

Robson Sávio Reis Souza

**DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL:
ATUAÇÃO DA SECRETARIA ADJUNTA DE DIREITOS HUMANOS
DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Profª. Dra. Mercês Somarriba, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte
2003

AGRADECIMENTOS:

*“Há um lugar onde não devemos nos sentir sós.
Há um momento em que não devemos ser tristes.
Há um sentimento que não mede forças para estar bem.
Há uma pessoa que não esquece um só minuto de você.
Este lugar é o mundo!
O momento é agora!
O sentimento é o amor!
A pessoa é Deus!
Sinta-se feliz a cada minuto da vida.
Agradeça sempre o que vê em sua volta.
Agradeça o que pode tocar e sentir.
Agradeça sempre todos os sons que pode ouvir.
Agradeça, agradeça a Deus por ter nascido,
Por estar vivo, por ter saúde, por poder desfrutar das maravilhas da natureza.
Enfim, agradeça a Deus por ainda poder agradecer!”* (Autor Desconhecido)

Ao final de mais uma etapa de trabalho tenho muito a agradecer. Primeiro, porque, apesar de eventuais desgastes, constato o quanto cresci e aprendi nesta empreitada. Segundo, porque esta oportunidade de aprimoramento é acessível a poucos em nosso país e, portanto, o conhecimento adquirido (no presente trabalho) deve ser colocado à disposição da sociedade e, neste sentido, é gratificante perceber que posso ser mais útil à comunidade.

Objetivamente, teria uma lista enorme de pessoas e instituições para prestar minha modesta homenagem. Corro o risco, ao elencar alguns nomes, de esquecer alguém importante nesta caminhada. Mas, ao lembrar de algumas pessoas e instituições, quero homenagear a todos aqueles que foram solícitos, amigos e companheiros nesta jornada.

Muito obrigado:

- Ao Bom Deus, pelos dons que gratuitamente me doa.
- Aos meus pais e irmãos, que me motivam na caminhada.
- A Congregação de Dom Orione, que me acolheu por nove anos e na qual aprendi a lutar por uma sociedade mais justa, humana e fraterna.
- Aos inúmeros companheiros e companheiras de caminhada profissional: na Rádio América, no Serviço à Pastoral do Rádio e no Serviço à Pastoral da Comunicação da Congregação das Irmãs Paulinas, na Assembléia Legislativa de Minas (Mandato do Deputado Estadual Durval Ângelo), no Instituto Santo Tomás de Aquino, na Câmara Municipal de Contagem (Mandato do Vereador Ramon), na Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, no Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, na Comissão Estadual de Indenização às Vítimas de Tortura, na Comissão Estadual de Anistia Política, no grupo de implantação da Associação de Proteção e Amparo ao Condenado (APAC) da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no Grupo de Estudos Orionitas, na Fundação Movimento Direito e Cidadania e no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG.
- Um agradecimento a equipe da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e, em especial, a toda a equipe da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, especialmente ao então Secretário Adjunto, José Francisco da Silva, que me confiou a direção daquele órgão. Extensivo às equipes do Disque Direitos Humanos, Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Violentos e Provita/MG.
- A equipe de professores da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, aos colegas de mestrado e especialmente a Mercês Somarriba, minha orientadora, que não poupou esforços, paciência e cuidadoso zelo para me dirigir na construção da presente dissertação. Agradeço também aos professores Bruno Lazzarotti, da EG/FJP, e Otávio Soares Dulci, da UFMG, membros da banca de exame desta dissertação.

- E disse Jesus: “*os últimos serão os primeiros e os primeiros serão os últimos*” (Mc. 10,31). Pensando nessa máxima, deixei para último lugar o agradecimento mais importante: a Ângela, minha esposa e companheira, e a Ana Caroline e Guilherme Sávio, meus filhos: presenças de vida e alegria; razão de minha felicidade. Esta conquista é, também, de vocês!

SUMÁRIO:

AGRADECIMENTOS -----	i
SUMÁRIO -----	iv
RESUMO e PALAVRAS-CHAVE -----	v
1. INTRODUÇÃO -----	01
2. DIREITOS DE CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: REVISÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA -----	07
2.1. O conceito de direitos humanos -----	25
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS -----	42
3.1. Políticas públicas de direitos humanos e projetos sociais -----	56
3.2. A implementação de políticas públicas de direitos humanos em Minas Gerais -----	60
4. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS PELA SECRETARIA ADJUNTA DE DIREITOS HUMANOS -----	78
4.1. Disque Direitos Humanos -----	79
4.2. Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos -----	94
4.3. Programa de Proteção a Testemunhas -----	104
5. CONCLUSÃO -----	119
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	124

RESUMO

A presente dissertação analisa a participação da sociedade civil organizada nas ações que redundaram na formulação e implementação de políticas públicas de defesa, proteção e promoção de direitos humanos, tendo como objeto de análise a criação e atuação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais. Seu ponto de partida é a discussão dos direitos de cidadania e das dificuldades para sua conquista num país com as profundas desigualdades sociais imperantes no Brasil. O trabalho enfoca a formação de redes e parcerias que ao longo das últimas três décadas foram se configurando no cenário social e político brasileiro e mineiro, pressionando pela efetiva ação do Estado na construção de mecanismos de promoção, proteção e defesa de direitos.

PALAVRAS-CHAVE:

Participação; sociedade civil; políticas públicas; direitos humanos; cidadania; redes; parcerias.

1. INTRODUÇÃO:

“A privação fundamental dos direitos humanos se manifesta primeiro e sobretudo na privação de um lugar no mundo que torne significativas as opiniões e efetivas as ações” (Arendt, 1974: 375).

O presente trabalho procura analisar a participação da sociedade civil organizada na implementação de políticas públicas de direitos humanos. Nosso objeto de estudo focaliza o caso da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais, que começou a funcionar efetivamente em 1999 e cujas ações tiveram destacada participação de ONGs, militantes e voluntários.

Inicialmente, é fundamental esclarecer alguns pontos. Em primeiro lugar, registro que o interesse pelo tema encontra-se alicerçado na minha experiência de vida. Nos últimos anos pude percorrer a militância dos direitos humanos, atuando em distintos segmentos. Como membro de organizações não governamentais que trabalham na defesa e proteção desses direitos, experimentei o vigor da militância que age impulsionada pelos ideais de justiça e solidariedade e, ao mesmo tempo, as fragilidades de organizações que não têm infraestrutura adequada, carecem de reflexão analítica e crítica sobre as implicações do seu papel na sociedade e tantas outras questões. Também vivenciei a questão dos direitos humanos sob a ótica do Poder Legislativo. Assessoriei, durante quatro anos, o então vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Minas. Naquele período, experimentamos importantes conquistas, muitas delas analisadas neste trabalho, como as articulações que deram origem ao Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania, a instalação e os importantes resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o sistema carcerário

mineiro e a criação da Ouvidoria de Polícia, entre outras. Como membro da equipe de governo, responsável pela implementação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais, também experimentei várias contradições, como, por exemplo, a intenção de uma equipe aguerrida em implantar políticas de defesa, proteção e promoção de direitos, por um lado, e a má vontade política de significativa parte das autoridades públicas que, ainda, não percebem a importância deste tipo de ação do poder público. Isto se manifestava na escassez de recursos destinados às ações de direitos humanos, na falta de infraestrutura técnica e operacional da Secretaria Adjunta e noutros tantos problemas que dificultaram sobremaneira a gestão de uma recém-criada secretaria adjunta. Agora, sob a ótica do pesquisador, procuro olhar essa experiência de outro lugar, de forma crítica e analítica. Mas não posso omitir essa minha trajetória que, indubitavelmente, impacta nas entrelinhas desta dissertação.

Em segundo lugar, lembro que políticas públicas de direitos humanos só recentemente encontraram espaço na agenda social e política brasileira. Fenômeno compreensível numa sociedade que tardiamente aboliu a escravatura, que não superou inteiramente o coronelismo e na qual, até meados do século passado, os chamados direitos de primeira geração, ou seja, os direitos civis e políticos, eram pouco mais que afirmações retóricas, principalmente quando referidos à imensa camada dos pobres e trabalhadores brasileiros. De fato, somente a partir da década de 70, notadamente na luta contra a ditadura estabelecida em 1964, se abriram os caminhos para a discussão dos direitos humanos no Brasil. E desde então a sociedade civil despontou-se como protagonista nesta luta: a denúncia corajosa sustentada por organizações como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) das barbaridades cometidas nos porões da ditadura obrigou a renovação da nossa cultura social e política para uma

direção claramente humanista. Nessa renovação, impulsionada nos anos 80 pela continuidade da resistência democrática e por inúmeros e significativos movimentos sociais, a Constituição de 1988 pôde oferecer à sociedade um arcabouço legal mínimo capaz de sustentar propostas ampliadas e positivas de promoção de direitos (Almeida; Netto, 2001: 44).

Registro, ainda, que, graças à Constituição de 1988, ao longo da década de 1990 a consolidação das ações de direitos humanos ampliou-se sobremaneira, em parte pela série de conferências internacionais e pelos acordos e tratados delas derivados, dos quais o Brasil tornou-se signatário. No plano interno, o Brasil viu-se obrigado a adequar-se às novas exigências internacionais e um elenco de leis e medidas jurídicas, com o espírito da “constituição cidadã”, foram aprovadas e o governo brasileiro comprometeu-se, inclusive em fóruns supranacionais, com a defesa e promoção desses direitos.

“(...) A movimentação ampla e multifacetada dos anos 80 desdobrou-se numa tessitura democrática, construída na interface entre o Estado e sociedade, aberta a práticas de representação e interlocução pública. Nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição, multiplicaram-se os fóruns públicos nos quais questões como direitos humanos, raça e gênero, cultura e meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde e proteção à infância e à adolescência se apresentaram como questões a serem levadas em conta na gestão partilhada e negociada da coisa pública. Nesses fóruns, sob formatos diversos e representatividade também desigual, políticas sociais alternativas vêm sendo elaboradas e debatidas: alternativas para a construção de moradia popular são discutidas em fóruns que articulam organizações populares, ONGs, empresários da construção civil, profissionais liberais e representantes governamentais; (...) grupos de defesa dos Direitos Humanos e até mesmo sindicatos se mobilizam em torno de programas de intervenção (...)” (Telles, 1999: 156 – 157).

O próximo capítulo deste trabalho faz uma revisão conceitual e histórica de direitos humanos. Tendo como base o livro de Marshall “Cidadania, classe social e

status” que trata das diferentes dimensões da cidadania e a obra de Carvalho “Cidadania no Brasil, o longo caminho”, iniciamos a discussão sobre os desafios para a realização da cidadania numa sociedade tão desigual como a brasileira. Visitamos alguns importantes autores que tratam de temas como redes e parcerias, mostrando que essas modalidades de atuação abrem-se como novas possibilidades na formulação e execução de políticas públicas. Aproveitamos o conceito de capital social para evidenciar iniciativas positivas dos movimentos da sociedade civil organizada, maximizando as ações de políticas públicas pelo Estado.

O capítulo três trata de analisar o que vêm a ser as políticas públicas de direitos humanos numa sociedade como a brasileira, cujas desigualdades são bem definidas por Telles (1999),

“a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo conivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários. É uma sociedade em que o eventual atendimento de reivindicações está longe de consolidar os direitos como referência normativa nas relações sociais, de tal forma que conquistas alcançadas podem ser desfeitas ou anuladas, sem que isso suscite o protesto e indignação de uma opinião pública crítica, em que práticas de organização, representação e negociação se generalizam com dificuldade para além dos grupos mais organizados por conta de uma gramática social muito excludente que joga maiorias fora do poder de interpelação de sindicatos, partidos e organizações civis; em que a conquista do espaço público e a descoberta do sentido da ação política na sua capacidade de alterar o ‘já dado’ e descortinar horizontes de futuros possíveis, vem sendo

minada por uma desesperança crescente alimentada por uma crise econômica devastadora que destrói projetos, desorganiza formas de vida e parece destituir o futuro de qualquer significado positivo” (p. 141 – 142).

