

A VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA O MUNICÍPIO

Helena Oliveira
Socióloga

O objetivo deste artigo é indicar elementos para um debate e uma reflexão teórica sobre alternativas de elaboração e implementação de políticas públicas baseadas nos direitos humanos, em especial nos municípios, a partir de uma breve abordagem sobre os avanços e conquistas obtidos no tema nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos.

Realizada em Brasília no período de 30 de maio a 1º de junho de 2001, a VI Conferência Nacional de Direitos Humanos trouxe como tema central Cidadania: um instrumento contra a impunidade. As Conferências Nacionais de Direitos Humanos vêm configurando-se, desde 1996, como uma agenda importante no cenário de definição das políticas e posicionamentos dos governos municipais, estaduais e federal no tema da garantia e promoção dos direitos humanos. Realizadas anualmente, têm demonstrado e evidenciado a importância da integração do país nos sistemas internacionais dos direitos humanos, além de impulsionar um debate interno sobre o tema e ampliar a discussão entre o governo e a sociedade. A participação da sociedade civil tem contribuído decisivamente para esse direcionamento e o Governo Federal, através de seus setores afins, torna-se, a cada ano, mais sensível para essa necessidade.

Promovidas pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, as Conferências Nacionais vêm reunindo representações dos governos e da sociedade civil atuantes nas esferas federal, estaduais e municipais. Nos mais diferentes temas e enfoques, sempre identificados ao contexto sócio-político, as Conferências Nacionais estão estabelecendo pautas qualitativas de discussões e ações nas três esferas e níveis de governo, além de uma mobilização social para o tema.

Em um breve histórico, a I Conferência, realizada em 1996, caracterizou-se por consubstanciar o Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH – instrumento a ser, na ocasião, elaborado pelo Governo Federal, conforme recomendação da Declaração e do Programa de Ação de Viena, ao final da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993. A I Conferência Nacional consistiu, então, no momento de recolhimento das propostas da sociedade civil pelos representantes do governo. Em sua grande maioria, essas propostas, que foram o resultado de encontros regionais e estaduais antecedentes, passaram a integrar o PNDH.

A II Conferência Nacional, realizada em 1997, teve como objetivo a avaliação do PNDH, além da identificação e apresentação de novas propostas para complementá-lo. Naquele ano, foi enfocada a importância da extensão do tema aos estados, visando a criação dos Programas Estaduais de Direitos Humanos.

Em 1998 – ano de comemoração do Cinquentenário da Declaração Universal de Direitos Humanos –, a III Conferência assumiu caráter mais internacionalizado, isto é, debateu a

importância da inserção do Brasil na jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em suas discussões temáticas, deu-se ênfase na definição de estratégias de fortalecimento e criação de organismos de direitos humanos nos níveis estadual e municipal, seja no interior do Poder Público, seja na sociedade civil. Estava se fortalecendo a recomendação do PNDH para a criação dos conselhos e comissões em níveis estadual e principalmente municipal, além da realização de conferências municipais.

A IV Conferência, realizada 1999, teve como tônica, novamente, o PNDH. No entanto, modificava-se radicalmente o tipo de intervenção. Esta se voltou para a complementação temática do PNDH. O debate centrou-se na necessidade de incorporação pelo PNDH dos direitos econômicos, sociais e culturais, uma vez que, em sua versão inicial, o Plano ressaltou muito mais a garantia dos direitos civis e políticos. Como estratégia, foi formada uma comissão permanente para a elaboração do Relatório Nacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil, que seria encaminhado à ONU conforme compromisso firmado pelo Brasil no âmbito do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC.

A V Conferência, realizada em 2000, no contexto do Ano Internacional pela Cultura de Paz (ONU), assumiu um caráter mais temático do que de definição de estratégias institucionais no setor. Concentrou-se no debate sobre o combate à violência em suas distintas manifestações - públicas e privadas. Realizada no ano comemorativo dos 500 anos do Brasil, a V Conferência também ensejou o debate contra a exclusão social de segmentos historicamente marginalizados, contra a discriminação e lançou, ainda, a Campanha Nacional de Combate à Tortura.

