2002, p. 87-112.
17. LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo, Ed. Companhia das Letras, 1991.
18. MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2009.
19. MORAVCSIK, Andrew. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. **International Organization**, vol. 54, n. 02, 2000, p. 217-252.
20. PIOVESAN, Flávia. Desenvolvimento histórico dos direitos humanos e a Constituição brasileira de 1988. In: REDIN, Giuliana e Andrade, Jair (org). **Múltiplos olhares sobre os direitos humanos**. Passo Fundo: Ed. Imed, 2008.
21. ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. O Brasil e os Regimes Internacionais. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Vol. 1. São Paulo: 2006.

22. SABÓIA, Gilberto. Direitos humanos, evolução institucional brasileira e política externa: perspectiva e desafios. In: FONSECA, Gelson. **Temas de Política Externa Brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
23. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. 1. Porto Alegre: Fabris, 1993.
24. \_\_\_\_\_. A proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras. In: FONSECA Jr, Gelson; CASTRO, Henrique Nabuco. In: **Temas de política externa II**. Vol. 1. Fundação Alexandre Gusmão: São Paulo: Paz e Terra, 1997.
25. \_\_\_\_\_. O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as duas décadas (1985-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais: temas e agenda**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.
26. VENUCCI, Paulo. Os sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos no Brasil. In: REIS, Rossana Rocha Reis (org). **Política de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

## 2. Digital

BARAZAL, Neusa Romero. **A versão brasileira dos direitos humanos. Uma reflexão político-antropológica dos PNDH I e II**. Disponível: [www.usp.br/prolam](http://www.usp.br/prolam). Acesso em: 15 abr. 2010.

BRANDÃO, Marco Antônio Diniz; PEREZ, Ana Cândida. **A política externa de direitos humanos**. Disponível: [www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/revista6-mat4.pdf](http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/revista6-mat4.pdf). Acesso em: 23 mar. de 2010.

BRASIL. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1993. Disponível: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 11/08/2009.

BRASIL. **Programa Nacional dos Direitos Humanos/Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação

Social, Ministério da Justiça, 1996, 2002 e 2010. Disponível: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 12/03/2010.

BRASIL. **Relatório das Conferências Nacionais dos Direitos Humanos**. Disponível: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em: 15/01/2012.

BRASIL. **Relatório de gestão SEDH (2009)**. Disponível em: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 12/01/12.

CARBONARI, Paulo César. Caminho para uma política nacional de direitos humanos: expectativas do movimento social com o PNDH-3. **Revista dos Direitos Humanos**. Disponível em: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 02/03/2010.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change. International Organization**. Disponível: [http://192.12.12.16/events/workshops/images/c/c8/Finnemore\\_Sikkink\\_1998.pdf](http://192.12.12.16/events/workshops/images/c/c8/Finnemore_Sikkink_1998.pdf). Acesso em: 17/09/2011.

FRIGO, Darci, CICONELLO, Alexandre e PIVATTO, Luciana. Programa Nacional de Direitos Humanos: efetivar direitos e combater as desigualdades. **Revista de Direitos Humanos**. Disponível em: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 02/03/2010.

HONGHUA, Men. **Critiques of the theory of internacional regimes: the viewpoints of main western schools of thought**. Disponível: [www.irchina.org](http://www.irchina.org). Acesso em: 23/09/2011.

LIMA, Venício. **Direito à comunicação, PNDH-3 e grupos de mídia: quem ameaça a liberdade de expressão?** Disponível em: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 02/03/2010.

MEZAROBBA, Glendpa. Afinal, o que é uma comissão da verdade? **Revista de Direitos Humanos**. Disponível em: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em 02/03/2010.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estado e Direitos Humanos: do AI-5 ao I PNDH**. Texto para discussão. Ipea: Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 13/04/2011.

MESQUITA, Paulo. **Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos.** Disponível: <http://www.cjf.jus.br/revista/numero1/mesquita.htm>. Acesso em: 18/04/ 2010.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA, Paulo. **Programa Nacional dos direitos humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas.** Disponível: [www.scielo.gov.br](http://www.scielo.gov.br). Acesso 23/03/ 2010.

PIOVESAN, Flávia. A Constitucionalidade do PNDH-3. **Revista dos Direitos Humanos.** Disponível em: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 02/03/2010.

\_\_\_\_\_. As grandes convenções de direitos humanos. **Revista dos Direitos Humanos.** Disponível: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 02/03/2010.

SILVA, Gercino José da. Prevenção e mediação de conflitos à luz da questão da agrária. **Revista Direitos Humanos.** Disponível: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 02/03/2010.

SOARES, Maria Victoria Bonavides; SOUSA, José Geraldo de. O eixo educador do PNDH-3. **Revista de Direitos Humanos.** Disponível em: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br). Acesso em: 02/03/2010.

VIEIRA, Paula. **O Brasil e os direitos humanos: do conservadorismo à valorização.** Disponível: [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br). Acesso em: 24/08/2011.