Mesmo compreendendo que as distâncias entre as classes são tão grandes, parecendo obstruir a possibilidade de relações igualitárias e, portanto, que o convívio social em torno de questões pertinentes à vida em sociedade se torne quase uma utopia, procuramos mostrar que os projetos sociais implementados pelo Estado, a partir da ação concreta da sociedade civil organizada, tentam equacionar essa dívida social, aparentemente impagável, mas que precisa ser encarada através da construção da cidadania e da gradual generalização de direitos, mesmo nessa dinâmica de conflitos que se apresentam evidentes na sociedade brasileira.

Ainda no terceiro capítulo apresento, de forma sucinta, como a sociedade civil se articulou, em Minas Gerais, numa série de ações que redundaram na implementação de políticas públicas de direitos humanos, principalmente com a criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos.

Já no quarto capítulo procuro analisar a participação da sociedade civil nos programas e projetos implementados pela Secretaria Adjunta. Analiso os três principais programas implementados que, apesar de atenderem a segmentos específicos da sociedade, são importantes para a construção de espaços públicos que dêem visibilidades às demandas sociais. Objetivamente, esses projetos construídos numa interface do Estado com a sociedade objetivaram ampliar uma forma de participação social e política, abrindo a possibilidade de reconhecimento de um novo tipo de regulação capaz de garantir a conquista de direitos.

Procuro não perder de vista que essas experiências podem parecer fragmentárias e descontínuas; que essas conquistas são incertas, na medida em que podem ser extintas;

que são insuficientes para quebrar as práticas corporativistas e clientelistas numa sociedade na qual os direitos ainda estão restritos a minorias; que propõem soluções pontuais e particularizadas, muito aquém da tragédia social experimentada pela maioria da população; e, finalmente, que essas experiências não são capazes de generalizar e universalizar novos termos do contrato social. No entanto, apesar destas limitações e problemas, por maiores que sejam, tais experiências permitem, e isso não é pouco, que se construa em nosso país uma noção de que os direitos devem ser garantidos a todos; que o bem público, a coisa pública e a responsabilidade pública sejam direcionados para o bem de todos e tenham como medida os direitos de todos.

Portanto, as experiências discutidas, por menores que se apresentem, são importantes práticas democráticas. Apesar de suas ambivalências e circunstâncias particulares, ações implementadas pelo poder público que tenham como finalidade a construção de direitos sempre descortinam possibilidades de conquista da cidadania e isso, no nosso entendimento, é fundamental num país tão desigual e injusto.

O papel da sociedade civil nas ações que redundaram em políticas públicas de direitos humanos em Minas foi decisivo, no meu entendimento, para que o Estado adotasse mecanismos de reconhecimento, defesa, proteção e promoção de direitos. É isso que afirmo na breve conclusão do trabalho.

2. DIREITOS DE CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: REVISÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA

“A Providência não criou o gênero humano nem inteiramente independente, nem completamente escravo. Ela traça, é verdade, em torno de cada homem, um círculo fatal de onde não pode sair, mas nos seus vastos limites, o homem é poderoso e livre, e, assim, os povos. As nações de agora não podem evitar que as condições dos homens se tornem iguais, mas depende delas que a igualdade os conduza à servidão ou à liberdade, às luzes ou à barbárie, à prosperidade ou à miséria” (Tocqueville).

Neste capítulo serão elaborados, de forma breve, o instrumental conceitual e o marco histórico que servirão de base à presente dissertação.

Os temas a serem aqui discutidos são:

- (a) a evolução dos direitos de cidadania nas sociedades modernas, especialmente no Brasil, levando em consideração a concepção de direitos humanos e o dinamismo da sociedade civil enquanto mola propulsora na evolução desses direitos;
- (b) o conceito de capital social, visando a compreensão da importância do desenvolvimento de recursos coletivos para a implementação de políticas públicas de direitos humanos;
- (c) a importância das redes e parcerias na articulação de programas e ações de incremento da cidadania, especialmente no caso de Minas Gerais.

O fio condutor deste trabalho será a análise da importância dos movimentos da sociedade civil organizada e das organizações não governamentais nas articulações que levaram o Estado de Minas Gerais a implementar políticas públicas de direitos humanos.

Iniciamos nosso estudo tendo como base dois importantes livros sobre o tema do desenvolvimento da cidadania: o primeiro, o clássico “Cidadania, classe social e status”, de T. H. Marshall; o segundo, de José Murilo de Carvalho, “Cidadania no Brasil, o longo caminho”. Nestas obras encontramos as bases históricas e conceituais para a compreensão da temática da cidadania. A primeira, como referência para quem estuda questões relacionadas a temas como desigualdades sociais, cidadania, participação política, conquista de direitos etc. A segunda, enfocando o caso brasileiro, a partir das contribuições de T. H. Marshall.

No estudo de Marshall encontramos a distinção entre as várias dimensões da cidadania. O autor sugere que ela se desenvolveu na Inglaterra com lentidão, a partir do século XVIII, quando foram alcançados os direitos civis. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos (chamados de direitos de primeira geração); e os direitos sociais (direitos de segunda geração) foram conquistados, finalmente, no século XX.

“Tentei demonstrar que os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania” (Marshall, 1967: 75)

Marshall afirma que essa seqüência dos direitos é cronológica e lógica, pois foi com base no exercício dos direitos e liberdades civis que os ingleses lutaram pelo direito do voto e de participação no governo de seu país. Com a participação política foi

possível a eleição de operários, o que possibilitou a criação do Partido Trabalhista – responsável pela introdução dos direitos sociais.

Marshall faz, porém, duas observações: primeiro, ele trata de uma exceção na seqüência de direitos: a introdução da educação popular que é definida como direito social e foi historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos. Inclusive na Inglaterra, a educação popular, ao ser introduzida como política pública, favoreceu as pessoas a tomarem conhecimento de seus direitos, possibilitando a organização social e a luta pela conquista de direitos. Em segundo lugar, Marshall desenvolve as várias dimensões da cidadania como um *status* de igualdades, determinando uma classificação entre os vários tipos de exercício da cidadania, ou seja, aqueles que não possuem o *status* (de cidadão) não são reconhecidos como parte da comunidade, portanto carecem dos direitos inerentes à cidadania:

“A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (p. 76).

O modelo de Marshall não se aplica ao caso brasileiro. Não que o caso brasileiro seja uma anomalia, pois outras trajetórias são perceptíveis como na Alemanha e no Japão (sintomaticamente, países onde percebemos modelos mais autoritários). Porém, aqui aconteceram pelo menos duas diferenças:

- (a) Maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. Os direitos sociais foram implantados, no Brasil, em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Em dois momentos distintos, podemos observar claramente esta situação: no governo de Getúlio

Vargas e no período do regime militar. Isto trouxe conseqüências negativas para o desenvolvimento da cidadania, como veremos neste trabalho.

- (b) Alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos, já que, entre nós, o social precedeu os outros. Mesmo assim, não tivemos no Brasil um Estado de bem-estar social e os direitos políticos e civis foram relegados a um segundo plano. Ainda hoje muitos direitos civis, ponto de partida da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis a grande parte da população brasileira. Assim, podemos dizer que no caso brasileiro a pirâmide dos direitos foi posta de cabeça para baixo, ou seja, foi invertida.

Carvalho (2002) cita algumas conseqüências dessa inversão, principalmente para o problema da eficácia da democracia:

- (a) Excessiva valorização do Poder Executivo: o Estado é sempre visto como o todo-poderoso e a ação política é orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. Por isso, essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação pode ser denominada de “estadania”, em contraste com a cidadania (Carvalho, 2002: 221). Santos (1994), comentando sobre a baixa institucionalização da representação política no Brasil, onde os partidos políticos historicamente não mobilizaram os diversos segmentos sociais projetando-os na dinâmica política, afirma que

“o processo político formal (no Brasil) era congenitamente instável, pois não estava enraizado nas forças sociais relevantes, enquanto a competição entre as classes obtinha soluções pela intermediação administrativa do Estado. Pedagogicamente, essa intermediação do Estado favoreceu a disseminação de uma atitude, se não de uma ideologia, conformista perante o Estado, ao mesmo tempo em que estimulou uma atitude arrogante por parte da burocracia que, ademais de se ter constituído previamente à formação desses dois

atores, via-se agora na posição de árbitro irresponsável da competição entre empresariado e classes operárias” (p. 33).

- (b) Busca por um messias político, um salvador da pátria: observa-se que à medida que os problemas sociais se agravam, cresce também a impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão. Carvalho (2002) cita os exemplos de lideranças carismáticas e messiânicas que prometem soluções mais rápidas: Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor de Mello, e lembra que, sintomaticamente, nenhum dos três ex-presidentes terminou o mandato.
- (c) Desvalorização do Legislativo: as eleições legislativas sempre despertaram menor interesse que as eleições para o Executivo. Carvalho (2002) lembra, ainda, que nunca houve no Brasil reação popular quando do fechamento do Congresso.
- (d) Visão corporativa dos interesses coletivos: os benefícios sociais nunca foram tratados como direitos de todos, mas como direitos contratualmente adquiridos e frutos de negociação entre categorias profissionais e governo.
- (e) Ausência de ampla organização autônoma da sociedade, fazendo com que os interesses corporativos, na maioria das vezes, consigam prevalecer.

Além das mazelas citadas por Carvalho, a referida inversão na ordem dos direitos contribuiu para as enormes desigualdades sociais em nosso país. Não podemos esquecer de mencionar, a título de exemplo, que o Brasil foi o último país a abolir a escravidão, que institucionalizava uma ordem social e hierárquica perversamente desigual. O acesso à terra e aos bens de consumo constituíam oportunidades para ínfima parcela da sociedade brasileira, conformando uma espécie de ordem de castas, situação que ainda predomina: segundo dados estatísticos do IBGE de 1989 (mas que se aplicam

aos nossos dias), menos de 1% das propriedades rurais têm mais de 1 mil hectares, mas estas representam aproximadamente 44% de toda a terra cultivável. Por outro lado, os 53% das propriedades rurais com menos de 10 hectares representam apenas 2,6% da terra cultivável. A mecanização da agricultura nas propriedades rurais da região sul e sudeste ocasionou a emergência de uma nova classe de trabalhadores rurais sem-terra, trabalhadores temporários que moram na periferia das cidades vizinhas.

Outro exemplo pode ser facilmente observado através do panorama das desigualdades de renda e das profundas diferenças regionais. Trata-se da caracterização do que já foi chamado de “Belíndia”, na qual convivem regiões com padrões de desenvolvimento e qualidade de vida semelhantes aos países do primeiro mundo, como a Bélgica, e regiões com níveis de pobreza e qualidade de vida que são bem próximos aos padrões encontrados nos países muito pobres, como a Índia.

De fato, a pobreza do Brasil tem uma face regionalizada: a renda *per capita* da região Sudeste é mais de duas vezes maior do que a do Nordeste. Metade dos que vivem abaixo da linha de pobreza mora na região nordeste.

As raízes históricas dos desequilíbrios regionais brasileiros estão plantadas num modelo de desenvolvimento capitalista que favoreceu o crescimento e a concentração econômica no sudeste em detrimento do nordeste (região cujos fluxos migratórios foram ocasionados, entre outros fatores, pelos baixos salários, falta de oportunidades educacionais, secas, formas atrasadas de produção e comercialização agrícola, perversa estrutura fundiária e queda na fertilidade do solo).