A VI Conferência, embora tenha dado continuidade ao debate sobre o combate à violência, agora com ênfase na questão da impunidade, também abordou, através de seus seis grupos de trabalho, os seguintes temas: racismo e xenofobia em razão da III Conferência em Durban; estratégias para a criação de um sistema nacional de proteção dos Direitos Humanos; mecanismos internacionais de proteção dos Direitos Humanos; ações dos organismos internacionais de financiamento e comércio nos Direitos Humanos e a implementação do PNDH.

O grupo de trabalho responsável pela Implementação do PNDH teve os seguintes objetivos: a preocupação de inclusão dos conteúdos relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais; as alternativas de monitoramento do PNDH em nível nacional e descentralizado; e as formas de implementação do PNDH nas unidades federativas. Neste último objetivo, o grupo de trabalho deu ênfase às formas de operacionalização e descentralização do tema em nível local, ou seja, de que forma é possível se atingir mais eficazmente os municípios. Dada a sua diversidade e quantidade no território e importância na implementação de políticas com impactos diretos no cidadão, quais seriam as estratégias de ações possíveis de modo a estimular e incentivar a atuação dos governos locais numa lógica de garantia e defesa dos direitos humanos?

Entre as propostas apresentadas no grupo, destacam-se aquelas referentes à:

- Criação de uma Comissão Nacional de monitoramento do PNDH;
- Incorporação dos Compromissos do PNDH às agendas estaduais e municipais;
- Estímulo à implementação das propostas do PNDH nas esferas estaduais e municipais;

- Criação de redes de interligação entre o PNDH e os Programas estaduais – esta última como via de acompanhamento da situação nos estados e, por conseguinte, seus respectivos municípios; e
- Disseminação do tema dos direitos humanos especialmente na esfera municipal” [1].

A tônica sobre a questão municipal assumiu, nesta Conferência, caráter mais específico que nas anteriores. Embora essa questão estivesse presente nos outros encontros, na VI Conferência as propostas foram além do mero incentivo à criação das Comissões e/ou Conselhos de Direitos Humanos nas cidades e estados. Baseado em um panorama relativamente promissor de mobilização nos estados e na emergência de demandas e experiências municipais isoladas, os debates voltaram-se para a importância de se pensar as possibilidades de construção de políticas públicas baseadas nos direitos humanos. Ou seja, como definir estratégias que contribuam para uma situação que, no nível local, garanta direitos e promova o desenvolvimento humano?

O Programa Nacional de Direitos Humanos prevê recomendações para a criação de órgãos e instrumentos de gestão em direitos humanos. Reconhecidamente, tratam-se de conselhos gestores e comissões legislativas, das conferências e planos de direitos humanos. De 1996 para cá, há notícias de criação e funcionamento destes organismos. Sabe-se, por exemplo, que há um número muito mais elevado de comissões legislativas municipais que de conselhos gestores em direitos humanos. Os debates, no entanto, buscavam o entendimento sobre formas de acompanhamento não só do número de conselhos criados, como também das formas de garantia dos direitos humanos nos municípios, existindo ou não esses órgãos.

O IBAM, no âmbito das recomendações do PNDH, realizou atividades de incentivo à criação desses órgãos nos municípios, bem como de ampliação dos debates sobre o assunto. Através de seu Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania, assessorou, no ano de 1999, a Comissão Legislativa de Direitos Humanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro na realização de sua I Conferência Municipal de Direitos Humanos, quando foram apontadas as diretrizes para a formulação e implementação do Plano Municipal de Direitos Humanos.

No conjunto das atividades de sensibilização e de alargamento do tema na sociedade e entre os agentes políticos, o IBAM realizou, no segundo semestre de 2000, o Seminário Nacional *Direitos Humanos no Município e as Eleições de 2000*. Destinados a candidatos(as) às eleições municipais daquele ano, o Seminário contou com a parceria do Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH, da Fundação Konrad Adenauer e da UNIFEM.