Um extenso exército de reserva, com condições precárias de sobrevivência, foi-se constituindo tanto no nordeste empobrecido quanto nas periferias das grandes áreas urbanas do sudeste.

Às desigualdades regionais somam-se as desigualdades de raça e de gênero. Os brasileiros afro-descendentes constituem a segunda maior nação negra do mundo, atrás somente da Nigéria. São 76,4 milhões de pessoas, ou 45% dos habitantes do Brasil, segundo o Censo 2000. Apesar de se distribuírem por todas as unidades da Federação, apenas oito Estados concentram 68% da população negra. Em termos de renda, o que um indivíduo branco médio recebe mensalmente corresponde a mais do que o dobro da renda *per capita* de um indivíduo negro. Uma diferença que se manteve estável durante todo o período entre 1995 e 1999, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), do IBGE. No que tange à posição no mercado de trabalho, também se verifica uma forte desigualdade: enquanto 41% dos brancos têm empregos formais (Pnad 2001), apenas 33% dos negros trabalham com carteira assinada ou são funcionários públicos. Também no que se refere à situação educacional, a população negra apresenta grande desvantagem em relação à branca: de acordo com a mesma Pnad, 8% dos brancos são analfabetos, enquanto para os negros esse percentual atinge 18% dos indivíduos. Os brancos têm 6,9 anos de estudo em média, para 4,7 anos de estudos verificados entre a população negra.

A intensa concentração de renda aliada ao processo de reestruturação produtiva em curso no país têm levado milhões de brasileiros a se submeterem à condição de pobreza e miséria, intensificando o processo de exclusão social. Se por um lado é evidente o avanço tecnológico, também é claro o processo de empobrecimento da população; pobreza não atrelada apenas à carência material mas que adquire a dimensão da pobreza política. O fato é que os pobres e miseráveis estão socialmente isolados, inclusive das instituições cujo dever seria o de garantir as condições sociais mínimas de sobrevivência. Para Kliksberg (1999), amplos setores da população estão excluídos do

acesso a ativos produtivos, a créditos, a educação de boa qualidade e, conseqüentemente, a rendas adequadas.

As origens desse quadro alarmante de desigualdade social podem ser atribuídas, segundo Plank (2001), aos poderes legados pela colonização e pela escravidão, que institucionalizaram as vastas distâncias sociais entre governantes e governados, ricos e pobres, brancos e negros, características do Brasil contemporâneo. Podem-se remeter à estrutura e funcionamento do sistema político brasileiro que requer dos políticos bem-sucedidos a construção e manutenção de amplas bases de apoio pessoal, o que acaba gerando o clientelismo, em detrimento da atenção aos problemas sociais mais urgentes da nação.

É possível, num contexto tão desigual como o Brasil, que apresenta um quadro de avanço da pobreza, desemprego, violência, intolerância e de outras formas de manifestação de exclusão social construir uma sociedade pautada na vivência da cidadania democrática?

Reis e Cheibub (1993) alertam que,

“a pobreza crescente e o aumento da desigualdade trazem sérias ameaças à ordem política e social vigente e sugerem perspectivas sombrias para o mercado. O encolhimento da ordem pública supõe não apenas a redução da esfera de atuação do Estado mas também a retirada da sociedade para o domínio privado. Sob tais circunstâncias, as grandes massas de destituídos, carentes de ajuda e esperança, aproximam-se da anomia social” (p. 254).

Assim, constatamos que de um lado temos os “incluídos”, portadores de direitos, de cidadania; do outro, os “excluídos”. Nos termos de Keil (2001: 72) “são exclusões visíveis ou invisíveis, provisórias ou definitivas, assumidas ou não”.

O fato é que os pobres e miseráveis estão socialmente isolados, inclusive das instituições responsáveis por garantir as condições sociais mínimas de sobrevivência.

Diferentemente da tese de Marshall, segundo a qual os direitos sociais aparecem como direitos passíveis de serem assegurados pela atuação do *welfare state*, uma vez garantidos os direitos civis e políticos, Reis (1988) pontua que no caso da estrutura social brasileira,

“as coisas são ambíguas. Assim, se se encontram formalmente assegurados os direitos civis e políticos (de uma forma que não estavam assegurados até recentemente, por exemplo, para os negros do sul dos Estados Unidos), os enormes hiatos sociais redundam num disenfranchisement social básico que fica muito aquém da carência dos direitos sociais de Marshall e priva, a rigor, mesmo dos direitos civis, parcelas substanciais da população brasileira, dotadas apenas de uma cidadania de segunda classe (basta atentar, como exemplo, para o cotidiano das relações entre o aparato policial e repressivo do Estado e as camadas carentes da população). (...) Por outras palavras, a estrutura social brasileira apresenta claros aspectos de estratificação de castas, com a convivência de ‘submundos’ além de cujas fronteiras não ocorre o sentimento de comparabilidade e de intercambialidade” (p. 21).

Fazendo uma análise das últimas três décadas, verificamos que nos anos 70, de alto crescimento da época do milagre econômico, havia um sentimento de possibilidade de ascensão social o que, segundo Reis (1995), permitia alguma solidariedade e, conseqüentemente, a união de todos. O crescimento e dinamismo econômico do período possibilitavam perspectivas de mobilidade social, não obstante o aumento acelerado do fluxo migratório, com a intensa urbanização e industrialização das grandes cidades.

A despeito do aumento das desigualdades sociais, o governo militar foi marcado pelo início da melhoria dos padrões demográficos com investimentos em saneamento básico e com a implementação do Funrural como primeira conquista de direitos de

cidadania para a população rural, pois até então todos os direitos sociais privilegiavam os trabalhadores urbanos.

Já a década de 80 foi marcada pelo retorno do governo civil (em 1985), que de certa forma renovava as esperanças da população de que haveria um crescente aumento na concessão de bens e serviços sociais. Apesar das expectativas, os gastos sociais do governo civil foram inferiores aos do governo militar.

O quadro de profundas desigualdades sociais, estagnação econômica e apatia política propiciava sérias ameaças à ordem política e social vigente apontando para a prevalência do individualismo, da cultura da desconfiança, do aumento da violência e do empobrecimento. Reis (1995) caracteriza este quadro como de erosão da solidariedade social.

Assistia-se à falta de esperança da população numa perspectiva de melhoria, à prevalência do que a autora denomina de “familismo amoral”, com a privatização das iniciativas e “conseqüentemente o aumento da distância entre os grupos, tanto na questão material como no simbólico”. Nos termos da autora, enquanto a economia manteve taxas de crescimento significativas e a ideologia do Estado-nação retratava o Estado como patrocinador privilegiado de uma comunidade de interesses, a desigualdade não prejudicou a solidariedade social. Durante décadas o dinamismo econômico e a diferenciação estrutural criaram oportunidades para a mobilidade social ascendente. Porém, com a recessão econômica, os gastos sociais foram minguando e as relações sociais tornando-se cada vez mais frágeis. “Privados das redes tradicionais de solidariedade destruídas pelo mercado, os mais desfavorecidos voltam-se para as políticas sociais governamentais como a fonte alternativa de compensação social”.

Reconhecidamente, houve esforços governamentais para aumentar os gastos, mas foram diluídos com a má gestão pública, a corrupção e a apropriação de fundos

disponíveis por setores mais bem posicionados, impedindo que as políticas sociais tivessem maior efetividade.

Também do ponto de vista dos direitos civis houve avanços. Segundo Carvalho (2002),

“os direitos civis estabelecidos antes do regime militar foram recuperados após 1985. Entre eles cabe salientar a liberdade de expressão, de imprensa e de organização” (p. 209).

A Constituição de 1988 inovou, criando o direito do *habeas data*¹; criou ainda o “mandado de injunção” pelo qual o cidadão pode buscar auxílio na Justiça para exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais que não foram regulamentados, definiu o crime de racismo como inafiançável e imprescritível, assim como a tortura como crime não-anistiável e inafiançável; criou dispositivo para proteger o consumidor, possibilitando a Lei de Defesa do Consumidor de 1990, dentre outras importantes conquistas para a cidadania.

Na seqüência desses avanços no campo dos direitos, no âmbito do Governo Federal, foi criado em 1996 o Programa Nacional de Direitos Humanos, voltado inicialmente para a proteção dos direitos civis. E ainda podemos destacar como conquista de direitos civis, neste período, a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas tanto no âmbito cível quanto no criminal, o que permitiu simplificar, baratear e agilizar a prestação jurisdicional em infrações de baixo teor ofensivo.

¹ O *Habeas Data* tem sua origem remota na legislação dos Estados Unidos, por meio do Freedom Of Information Reform Act de 1978, que tem a finalidade de possibilitar o acesso do cidadão às informações constantes nas entidades de caráter público ou entidades governamentais. O *habeas data* está previsto na Constituição Federal no Art. 5º, inc. LXXII: *conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas a pessoa do impetrante, constantes em registros ou bancos de dados e entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.* Sendo assim, poder-se-á relacionar o *habeas data* com a finalidade de obter a liberdade de acesso às informações pessoais existente nos registros ou bancos de entidades governamentais ou de caráter público e retificá-las quando se tratar de informações errôneas ou que possibilitem uma interpretação dúbia.

Apesar da importância e oportunidade destas medidas, Carvalho (2002) chama a atenção para vários indicadores que mostram a falta de garantia dos direitos civis, que passaram por lenta melhoria.

“A precariedade do conhecimento dos direitos civis, e também dos políticos e sociais, é demonstrada por pesquisa feita na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1997. A pesquisa mostrou que 57% dos pesquisados não sabiam mencionar um só direito e só 12% mencionaram algum direito civil. Quase a metade achava que era legal a prisão por simples suspeita. A pesquisa mostrou que o fator mais importante no que se refere ao conhecimento dos direitos é a educação. O desconhecimento dos direitos caía de 64% entre os entrevistados que tinham até quarta série para 30% entre os que tinham o terceiro grau, mesmo que incompleto. Os dados revelam ainda que educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos” (p. 210).

No âmbito dos direitos sociais, o governo de transição (1985 – 89) deu grande ênfase às políticas sociais. Segundo Reis e Cheibub (1993), seu esforço redistributivo não logrou êxito, porque a inexistência de uma estrutura partidária consolidada e de canais de competição institucionalizados acabaram minimizando o poder do Estado na definição de políticas sociais, prevalecendo os velhos mecanismos de clientela.

Apesar do quadro exposto, cabe salientar que neste período começa-se a observar um movimento crescente de organização da sociedade civil, que tem sido uma base sólida de construção da cidadania social em nosso país.

Uma multiplicidade de redes informais e de associações voluntárias começaram a surgir, dedicando suas ações ao suprimento de necessidades específicas, proporcionando serviços sociais e constituindo foros privilegiados para a manifestação de idéias, centros de ajuda e solidariedade etc.

Neste sentido, a sociedade civil desempenhou um papel central no recente debate global sobre as pré-condições para a democracia. Nas democracias recentes, como o Brasil, a intensidade da participação da sociedade civil chamou a atenção para a necessidade de fomentar a vida cívica.

A discussão em torno do nível de participação da sociedade na pressão por políticas públicas tem suscitado inúmeros debates. São oportunas, portanto, algumas distinções conceituais sobre os termos sociedade civil, sociedade política, Estado e cidadania.

Começemos pelo conceito de cidadania como direito a ter direitos. Essa abordagem tem sido formulada de várias perspectivas. Vieira (2001), citando o recente estudo de Janoski (1998), aborda três vertentes teóricas sobre o tema da cidadania. Primeiramente, a teoria de Marshall, já referida, acerca dos direitos de cidadania; depois, a abordagem de Tocqueville e Durkheim a respeito da cultura cívica – que teve ampliação nos conceitos de capital social (que serão examinados neste trabalho) e, finalmente, a teoria marxista e gramsciana acerca da sociedade civil.

Nossa referência principal, como já dito, é a análise de Marshall que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica da cidadania ao especificar os direitos e as obrigações inerentes à condição de cidadania e estabeleceu a tipologia de direitos de cidadania, anteriormente mencionada.

Diversos autores, posteriormente, conforme afirma Vieira (2001), analisaram as realidades nacionais valendo-se da concepção de Marshall, acrescentando

“nuanças teóricas, como se vê em Reinhard Bendix (1964) que enfocou a ampliação da cidadania às classes trabalhadoras, através dos direitos de associação, educação e voto, bem como em Turner (1986), que, voltando sua atenção para a teoria do conflito,

considera os movimentos sociais uma força dinâmica necessária ao desenvolvimento dos direitos da cidadania” – grifo nosso (p. 35).

Destacamos, justamente, o enfoque dado por Turner naquele ponto importante que nossa análise tentará enfatizar no caso específico dos movimentos de direitos humanos que atuaram em Minas Gerais. Ou seja, a presença mobilizadora dos movimentos da sociedade civil organizada para o desenvolvimento da cidadania em nosso Estado.

Ainda vale registrar que o conceito da sociedade civil é polêmico nas ciências sociais. Não aprofundando a discussão, devido a sua complexidade, adotaremos a perspectiva sociológica que enfatiza a interação entre grupos voluntários na esfera não-estatal.

A seguinte distinção estabelecida por Moisés (1986) entre sociedade civil, sociedade política e Estado ajuda a esclarecer as relações entre os conceitos centrais para o desenvolvimento deste trabalho:

“Sociedade civil remete para a distribuição dos atores em classes sociais (segundo as relações de produção ou, em termos mais gerais, segundo relações econômicas e sociais privadas). A essa distribuição associam-se lealdades sociais, conteúdos subjetivos, formas de organização e projetos de poder específicos. Sociedade política remete a um âmbito separado ou, ao menos, uma dimensão bem delimitada do processo social, cujo elemento constitutivo essencial é a figura do cidadão. A essa dimensão do processo social correspondem, também, lealdades políticas específicas, formas especiais de organização (partidos), uma divisão de funções (representação e representantes) e conteúdos subjetivos específicos que correspondem a essas lealdades, formas de organização e divisão de funções. Finalmente, temos o Estado, que remete à oposição entre autoridade e súdito e que se apóia, historicamente, sobre a sua pretensão do monopólio do uso e da ameaça do uso legítimo da força para exigir obediência às suas diretrizes práticas. É no quadro dessas distinções (cujos planos estão, é claro, cheios de contradições) que cabe pensar o problema da sociedade civil” (p. 148).

Isto posto, retomemos a discussão acerca da evolução histórica da sociedade civil brasileira. Podemos perceber um grande avanço na conquista de direitos a partir da década de 90. Com o incremento dos vários movimentos sociais, notadamente os de direitos humanos, observam-se mudanças também na ação política dos governos. A partir de então, à medida que a sociedade civil foi-se organizando e reivindicando espaços de participação política, os direitos foram sendo conquistados e os governos foram impelidos a efetivarem ações concretas, através de políticas públicas que deveriam privilegiar a cidadania.

Não se pode perder de vista, entretanto, que no Brasil a enorme desigualdade social impede que os pobres e os miseráveis sejam vistos como pessoas portadoras de direitos.

Para Santos (1987), os direitos de cidadania não são universais no Brasil, sendo conferidos pelo Estado a categorias específicas de pessoas. Como exemplos podem ser citados o direito ao voto, concedido aos analfabetos somente em 1988 e o fato de somente poderem se beneficiar do sistema de previdência social aqueles que possuem emprego no setor formal, enquanto a maioria dos pobres encontra-se no chamado “mercado informal”, sem carteira de trabalho assinada e, portanto, sem condições de usufruírem dos direitos previdenciários.²

Assim sendo, aqueles que carecem de *status* (relembrando a terminologia de Marshall) oficialmente reconhecido, inclusive muitos dos residentes nas áreas rurais e nos aglomerados periféricos urbanos, carecem também, efetivamente, de direitos, chegando a ser denominados de “marginais” (porque por um lado estão à margem da sociedade de direitos e, por outro, são vítimas do preconceito social que relaciona

² A Reforma da Previdência aprovada em 2003 se propõe a corrigir alguns desses problemas.

pobreza com criminalidade). Nesse sentido, vivemos numa sociedade em que os cidadãos, portadores de direitos, são, na prática, uma minoria.

Ao analisar a participação política dos excluídos, Dahl (1989: 82) concluiu que eles são muito menos ativos politicamente do que os educados e os abastados, e que, devido à sua propensão para a passividade política, os pobres e ignorantes se privam de seus direitos políticos. Empiricamente, podemos constatar que a exclusão social provoca um afastamento da vida pública, uma incapacidade de reagir, ao desmontar as possibilidades de um horizonte de futuro.

Corroborando as afirmações de Dahl, pesquisas recentes vem demonstrando que os menos escolarizados apóiam, por exemplo no caso de políticas de segurança pública, medidas repressivas clássicas e os mais escolarizados as estratégias preventivas. Destaque-se, ainda, o maior apoio à restrição de violência na TV entre os mais escolarizados.

Tabela I – Medidas de segurança, por escolaridade

Reduzir o crime depende principalmente de	até 1º grau	2º grau	Superior
Visão conjunta é melhor que só prender	87	88	91
Mais policiamento nas ruas	86	84	80
Controle sobre armas de fogo	83	82	83
Programas sociais para jovens	75	73	86
Mais recursos para prevenção	65	67	81
Sentenças mais longas	60	63	55
Restrição de violência na TV	40	38	47

Fonte: Adaptada da Pesquisa de Vitimização. Ilanud / FIA / GSI - 2002

Discutindo as transformações provocadas pelo neoliberalismo na sociedade brasileira que, entre outras coisas, disseminou idéias que buscam confundir cidadania com liberdade de acesso ao mercado e não como pleno gozo dos direitos políticos e

sociais, Chauí (1994) avalia que a maneira clientelista como os detentores do poder tratam o atendimento das necessidades dos mais pobres, com o intuito de manter relações de dominação e submissão, tem sido uma forma de imobilizar a própria sociedade e provocar o encolhimento da vida pública. Segundo ela, “o neoliberalismo é o projeto de encolhimento do espaço público e do alargamento do espaço privado – donde seu caráter essencialmente antidemocrático – caindo como uma luva na sociedade brasileira”.

Já a dimensão civil da cidadania em nosso país mostra um desequilíbrio histórico e até nossos dias os direitos individuais, apesar de garantidos constitucionalmente, na prática não são assegurados.

“A despeito da implantação de um Estado de direito, os direitos humanos ainda são violados e as políticas públicas voltadas para o controle social permanecem precárias. Se, formalmente, na Constituição de 1988, a cidadania está assegurada a todos os brasileiros, na prática ela só funciona para alguns. Sem dúvida existe um déficit de cidadania³, isto é, uma situação de desequilíbrio entre os princípios de justiça e solidariedade” (Pandolfi et al., 1995: 45).

Portanto, esse hiato existente entre o que legalmente está garantido e o que realmente observamos no cotidiano da maioria da população brasileira nos leva à conclusão de que não basta proclamar os direitos, é preciso criar condições políticas e sociais para que os cidadãos possam usufruir efetivamente da cidadania. Nos dizeres de Bobbio (1992),

³ A expressão “déficit de cidadania” é utilizada por Luís Roberto Cardoso de Oliveira. Segundo o autor, qualquer experiência de cidadania que pretenda contemplar, ainda que minimamente, o respeito aos direitos usualmente atribuídos ao cidadão deverá promover um equilíbrio adequado entre os princípios de justiça e solidariedade (Pandolfi et al., 1995: 45).

“... uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem, indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido” (p. 10).

A grande pergunta que se coloca diante do drama da exclusão social no Brasil refere-se à possibilidade de construção de políticas públicas que consigam reverter esse quadro de forma a criar possibilidades de construção de um país com requisitos mínimos de civilidade em seus padrões societários. Políticas que levem em consideração a diminuição da desigualdade social, os valores éticos de solidariedade, democracia, liberdade e justiça, que possuam mecanismos reais e concretos de reelaboração da cidadania plena, que potencializem a capacidade participativa da sociedade.

Apesar dos déficits mencionados, com o advento da Constituição Federal de 1988, a crescente pressão dos movimentos sociais organizados e a percepção de que o Estado Democrático de Direito deveria ser efetivamente (re)construído no Brasil forçaram os governos a implementarem, paulatinamente, órgãos de defesa dos direitos humanos. Aos poucos, esses órgãos, sejam secretarias, coordenadorias, departamentos ou mesmo superintendências, passaram a trabalhar com uma concepção ampliada de direitos humanos.

Há de se notar, todavia, que a efetiva institucionalização de órgãos da Administração Pública que objetivavam a execução de políticas públicas de direitos humanos só foi possível com a intensificação crescente de movimentos sociais que reivindicavam o respeito e a promoção desses direitos.

Assim, os movimentos de luta pela cidadania podem ser reconhecidos em boa parte da história brasileira, mas certamente ampliaram sua atuação durante o período da ditadura militar. Com a chamada “abertura democrática”, nos anos 80, já estavam legitimados socialmente, a ponto de exigir uma postura diferente do poder público em relação aos direitos democráticos.

2.1. O Conceito de direitos humanos

Quando falamos de “direitos humanos”, utilizamos a expressão como sinônimo de todos os direitos fundamentais do cidadão, ou seja, os direitos individuais, políticos, sociais, econômicos e difusos. Os direitos humanos são os direitos de todos os povos e de todos os indivíduos, independentemente de cor, raça, sexo, religião ou nacionalidade.

É importante, aqui, esclarecermos alguns conceitos acerca da evolução da terminologia dos direitos.

Há que se destacar que existem divergências conceituais sobre esta terminologia. Depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, mediante várias conferências, pactos e protocolos internacionais⁴, a quantidade de direitos se desenvolveu, e estes direitos seguiram três tendências seqüenciais (universalização, multiplicação e diversificação) e, foram sendo agrupados em quatro “gerações” de direitos:

- (a) a primeira geração inclui os direitos civis e políticos – os direitos à vida, liberdade, propriedade, segurança pública, proibição da escravidão e da tortura, igualdade perante a lei, proibição da prisão arbitrária, direito a um julgamento

⁴ Os textos principais que compõem a Carta Internacional dos Direitos do Homem são: a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (assinado por 118 Estados), o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Civis e Políticos também de 1966 (assinado por 115 Estados), e os dois Protocolos Facultativos de 1966 e 1989.