As contribuições ao debate em torno das políticas públicas baseadas nos direitos humanos começam a acontecer notadamente entre os estudiosos e no seio das organizações da sociedade civil. Em artigo sobre o desenho de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos – apresentado na VI Conferência, o MNDH já sinaliza para tais preocupações anunciando que:

“...desenvolver políticas públicas em direitos humanos implica reconhecer dois aspectos indissociáveis e complementares: a) direitos humanos são base de todas as políticas públicas (...) e b) direitos humanos exigem políticas públicas específicas, no sentido de que devem ser desenvolvidas políticas públicas [focais] (...) de direitos humanos. Assim que, para fazer uma

distinção sintética: direitos humanos em todas as políticas públicas e direitos humanos como política pública”.[\[2\]](#)

A esse respeito, a experiência do IBAM, no tema, vem demonstrando que os direitos humanos devem se afirmar decisivamente no contexto das políticas governamentais.

No âmbito municipal, a decodificação das Convenções e Declarações Universais em pautas locais aparece, num primeiro momento, como mais um exercício imposto aos dirigentes locais. Entendemos, no entanto, que o tema da cidadania e do “direito a ter direitos” já constituía tema presente nas agendas locais antes mesmo de fazer parte dos preceitos universais. Isto é, foi somente em razão das transformações e mudanças nas relações sociais e políticas ocorridas em nível local que se chegou às convenções e regulamentos mais gerais e universalizantes.

Neste sentido, a importância do Município na discussão do tema dos Direitos Humanos se fortalece. O Seminário Nacional de Direitos Humanos no Município e as Eleições de 2000, que objetivou discutir direitos humanos com os(as) futuros(as) candidatos(as) às eleições, constituiu-se menos um modismo de discussão entre temas globais *versus* locais e mais uma proposta de (re)colocar a discussão junto a atores estratégicos do executivo e do legislativo municipal e promover a real discussão sobre o papel do Poder Público no assunto.

Direitos Humanos como tema de gestão das políticas públicas (ou a sua própria essência) consiste em ter-se um outro ponto de vista sobre questões que sempre acompanharam a humanidade no seu caminho pela melhoria da qualidade de vida. O que há de novo é o olhar sobre as mesmas e históricas questões. Este novo enfoque é o da garantia dos direitos, que, além de universal, levará em consideração a variedade da espécie humana e sua diversidade.

Os executores e legisladores da política pública municipal possuem na atualidade a oportunidade e, ao mesmo tempo, o difícil desafio de apresentar propostas que assegurem e promovam os direitos da mulher, da criança, da terceira idade, das populações negras, das populações indígenas, dos portadores de necessidades especiais, além da preservação da cultura e do meio ambiente. Estas questões não são novas. Na verdade, sempre existiram crianças, idosos, brancos e negros, etc. A novidade está no olhar do planejador: a população não é mais branca, masculina, adulta e não portadora de necessidades especiais. O enfoque deverá garantir igualdade, liberdade e fraternidade na diferença.

Os Direitos Humanos, a despeito de visões equivocadas que os associam somente à integridade de presos comuns, são também direitos civis (direito à nacionalidade, à segurança pública, ao ir e vir); direitos políticos (participação política, associação e formação de grupos); direitos econômicos e sociais (educação, moradia, saúde); direito à fraternidade (ao meio ambiente, ao desenvolvimento humano, ao ar, ao habitat). Em resumo, é o direito à vida e à sua preservação na forma coletiva.

Com a inclusão da pauta dos direitos econômicos, sociais e culturais no Plano Nacional dos Direitos Humanos, aumentam-se os desafios à sua implementação em qualquer uma das três esferas de poder. Como diz Norberto Bobbio: “o problema fundamental em relação aos direitos

humanos, hoje, não é tanto de justificá-los, mas de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.[\[3\]](#)

Para os governos locais, esta questão se faz particularmente importante, pois os direitos sociais, econômicos e culturais consistem na maior parcela da pauta das políticas públicas locais. A sua proteção e sua garantia vão demandar o caráter programático e a ação positiva do Estado. Diferentemente dos direitos civis e políticos, que já se encontram declarados em lei e que exigem uma ação negativa por parte do Estado.