- justo, o direito de *habeas-corporis*, à privacidade do lar e ao respeito da própria imagem pública; à garantia de direitos iguais entre homens e mulheres no casamento, o direito de religião e de livre expressão do pensamento, à liberdade de ir e vir dentro do País e entre os países, a asilo político, a ter uma nacionalidade, à liberdade de imprensa e de informação, à liberdade de associação, de participação política direta ou indireta; o princípio da soberania popular e as regras básicas da democracia (formar partidos, votar e ser votado);
- (b) a segunda geração inclui os direitos econômicos, sociais e culturais – o direito à seguridade social, ao trabalho e à segurança no trabalho, ao seguro contra o desemprego, a um salário justo e satisfatório, proibição de discriminação salarial, o direito de formar sindicatos, ao lazer e ao descanso remunerado; à proteção do Estado de Bem-Estar Social, à proteção especial para a maternidade e a infância, à educação pública gratuita e universal, a participar da vida cultural da comunidade e a se beneficiar do progresso científico e artístico, à proteção aos direitos autorais e às patentes científicas⁵;
- (c) a terceira geração inclui os direitos a uma nova ordem internacional – direito a uma ordem social e internacional em que os direitos de liberdade estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem possam ser plenamente realizados; direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, entre outros.
- Esta terceira geração é típica das democracias pluralistas contemporâneas e diz

⁵ A definição dos direitos sociais é bastante complexa, dada a dificuldade de se definir a extensão ou a quem estes direitos são atribuídos. Estudiosos como Esping-Andersen, na busca de explicação das expressões históricas dos direitos de segunda geração, formularam tipologias dos Estados de bem-estar social. Esping-Andersen classificou-os da seguinte maneira: social democrata, corporativista e liberal. O primeiro oferece serviços sociais generosos, de alta qualidade e que são proporcionados de forma universalista. O segundo desenvolve um sistema de serviços sociais diferenciados, de acordo com a contribuição do beneficiado, reforçando, assim, as diferenças advindas do mercado. O terceiro é residual. Neste tipo de Estado social, os serviços públicos são limitados e dirigidos somente aos mais necessitados (*apud*. Vilani, 2002: 16).

respeito a fins coletivos. São direitos classificados como “meta individuais”, porque se referem a direitos dos indivíduos enquanto seres humanos (parte da humanidade) ou dos indivíduos enquanto membros de uma categoria ou grupo social específico. Também são classificados como direitos “difusos”, por se referirem a pessoas indeterminadas; de “multiculturais” por garantirem respeito à pluralidade de identidades sócio-culturais; e de “republicanos”, porque se relacionam à coletividade e porque implicam numa cidadania ativa. Segundo Vilani (2002),

“os agentes destes direitos têm se organizado através de movimentos, associações, organizações não governamentais e têm sido capazes de provocar ações públicas geradoras de novas garantias” (p.16).

(d) a quarta geração é uma categoria nova de direitos, ainda em gestação, que se refere aos direitos das gerações futuras, como por exemplo, o compromisso das atuais gerações em tornar melhor para as gerações futuras o mundo em que vivemos.

Para Tosi (2002), citando Dias e Tavares (2001),

“essa listagem é apenas indicativa, já que existe uma controvérsia sobre a oportunidade de considerar como direitos “efetivos” os de terceira e quarta geração, porque não existe um poder que os garanta, assim como há divergência quanto à lista dos direitos a serem incluídos nessas categorias. Com efeito, não se trata simplesmente de “direitos” no sentido estritamente jurídico da palavra, mas de um conjunto de vários “valores” que implica várias dimensões” (p. 36).

Não obstante a universalidade dos direitos proclamados em várias declarações de direitos (como nas revoluções Americana e Francesa ou mesmo na Declaração Universal de 1948) percebe-se facilmente o lugar social dos que defendiam tais direitos: são aqueles que, depois, serão chamados de burgueses.

Por causa de tal raiz liberal e individualista, grande parte da luta pelos direitos humanos, até os dias de hoje, se concentra em alguns eixos que interessam mais às classes burguesas, como são os direitos à liberdade de expressão, liberdade religiosa, liberdade de imprensa, liberdade de propriedade. Apesar de serem direitos e valores inalienáveis, há que se reconhecer, são direitos exercidos preferencialmente por uma pequena parcela bem posicionada na sociedade e não por todos.

Assim sendo, cabe ao poder público e às entidades de defesa e promoção dos direitos humanos discutir e implementar projetos e programas que visam a garantia dos direitos econômicos, sociais e difusos, dado que são fundamentais para a garantia da dignidade de todos os seres humanos.

Portanto, os direitos humanos formam um conjunto de garantias (positivas, exigíveis, judiciáveis) do ponto de vista econômico, social, cultural, político e jurídico que vão efetivando progressivamente a dignidade humana — sem admitir retrocessos por nenhum motivo. Esses direitos são universais, indivisíveis e interdependentes e, neste sentido, exigem ações articuladas e consistentes, estruturais e sustentáveis para a sua consolidação.

Porém, como pudemos observar, não basta a conquista procedimental de direitos. É preciso construir as bases para a implementação das políticas públicas que visem assegurar a garantia dos direitos proclamados legalmente.

No caso em análise, as bases visando a implementação de políticas públicas de direitos humanos em Minas Gerais foram, em boa medida, sendo construídas pela atuação articulada dos movimentos, entidades e militantes de direitos humanos.

Nossa observação aponta no sentido da acumulação de um **capital social** formado por estes movimentos que, paulatinamente, incrementou um certo engajamento cívico de um conjunto mais amplo de entidades e cidadãos, como veremos, por exemplo, em ações como o Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania, facilitando a ampliação e mesmo a consolidação de políticas públicas de direitos humanos no Estado.

Desenvolvemos, a seguir, uma breve discussão do conceito de capital social que se distingue, conforme os autores que o elaboram, em dois aspectos principais: o capital social pode ser encarado como um recurso individual ou como um recurso da estrutura social e pode aparecer relacionado com a cultura cívica ou não.

Para Bourdieu (1986), o capital social constitui um agregado de recursos presentes nas relações sociais mais ou menos institucionalizadas, tendo um acordo e reconhecimento mútuo dos participantes desta interação. As obrigações subjetivas (sentimentos de gratidão, respeito, amizade etc.) produzidas por estas relações criariam e potencializariam o capital social. Assim, o volume de capital social de cada agente dependeria diretamente do tamanho e intensidade das conexões que ele efetivamente mobiliza a seu favor, aliado à presença de outras formas de capital – econômico e cultural - indicando, com isto, que o capital social não é totalmente independente de outras formas de capital.

Putnam (1996) consolida sua visão do conceito de capital social a partir de um grande estudo realizado na Itália, cujo objetivo foi analisar os impactos da reforma administrativa que se operou naquele país no início da década de 1970. O estudo

centrou-se em uma análise longitudinal, durante duas décadas, procurando identificar as transformações sociais, institucionais e políticas advindas da reforma administrativa e seu impacto no desenvolvimento econômico e social nas diversas regiões italianas.

Para Putnam (1996), o capital social é um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, não sendo deste modo propriedade de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam. Quanto mais capital social é herdado na forma de regras de reciprocidade e participação cívica, maior o nível de cooperação voluntária em uma comunidade.

“Aqui o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (p. 177).

Em comunidades com alta taxa de confiança e sem abuso da reciprocidade, a alta intensidade de intercâmbio social facilitaria a solução dos dilemas da ação coletiva. A reciprocidade seria caracterizada por um fluxo contínuo de trocas, no qual, a qualquer momento, pode haver um desequilíbrio, existindo, no entanto, independente disto, expectativas mútuas de que em um futuro este desequilíbrio seja superado ou resolvido. Já a confiança estaria amparada principalmente na previsão de que os atores agiriam visando o bem comum, não por serem bons por natureza, mas porque será melhor agir assim, pois, as conseqüências negativas serão muito custosas para todos se se optar por uma solução cujo benefício seja individual.

Ao procurar as origens da confiança social nas sociedades modernas, Putnam enxerga duas fontes correlatas: regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Os sistemas de participação cívica seriam uma fonte fundamental de capital social: quanto mais desenvolvidos forem estes sistemas, maior a probabilidade de termos cidadãos ativos e participativos, procurando sempre o benefício mútuo.

“Pesquisa recente em uma ampla gama de contextos confirma que as normas e redes de engajamento cívico (agora rebatizadas de capital social) podem melhorar a educação, diminuir a pobreza, inibir o crime, incentivar o desempenho econômico, promover um governo melhor e até reduzir a mortalidade. Ao contrário, as deficiências de capital social contribuem para muitos males sociais, econômicos e políticos. Índícios recentes, no entanto, sugerem que o engajamento cívico de todos os tipos declinou inesperadamente nos Estados Unidos ao longo da última geração. Este ensaio analisa a recente diminuição de capital social nos EUA que, em 1965, se encontrava na liderança mundial em confiança social e engajamento cívico. Em 1990, o país caíra em ambas as categorias. A deterioração recente foi tão acentuada que outro quarto de século de mudança nesse mesmo ritmo colocará os EUA em um ponto médio nessa escala equivalente ao da Coreia do Sul ou da Bélgica hoje. Um declínio de duas gerações no mesmo ritmo deixará o país no mesmo nível atual de Chile e Portugal. As tendências esboçadas neste ensaio são perturbadoras. Pesquisas recentes nos EUA e no Brasil revelam uma desilusão crescente com partidos e políticos, uma tendência que parece se estender aos eleitores de outros países latino-americanos, da Europa, do Japão e da Índia. No Brasil, a ausência de engajamento cívico tem sido um obstáculo importante para o desenvolvimento político.” (Putnam, 1994: 2).

Os sistemas de participação cívica aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual, pois incrementariam a interação e a interconexão dos jogos, promovendo regras sólidas de reciprocidade. Tais regras seriam reforçadas ainda pela cadeia de relacionamentos, dependendo da manutenção das promessas e do acatamento das regras de comportamento da comunidade. Os sistemas de participação cívica também facilitam a comunicação, melhorando o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos. Por fim, corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.

Putnam identifica em suas análises duas formas de sistemas de intercâmbio e comunicação: no sistema horizontal os agentes possuem o mesmo *status* e o mesmo poder, o que facilitaria o estabelecimento de relações de reciprocidade entre eles; no sistema vertical a possibilidade de retenção de informações levaria a um quadro de obrigações assimétricas impedindo a formação de uma cooperação social e facilitando o estabelecimento de relações assimétricas de dependência, típicas de um sistema clientelista.

Segundo Putnam, as características de uma comunidade cívica seriam cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem estar coletivo. Opondo-se a isto, temos comunidades não cívicas que também se auto-reforçam; temos neste cenário a afirmação da desconfiança, da omissão, da exploração, do isolamento, da desordem e da estagnação. Concluindo, tanto reciprocidade/confiança quanto dependência/exploração podem manter unida a sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional. Uma vez inseridos nestes dois contextos, os atores racionais têm motivos para agir conforme suas regras. A história determina qual desses dois equilíbrios irá caracterizar uma dada sociedade.

“Não há dúvida de que os mecanismos através dos quais o engajamento cívico e a conexão social produzem esses resultados miraculosos — escolas melhores, crescimento mais rápido, menos crime, governo mais eficaz e até vidas mais longas — são múltiplos e complexos. Todavia, as semelhanças entre centenas de estudos empíricos de uma dezena de disciplinas díspares são notáveis. Os cientistas sociais sugeriram recentemente um quadro de referência comum para compreender esses fenômenos, um quadro baseado no conceito de capital social. Por analogia com as noções de capital físico e capital humano — instrumentos e treinamento que aumentam a produtividade individual—, o capital social refere-se a características de organização social, tais como redes, normas e confiança social, que facilitam a coordenação e cooperação para o benefício mútuo” (Putnam, 1994: 5).

Segundo Putnam, outra dimensão importante na compreensão do capital social se refere à questão das redes e parcerias que, quanto mais diversificadas e abrangentes, tendem a incorporar um capital social mais produtivo.

Não podemos deixar de considerar algumas críticas do conceito de capital social. Segundo Dias Jr. (2001), um primeiro aspecto refere-se à confusão entre a origem e os benefícios do capital social. Ou seja, o desenvolvimento e o bem-estar é que produzem o capital social ou vice-versa? Para alguns críticos do conceito, é praticamente impossível esta previsão e, portanto, é bastante arriscado atribuir ao capital social tamanha responsabilidade pelo desenvolvimento e bem-estar das comunidades.

Outro aspecto está na omissão, voluntária ou não, dos efeitos perversos que o próprio capital social pode vir a produzir. Muitos exemplos podem ser dados, como os dos estados totalitários, o da máfia, o da ku klux klan, o dos skin heads, entre outros. Grupos marginais podem também se organizar coletivamente, como os citados acima. A organização de indivíduos, grupos ou coletividades é influenciada pelas circunstâncias dadas, ou seja, pela agência, na qual se dá a relação entre a estrutura e a ação. Determinantes econômicos, sociais, políticos e educacionais podem influenciar diretamente os tipos e objetivos das ações dos grupos. Tal discussão perpassa a filosofia e a definição do que seja o bem-estar, a confiança, a cooperação, o voluntarismo e, no extremo, o bem.

Uma terceira crítica, mais direcionada a Putnam, está em sua “obsessão” em relacionar o capital social com a cultura cívica, de modo que outras formas de capital social estariam fora do alcance das outras esferas da sociedade, como a confiança e credibilidade (Prates, 1997). Esta postura impede o reconhecimento de tal conceito em comunidades com características mais patrimonialistas, por exemplo. A posição de

Putnam seria exacerbadamente culturalista, como apontam os neo-institucionalistas, como Evans (1995). Para esta escola, a postura de Putnam condena, indiretamente, civilizações inteiras às oligarquias e ao atraso econômico permanente, pois não percebe que grande parte dos problemas da maioria dos países em desenvolvimento é fruto de ações políticas pretéritas dos regimes autoritários.

Provavelmente, Coleman e Putnam não ignoram estes efeitos perversos do fenômeno do capital social e de suas conseqüências, como também devem perceber que não é só a ausência de capital social que pode causar danos às comunidades, mas o próprio excesso de capital social, que produz uma certa acomodação da comunidade, fazendo com que as pessoas não participem, pois os dilemas já estão praticamente resolvidos, podendo delegar ao Estado as preocupações pela gestão da sociedade. Como demonstra Putnam (1995) em sua análise da realidade americana, há uma queda no nível de participação cívica.

Enfim, o conceito de capital social ainda está em construção, portanto apresenta algumas lacunas que podem fragilizá-lo. Porém, para o presente trabalho, acreditamos que as análises desenvolvidas por Coleman e, especialmente, por Putnam apresentam uma contribuição positiva, principalmente no que se refere às alternativas de soluções dos dilemas da ação coletiva.

Como veremos no desenvolver deste trabalho, as ações da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais se desenvolveram, em sua grande maioria, graças a ação coletiva firmada através de parcerias e redes com organismos da sociedade civil organizada.

Assim, tentaremos mostrar, a seguir, o papel das redes e parcerias como possibilidades que se abriram para a gestão de políticas sociais.

Há que se destacar que a globalização, que tem um de seus “tentáculos” na internacionalização econômica, favoreceu o enfraquecimento da capacidade de regulação dos Estados nacionais sob variados aspectos que se referem às relações com a sociedade e com o mercado.

O mundo contemporâneo reforça e cria novas demandas sociais que vão além das capacidades da intervenção estatal. E a proliferação e crescimento da sociedade civil, através de organizações não governamentais, sindicatos, clubes de serviço, associações comunitárias etc., é uma resposta às necessidades da “modernidade” de extrapolação da atuação do Estado.

A ação do poder público estatal não consegue resolver, sozinha, todas as questões sociais. Portanto, presenciamos um alargamento da esfera pública não estatal por meio da atuação de novos atores sociais.

Várias organizações da sociedade civil estão, paulatinamente, ocupando o espaço público que era, antes, considerado como esfera privativa do Estado.

Nos últimos anos, principalmente nos países em desenvolvimento, o Estado tem focado sua atuação nas questões econômicas, visando a estabilidade macroeconômica em detrimento das políticas sociais. A “receita” de alguns organismos internacionais propõe que o crescimento econômico resolveria os problemas da pobreza. Mas Kliksberg (1997) nos alerta que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para reduzir a pobreza e a desigualdade social, sendo fundamental a qualidade e estrutura do crescimento pelos impactos que provoca sobre o emprego, meio ambiente, qualidade de vida, distribuição da terra etc.

Mesmo assim, é indispensável a atuação estatal, ainda que não exclusiva, visando minimizar as desigualdades sociais e incrementar a cidadania.

No Brasil, por exemplo, a gravidade dos problemas sociais exige a mobilização de recursos existentes na sociedade, tornando fundamental a participação de outros atores, além do Estado, em ações integradas capazes de promover o desenvolvimento social.

Promover relações de parceria com diversos atores e com organizações públicas não estatais vem sendo, crescentemente, a tônica das políticas sociais. Aos poucos, os administradores públicos estão percebendo que o Estado deve lançar as bases estratégicas do desenvolvimento social, estabelecendo relações de diálogo e participação entre a esfera pública estatal, a esfera privada e a esfera pública não estatal, buscando a construção de uma sociedade menos desigual e mais justa. Esta forma de atuação tem sido traduzida pela idéia de governança.

O conceito de governança supõe, nos dizeres de Somarriba (2000),

“além da existência de instituições estatais formalmente democráticas e tecnicamente aparelhadas, a capacidade de participação da sociedade, ou seja, atribuições da sociedade dotada de organização e mobilizada em torno de suas demandas” (p. 316).

As parcerias do setor público estatal com o público não estatal, no âmbito das políticas sociais, são entendidas como

“uma forma de gestão descentralizada da ação pública, através da qual a ação estatal delegável é desenvolvida em um espaço eminentemente público, situado, contudo, fora do âmbito do Estado. Tal espaço é o resultado da conjugação variada de elementos públicos e privados, voltados para o atendimento do interesse público, sendo possível nele criar alternativas de gestão flexíveis” (Galvão, *apud* Jegeri, 1996: 177).

De fato, existe um grande potencial para as parcerias com entidades sem fins lucrativos, como órgãos filantrópicos, de classe, ONGs, universidades, nos quais prevalece o interesse público e a não sujeição às regulamentações próprias do setor público. Essas entidades gozam de maior flexibilidade e autonomia, além de credibilidade junto à sociedade.

Segundo estudo feito pela FUNDAP⁶, exposto no texto de Jegeri, a principal vantagem da constituição de parcerias entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos está na maximização do interesse público, uma vez que este é comum às partes envolvidas.

Não se pode mais desconsiderar o crescente papel das organizações não governamentais na ocupação de espaços públicos, principalmente enquanto agentes mediadores na elaboração de políticas públicas. Quando a sociedade civil se torna suficientemente forte para pronunciar-se com voz relativamente à altura da de seus pares no setor privado ou no governo, isso aumenta as oportunidades de parceria bem-sucedida (Dulany, 1997: 66).

Outra tendência que vem se tornando evidente é a formação de redes de serviços sociais, nas quais se constroem vários tipos de parcerias entre o poder público estatal e a

⁶ “Criada pela Lei nº 435 de 24/9/74, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo – FUNDAP teve seus estatutos aprovados em 1976, data de sua efetiva instalação e do início de seus trabalhos. A FUNDAP dedica-se aos seguintes campos de trabalho: consultoria organizacional, formação de recursos humanos, desenvolvimento de novas tecnologias de gestão administrativa, pesquisa aplicada à economia do setor público, assessoria técnica para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, notadamente na área social. A atuação da FUNDAP visa alcançar dois grandes objetivos: elevar os padrões de organização, gestão e desempenho da máquina pública e propor formas mais efetivas de intervenção governamental. Como orientação geral, a Fundação pauta-se pela valorização do servidor como principal agente dos processos de mudança, posto que nada de verdadeiramente significativo pode ser feito sem a dedicação, o entusiasmo e a criatividade dos servidores. Ao coordenar ações e projetos que visam à otimização dos recursos do setor público, enfatiza a descentralização das operações, a responsabilização das agências administrativas, a qualidade dos serviços prestados e a avaliação sistemática de todas as ações públicas. Do mesmo modo, promove trabalhos de parceria e cooperação interinstitucional, estimulando o intercâmbio entre organismos governamentais e a articulação dos diversos interesses. Ao longo dos seus vinte anos de atuação, pôde realizar projetos em todos os setores da Administração Pública, no nível municipal, estadual, nacional e internacional. Acumula, por isso, uma rica experiência e um significativo acervo de conhecimentos sobre os problemas da gestão pública no mundo contemporâneo” (Fonte: <http://www.fundap.sp.gov.br/fundap/index.htm>).

sociedade. Nota-se uma confluência de interesses quando esses atores se unem visando a maximização de ações de promoção de direitos dos cidadãos.

Dulany (1997) ressalta que a parceria funciona melhor quando os grupos envolvidos possuem aproximadamente o mesmo nível de poder de decisão. Outro aspecto observado pela autora é que o fato de as parcerias terem se tornado moda pode ser contraproducente, porque, sem objetivos concretos e específicos, e marcas a serem alcançadas, os participantes podem rapidamente se decepcionar com parcerias como meio de solucionar problemas.

Já Ferrarezi (1997) nos alerta que não há relação direta entre repasse de serviços e maior eficiência, haja visto as precárias condições em termos gerenciais da maioria das organizações não governamentais sem fins lucrativos e as formas que atualmente regem, legal e administrativamente, as relações entre as administrações públicas e o terceiro setor, as quais impõem limites ao seu desempenho, por exemplo, com a descontinuidade de projetos e as constantes mudanças políticas que afetam o gerenciamento desses programas e projetos.

Ainda segundo essa autora, a seleção de entidades do terceiro setor para realizar convênios com o Estado é feita, freqüentemente, em bases discricionárias que acabam favorecendo práticas clientelísticas e fisiológicas.

Jegeri, citando Galvão (1995) pontua que

“as parcerias podem desempenhar um papel fundamental numa reforma do Estado, mas esta não se restringe a elas. Hoje, caberia ao Estado, ao adotar uma política de parcerias, desenvolver uma atuação planejada e compensatória que garantisse a necessária universalização do atendimento e da qualidade dos serviços prestados à população” (p. 179).

Feitas estas ressalvas, como afirmamos anteriormente, as parcerias e redes são uma nova estratégia que os governos locais e nacionais vêm adotando para enfrentar os desafios de melhoria das condições de vida dos cidadãos, principalmente das camadas mais pobres que demandam mais serviços públicos do Estado.

Ferrarezi (1997) aponta que

“um modelo mais adequado para a realização de parcerias por meio de licitação específica, concurso público ou outra forma que se crie, irá impulsionar, por sua vez, o aprimoramento da capacidade de gestão e maior profissionalização dos quadros das entidades” (p. 14).

Referindo-se ao papel do Estado, a autora aponta que este deve atuar predominantemente em problemas estratégicos, garantindo a equidade na aplicação de recursos, articulando o econômico e o social, definindo prioridades sociais e diretrizes gerais de uma política de desenvolvimento, garantindo o financiamento das políticas sociais, sinalizando a direção dos investimentos, somando esforços, promovendo sinergias, assumindo a concertação de atores e de alianças estratégicas para a superação dos problemas sociais.

Mas quais seriam as contribuições dessas organizações no sentido de incrementar a participação e a cidadania? Para responder a esta questão, recorreremos a Drucker (1993), citado por Jegeri (1996), que ao estudar o papel das organizações comunitárias autônomas afirma que “a maior contribuição que essas organizações podem dar é como novos centros de cidadania com sentido”, pois o Estado necessita de um terceiro setor forte e autônomo “em adição aos dois já conhecidos, o setor privado das empresas e o setor público do governo” (p. 177).

Por fim, Dulany (1997) mostra que

“o potencial mais estimulante surgido dessas colaborações entre setores talvez seja a sinergia de 2 + 2 = 22 e não 4, quando o talento, capacidade e recursos oriundos de diferentes grupos começam a atuar harmoniosamente, e não com propósitos conflitantes” (p. 70).