A esfera pública municipal adquire, assim, importância fundamental. A possibilidade de uma boa gestão pública vai depender do dirigente se colocar no lugar de seus representados. Cremos que somente nestas condições serão possíveis a criação e proposição de políticas mais adequadas à diversidade e à especificidade humana, seja no município, seja no país.

Um penúltimo aspecto também de interesse, e que vem ganhando espaço cada vez maior de debate no contexto das políticas públicas municipais baseadas nos Direitos Humanos, consiste na participação dos governos locais na luta contra a violência. Como estes podem atuar de forma efetiva para reduzir os níveis de violência e melhorar a segurança dos cidadãos? As repostas, em nossa compreensão, encontram-se em uma linha de prevenção e é no município que parecem residir as condições para tal exercício. O entendimento sobre uma atuação municipalizada da segurança também é um discurso corrente nos organismos internacionais. O HABITAT - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos -, mantém o programa *Cidades Mais Segura*, cujo principal objetivo é a identificação ou proposição de soluções de combate à violência em nível local.

Essa mudança de perspectiva e de abordagem do tema da segurança pública para os municípios tem revelado suas vantagens, principalmente no que se refere às oportunidades de tomada de decisão por parte dos governos. De acordo com Cláudio Beato “(...) a implementação de políticas públicas preventivas de combate à criminalidade requer a identificação das comunidades e locais que serão objeto da ação assistencialista e preventiva. A literatura sobre políticas públicas de combate à criminalidade tem enfatizado crescentemente a busca por soluções “locais” e descentralizadas, o que conduz necessariamente à identificação de problemas em contextos específicos de sua ocorrência.”[\[4\]](#)

Para concluir, ressalte-se que todo esse debate tem como pressuposto e determinante a distinção clara entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Enquanto desenvolvimento econômico se define, de uma maneira geral, como aumento da oferta de bens e de serviços, o desenvolvimento social é definido como expansão das capacidades da população. Neste último caso, o enfoque do desenvolvimento é centrado na pessoa e pretende a equidade e a sustentabilidade. A desigualdade social torna-se assim o principal alvo das políticas de promoção e defesa dos direitos humanos.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norbert. **A era dos Direitos.**; tradução Carlos Nelson Coutinho – Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BEATO Cláudio. “**Determinantes da Criminalidade em Minas Gerais**”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.13 n.37, junho de 1998.

Relatório provisório da VI Conferencia Nacional de Direitos Humanos 30/05 A 01/06 de 2001. Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Fórum de entidades Nacionais de Direitos Humanos. (<http://www.camara.gov.br/comissoespermanentes>)

GOMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização.**

Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLASO; Rio de Janeiro: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos. Movimento Nacional de Direitos Humanos. Texto apresentado durante o painel “mecanismos intencionais e construção do sistema nacional de proteção dos Direitos Humanos” na VI Conferencia Nacional de Direitos Humanos, Bsb, 31 de maio de 2001.

[1] **Relatório Provisório da VI Conferência Nacional de Direitos Humanos.** Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. 30/05 a 01/06 de 2001. (<http://www.camara.gov.br/comissoespermanentes>)

[2] Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos. Movimento Nacional de Direitos Humanos. Texto apresentado durante o painel “mecanismos intencionais e construção do sistema nacional de proteção dos Direitos Humanos” na VI Conferencia Nacional de Direitos Humanos, Bsb, 31 de maio de 2001.

[3] BOBBIO, Norbert - A era dos Direitos, tradução de Carlos Nelson Coutinho – Rio de Janeiro, Editora Campus,1992.

[4] BEATO, Cláudio - **Determinantes da Criminalidade em Minas Gerais**, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.13 n.37, junho de 1998.