Até aqui, analisamos rapidamente conceitos fundamentais para a compreensão do movimento que ampliou, nas últimas décadas, as ações de promoção dos direitos humanos no Brasil. Observamos, em nosso breve percurso, o papel decisivo que a sociedade civil foi adquirindo, principalmente a partir de 1988 com a nova Constituição brasileira, quando milhões de brasileiros se mobilizaram em torno de emendas populares e de proposições de matérias das mais diferentes áreas aos constituintes.

Naquele momento histórico, a participação popular foi garantida através de audiências públicas, emendas populares, contatos diretos com os legisladores, manifestações em Brasília e nos Estados etc. Um dos instrumentos então mais utilizados pelos movimentos sociais foram as emendas populares: 12.277.423 assinaturas foram coletadas em 122 emendas que propunham desde reforma agrária, democratização dos meios de comunicação, política urbana, jornada de trabalho, participação popular, plebiscito sobre o regime de governo, criação de estados etc. Essa participação intensa e massiva permitiu à Assembléia Constituinte esboçar uma síntese do Brasil como nunca havia sido feito.

Atentamos para a importância dos movimentos da sociedade civil organizada, notadamente os movimentos de direitos humanos, que possibilitaram a formação e gradual ampliação de redes e parcerias dessas organizações e movimentos com o Estado, visando a elaboração e implementação de políticas públicas de incremento da cidadania.

Isto posto, podemos partir, na seqüência, para a análise do objeto do presente trabalho. Ou seja, verificar em que medida a sociedade civil organizada foi importante na construção, juntamente com o Estado, de políticas públicas de defesa, proteção e promoção dos direitos humanos em Minas Gerais, a partir da implementação, em 1999, da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

“Sin paz, sin una paz auténtica, justa y respetuosa, no habrá derechos humanos. Y sin derechos humanos – todos ellos, uno por uno – la democracia nunca será más que un sarcasmo, una ofensa a la razón, una tomadura de pelo. Los que estamos aquí somos una parte de la nueva potencia mundial” (texto de José Saramago referente ao manifesto contra a guerra dos Estados Unidos e Iraque, lido pelo prêmio nobel no sábado, dia 06/04/03, em Madri).

Neste capítulo, aprofundaremos a análise do que vêm a ser as políticas públicas de direitos humanos, ou seja, como as intervenções estatais foram se configurando em ações de incremento da cidadania e na defesa, proteção e promoção de direitos, no Brasil e em Minas Gerais.

Para um melhor entendimento das políticas públicas de proteção, defesa e promoção dos direitos humanos é importante lembrar que faz pouco tempo que a sociedade brasileira e o poder público vêm se preocupando com essas questões, notadamente a partir da década de 1970, conforme visto anteriormente e reafirmado a seguir:

*“Esse quadro de desigualdade e exclusão, que só foi minorado de forma muito limitada nas áreas de saúde e saneamento, foi um dos fatores de emergência dos diversos movimentos sociais, notadamente a partir de meados da década de 70, assumindo diversas formas organizativas na apresentação das suas demandas ao Estado. Esse momento se define por um quadro pautado pela crise de legitimidade do regime (militar), que tem, como reflexo, mudanças na atitude dos setores liberais, a volta do Estado de Direito e o início do debate em torno da questão dos **direitos humanos** (grifo nosso), simultaneamente a uma crescente deterioração das condições de vida nos grandes conglomerados urbanos”* (Jacobi, 1986: 99).

Observamos antes que a resistência ao regime militar foi um dos momentos mais importantes da vida política brasileira, no que se refere à intervenção da sociedade civil organizada na mudança de rumos do país. No campo e na cidade, estudantes, trabalhadores, políticos e religiosos se mobilizaram em torno de movimentos pela democratização do país. No campo surgiram fortes as lideranças progressistas e os sindicatos de trabalhadores rurais. Nas cidades nasceram movimentos como as Comunidades Eclesiais de Base⁷, os movimentos sindicais, os movimentos por melhorias urbanas e os movimentos de defesa dos direitos humanos.

Durante o regime militar, setores organizados da sociedade empreenderam movimentos em defesa das liberdades democráticas, que logo conquistaram o apoio popular. Tudo isso culminou em grandes articulações e manifestações, como a luta pela anistia ampla, geral e irrestrita, pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte e por eleições diretas no país.

Esses movimentos populares organizados nasceram e ganharam força na luta contra as desigualdades sociais imperantes no Brasil. Como discutimos inicialmente, no capítulo anterior, a pobreza acentuada no Brasil é associada a desigualdades de classe social, raça, sexo, etnia, e também a desigualdades de acesso ao poder, a recursos públicos, à Justiça e ao saber.

Por isso, no estudo de políticas públicas no Brasil devemos centrar nossa perspectiva na pobreza e na desigualdade social, que provocam um enorme hiato entre os direitos proclamados constitucionalmente e a realidade vivida pela imensa maioria da população. Não tendo acesso a direitos elementares (serviços de saúde, educação,

⁷ As Comunidades Eclesiais de Base, ou CEBs, surgiram no Brasil a partir da década de 70. São uma das mais concretas expressões populares de vivência do Evangelho. Essas comunidades aproximam a vivência da fé com as lutas populares, fazendo um contraponto do modo tradicional de atuação da Igreja Católica no Brasil que, até então, privilegiava a vivência da fé em detrimento da participação em questões sociais e políticas.

moradia etc.), parte da população é vítima não somente da exclusão sócio-econômica, mas também da exclusão política, obrigando grandes massas de pobres a se subjugarem ao controle de políticos inescrupulosos que perpetuam uma relação de dependência entre esses “coronéis” e aqueles que carecem de seus “favores” para a subsistência.

Alguns números e estatísticas corroboram este tipo de análise, como os que apontam que o Brasil está entre as dez maiores economias mundiais e, não obstante, ocupa o vergonhoso 73º lugar (dados de 2002)⁸ no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH⁹. No que diz respeito à população, o IDH dos brancos é de 0,796 (48º no ranking) e o dos negros é de 0,680 (correspondente ao 108º lugar).¹⁰

O relatório de 2002 do PNUD apontou também que 98% das crianças entram no ensino fundamental, mas só 15% passam ao ensino médio. A taxa de mortalidade infantil segue alta, embora em declínio, e a mortalidade de jovens entre 15 e 29 anos no Brasil é apontada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma das maiores do mundo.

Em seu relatório apresentado em outubro de 2002, a Organização Mundial de Saúde afirma que o Brasil gasta 1,9% do PIB para tratar as vítimas de violência (para se ter uma idéia da magnitude deste gasto, a despesa global do Brasil com educação – nas esferas federal, estadual e municipal – é de 4% do PIB). Segundo o relatório, essa situação é decorrência do crescimento das desigualdades sociais. Fatores como a menor participação no mercado de trabalho, devido ao aumento do desemprego, a reduzida

⁸ Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP). Ver: www.undp.org.br

⁹ Índice formado pela renda *per capita*, taxa de escolaridade/analfabetismo adulto e expectativa de vida, e varia entre 0 e 1 – quanto mais perto de 1, melhor a qualidade de vida.

¹⁰ Informações obtidas no “Guia de Direitos Humanos – fonte para jornalistas”, editado conjuntamente pela Rede Andi e Conectas, esta última uma organização internacional não-governamental, sem fins lucrativos, criada em São Paulo em outubro de 2001, com a missão de fortalecer os direitos humanos por meio do diálogo e da compreensão, promovendo o avanço das organizações de direitos humanos no hemisfério sul (África, América Latina e Ásia). Ver: www.conectas.org

produtividade no trabalho, salários mais baixos, repetência escolar e menor efetividade na educação de crianças têm gerado gastos sociais não monetários, como o crescimento de várias enfermidades, a maior mortalidade por homicídio e suicídio, o abuso do álcool e drogas e a depressão mental. Estas situações geram inúmeros gastos diretos para os sistemas de saúde, de justiça criminal e de assistência social. Ademais, existem efeitos multiplicadores sociais que geram graves impactos nas relações interpessoais e na qualidade de vida, como a transmissão da violência entre gerações, a menor qualidade de vida, a erosão de capital social, principalmente nas grandes cidades, e a participação reduzida no processo democrático da maioria das pessoas.

Para o contingente de 165.371.493 brasileiros registrados pelo IBGE no Censo de 2000, 33,5% são considerados pobres. E pelos dados do próprio IBGE, a pobreza no Brasil tem cor e sexo. Os números desnudam desigualdades gritantes no que se refere às oportunidades e às condições de vida da população negra em relação à branca. Como afirmamos no Capítulo II, com outros dados, a população negra é a mais pobre e tem menos acesso à educação, ao trabalho e aos serviços públicos básicos. Em cada mil nascimentos, morrem 37,3 crianças brancas e 62,3 negras. E a mortalidade entre menores de cinco anos é de 45,7 (por mil) crianças brancas e de 76,1 negras.

Além da falta de empregos muitos outros fatores contribuem para o aprofundamento da pobreza e das desigualdades, que estão alijando cada vez mais brasileiros do horizonte de inclusão social. Entre aqueles que estão ocupados, são crescentes a flexibilização dos direitos trabalhistas, a manutenção de diferenças salariais e de cargos entre mulheres e homens (e entre esses, as diferenciações por cor).

Os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada pelo Dieese/Seade¹¹ no primeiro semestre de 2002 nas principais regiões metropolitanas atestam que a população negra – e, em especial, as mulheres negras – é a mais prejudicada em matéria de desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Esse segmento representa o maior percentual no contingente de desempregados e, entre os ocupados formalmente, é o que percebe remunerações menores e o que não ascende a cargos de direção e planejamento.

A Síntese de Indicadores Sociais 2002¹², lançada pelo IBGE em junho de 2003, confirma que o traço mais marcante da sociedade brasileira é a desigualdade. Apesar de a melhora dos indicadores ter sido generalizada, sobretudo os de saúde, educação e condição dos domicílios, a distância entre os extremos ainda é muito grande. Quanto à desigualdade por gênero, as mulheres ganham menos que os homens em todos os Estados brasileiros e em todos os níveis de escolaridade. Elas também se aposentam em menor proporção que os homens e há mais mulheres idosas que não recebem nem aposentadoria, nem pensão.

Pretos e pardos recebem metade do rendimento de brancos em todos os Estados (sobretudo nas regiões metropolitanas de Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba) e nem o aumento do nível educacional tem sido suficiente para superar a desigualdade de rendimentos. Os dados mostraram, ainda, que a desigualdade por cor é mais forte que por gênero, pois os homens pretos e pardos ganham 30% a menos que as

¹¹ Desde 1955 o DIEESE vem desempenhando o papel para o qual foi criado pelo Movimento Sindical: desenvolver atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao mundo do trabalho e que se ajustam aos desafios que a realidade coloca para a organização dos trabalhadores brasileiros. Ao longo desse tempo, a instituição consolidou-se pela sua eficiência e credibilidade, tornando-se uma fonte de dados, informações e análises confiáveis para as entidades sindicais e para a sociedade. Trata-se de uma criação única do Movimento Sindical brasileiro: sua forma de organização, seu pluralismo e sua história não têm correspondência em nenhuma outra parte do mundo. É uma entidade civil sem fins lucrativos, mantida pela contribuição das entidades sindicais filiadas, na qual estão representadas todas as correntes do Movimento Sindical brasileiro (Fonte: *website* do Dieese – www.dieese.org.br, em junho de 2003).

¹² Fonte: www.ibge.gov.br, junho de 2003.

mulheres brancas. Do total de pessoas que fazem parte do 1% mais rico da população, 88% são de cor branca, enquanto que, entre os 10% mais pobres, quase 70% se declaram de cor preta ou parda.

O 1% mais rico da população acumula o mesmo volume de rendimentos dos 50% mais pobres e os 10% mais ricos ganham 18 vezes mais que os 40% mais pobres. Metade dos trabalhadores brasileiros ganha até dois salários mínimos e mais da metade da população ocupada não contribui para a Previdência.

As desigualdades de rendimento acarretam muitas outras: 80% dos domicílios dos 10% mais ricos têm saneamento adequado, contra um terço dos 40% mais pobres; existem mais de 30% de empregados sem carteira entre os 40% mais pobres e apenas 8% entre os 10% mais ricos; o percentual de estudantes de nível superior, de 20 a 24 anos, também é bastante desigual nos dois grupos, de 23,4% e de 4%, respectivamente.

A região Nordeste apresentou a menor taxa de contribuição previdenciária. Aí, 27,7% dos ocupados contribuem para a previdência, contra 56,7% na região Sudeste. Em 37% dos domicílios nordestinos, contra 12% no Sudeste e no Sul, a renda *per capita* é de até meio salário-mínimo. No Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apenas metade dos domicílios urbanos possuía acesso a rede geral de esgoto ou a fossa séptica. Entre as regiões metropolitanas, os percentuais variam de 54,1% em Recife para 92,8% em Porto Alegre. No País, a proporção de domicílios com saneamento considerado adequado era de 62,2%, mas na região Norte era de 11,3% e no Sudeste, de quase 85%.

A Síntese revela, ainda, que 35% das 27,3 milhões de famílias que tinham pelo menos uma criança de até 14 anos de idade, em 2001, percebiam rendimento *per capita* de meio salário-mínimo. Entre os Estados, os percentuais variavam de 61,6%, no Maranhão, a 15,5% em São Paulo.

Embora revele a redução do trabalho infantil, que caiu de 19,6% entre as pessoas de 5 a 17 anos de idade para 12,7% em 2001, constatou que 75% desses jovens trabalhadores são responsáveis por até 30% do orçamento de suas famílias.

Objetivamente, não é descabido afirmar que a permanência de tantas desigualdades sociais dificulta a efetivação dos direitos humanos. Apesar de o Brasil ter incorporado, na Constituição de 1988, grande parte dos direitos previstos nos tratados internacionais da área de direitos humanos, ainda existe, nos dizeres de José Murilo de Carvalho, “um longo caminho” a ser percorrido para que todos os brasileiros possam viver com dignidade e exercer plenamente sua cidadania.

É importante observar que durante todo o processo da Constituinte houve uma forte articulação das organizações da sociedade em torno do objetivo comum de inserir na Carta o máximo possível de direitos. Essa articulação foi tão promissora que a Constituição brasileira é conhecida internacionalmente como uma das mais avançadas no campo da garantia de direitos. Ela buscou assegurar, também, a participação popular com a criação de instrumentos de consulta popular, de conselhos propositivos e de fiscalização, da reformulação de órgãos da Justiça, entre outros. Estão previstos no artigo 14 instrumentos de participação direta como o plebiscito, o referendo e os projetos de leis de iniciativas populares. Da mesma forma, o artigo 5º garante a qualquer cidadão o direito de propor ação popular por crimes contra o patrimônio público, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico etc. Importante modificação foi a reformulação do papel do Ministério Público, que teve suas funções ampliadas principalmente no aspecto de defesa dos interesses individuais e coletivos.

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição, os movimentos sociais passaram a participar ativamente nos diversos fóruns constituídos nos âmbitos municipal, estadual e federal – conselhos de direitos, conferências, encontros etc. - o

que garantiu a elaboração e aprovação de planos municipais e estaduais de direitos humanos muito abrangentes e o poder de fiscalização pela sociedade do cumprimento desses planos.

Porém, o movimento intenso de articulação e mobilização social experimentado pelas organizações da sociedade civil quando da discussão da Constituição brasileira não se prolongou por muito tempo. Logo aconteceram refluxos nos diversos movimentos e uma espécie de concorrência se instalou entre as várias organizações, fazendo com que cada segmento passasse a defender suas próprias reivindicações de forma isolada.

Cabe registrar que uma importante iniciativa governamental da década de 90, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), lançado em 13 de maio de 1996, reunia propostas de ações governamentais que enfatizavam a parceria com a sociedade civil e o papel dos governos estaduais e municipais na luta contra a violência, discriminação e impunidade, e a efetiva proteção dos direitos humanos no país.

Dois dispositivos do PNDH atentavam para parcerias entre Estados, municípios e sociedade nas políticas públicas: um deles concedendo incentivos federais aos Estados e municípios que implementassem medidas favoráveis aos direitos humanos e o outro retendo recursos e subsídios destinados aos governos que não o fizessem.

Sobre as dificuldades e avanços das atividades dos movimentos sociais pós-Constituição registramos algumas discussões que tiveram lugar durante o Colóquio de Direitos Humanos, promovido pelo Consórcio Universitário pelos Direitos Humanos (formado pela PUC-SP, Universidade de São Paulo e Universidade de Columbia), realizado nos anos de 2000 e 2001, quando os participantes analisaram e evidenciaram a visão fragmentada que os próprios ativistas têm dos direitos humanos, prevalecendo a dificuldade em se reconhecer a importância de outras reivindicações que não a própria,

e a ausência de articulação de ações que redundassem em pressões por políticas públicas mais universalistas.

Observou-se que apesar de os movimentos e entidades de direitos humanos atentarem para a importância da continuidade dos debates ocorridos durante a elaboração da Constituição, havia uma idéia de que cada parte envolvida no processo deveria garantir seu espaço próprio de reivindicação, demarcando suas ideologias próprias, o que veio a prejudicar a articulação em torno do tema “direitos humanos”. Assim, por exemplo, o movimento negro reivindicava conquistas específicas; o movimento de luta contra a tortura agia em outras frentes; os movimentos em prol dos direitos das crianças e adolescentes articulava campos de atuação próprios, e assim sucessivamente.

Não obstante essa fragmentação dos movimentos e entidades, percebeu-se que a estrutura necessária para a real implementação dos direitos conquistados na Constituição depende das chamadas **políticas públicas**, ou seja, dos programas de ação governamental que visam à concretização desses direitos. Havia um consenso de que as políticas públicas devem ser formuladas para a realização de objetivos bem determinados – são elas que preenchem os espaços normativos e dão forma aos princípios e regras estabelecidos nas leis.

Notou-se, no Colóquio, que a construção das políticas públicas envolve não apenas a finalidade da ação governamental, mas também os recursos para a realização das metas. Neste sentido, as políticas públicas dependem essencialmente de verbas e providências da administração pública para concretizar os direitos, pois, sem respaldo financeiro não haveria como executar as ações planejadas.

A compreensão da importância das políticas públicas para sanar os grandes problemas nacionais direcionou as ações dos movimentos e entidades de direitos

humanos para a cobrança de mudanças estruturais da ordem sócio-econômica. Compreendeu-se, naquela ocasião, que para efetivarem-se tais mudanças, questões como a destinação de recursos do orçamento, por exemplo, deveriam ser colocadas na agenda das discussões e reivindicações sociais.

É mister notar que estava em curso uma mudança qualitativa na atuação dos movimentos de direitos humanos. A partir de então, esses movimentos atentaram para a necessidade de uma nova postura, mais profissional e articulada, reduzindo o viés meramente denunciante de até então, e desenvolvendo, gradativamente, uma ação voltada para o monitoramento das políticas públicas de direitos humanos, por exemplo, com o acompanhamento da gestão e execução orçamentária de políticas de incremento da cidadania.

Ainda segundo observamos nos documentos do Colóquio, notou-se na ocasião que o processo de realização das novas demandas dos movimentos de direitos humanos deveria contemplar as fases de estabelecimento da agenda, de formulação de alternativas, de decisão, execução e avaliação. Percebeu-se, ainda, que as políticas públicas são importantes instrumentos de **participação popular**.

O Colóquio constituiu-se em privilegiado fórum de debates, possibilitando, posteriormente, que os movimentos de direitos humanos fossem conquistando a institucionalização desta participação, exigindo, interferindo e avaliando a realização das políticas públicas.

A partir de então, foi amadurecendo a idéia de que os programas de ação governamental que resultam da coordenação dos diversos grupos ligados a cada tema da vida social, aglutinando interesses em torno de objetivos comuns da sociedade, e não apenas das agências estatais, são fundamentais para as ações de direitos humanos.

Como mencionado anteriormente, a participação popular iniciada na década de 1970 e que teve seu auge por ocasião da Constituinte, apesar dos eventuais refluxos, foi ocupando, na década de 1990, seu espaço nos processos de geração das políticas públicas, atuando nos conselhos previstos na Constituição Federal e em leis que regulamentam direitos sociais, tais como a Lei Orgânica da Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a legislação ambiental.

Como os conselhos gestores de políticas públicas não são exatamente estatais, nem totalmente comunitários, costumam ocorrer dúvidas e dificuldades para o seu estabelecimento. De qualquer forma, existe toda uma nova perspectiva de participação popular na gestão pública, que está transformando a organização do Estado.

Além dos movimentos organizados, universidades, centros de pesquisa e organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, têm assumido um papel central na formulação e implementação de políticas públicas, fornecendo o conhecimento técnico e o apoio político necessários para a adoção de medidas visando à defesa dos direitos humanos.

Neste sentido, os movimentos, entidades e militantes de direitos humanos perceberam ser essencial um planejamento estratégico em relação às políticas públicas, priorizando os objetivos e organizando os meios de execução para evitar a confusão de atribuições entre os diferentes órgãos estatais, muitos deles ainda sem estrutura ou diretrizes claras para o trabalho com as políticas públicas de direitos humanos.

A formulação de políticas públicas para os direitos humanos passou a constituir importante estratégia para a consolidação do regime democrático no Brasil.

Além da vontade política do governo federal, dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil, a garantia dos direitos humanos depende, também, da institucionalização de mecanismos de resolução de conflitos e de combate às violações e

à impunidade. Do mesmo modo, é imprescindível atuar simultaneamente na proteção e promoção de todos os direitos, inclusive os econômicos, sociais e culturais para consolidá-los de fato na vida de todas as pessoas.

Outro evento no qual ficou clara a compreensão acerca da necessidade da ação conjunta entre o Estado e a sociedade civil organizada visando a implementação de políticas públicas ocorreu durante a VI Conferência Nacional de Direitos Humanos¹³, realizada em Brasília, em 31 de maio de 2001. O Coordenador Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos¹⁴, Romeu Omar Klich, em nome do Conselho Nacional do Movimento, fez um pronunciamento sobre a importância das políticas públicas participativas para a implementação de projetos sociais de defesa, proteção e promoção dos direitos humanos.

Segundo Omar Klich, a realização dos direitos humanos implica em políticas públicas e tem no Estado o principal agente responsável pela garantia dos direitos e, complementarmente, toda a sociedade, de modo especial a sociedade civil organizada. A maneira de o Estado garantir a integralidade dos direitos humanos é desenvolver políticas públicas integrais.

Desenvolver políticas públicas em direitos humanos, segundo Klich, implica reconhecer dois aspectos indissociáveis e complementares:

¹³ As conferências nacionais de direitos humanos se constituem num momento privilegiado de integração de inúmeros movimentos, entidades e militantes de direitos humanos. Acontecem anualmente na Câmara dos Deputados e, via de regra, produzem as diretrizes de atuação que devem nortear as ações das entidades e movimentos, principalmente no que se refere à pressão articulada em relação ao poder público. A primeira conferência aconteceu em abril de 1996.

¹⁴ O Movimento Nacional de Direitos Humanos é um movimento organizado da sociedade civil, sem fins lucrativos, democrático, ecumênico, suprapartidário que atua em todo o território brasileiro, através de uma rede de 316 entidades filiadas. Foi fundado em 1982, constituindo-se hoje na principal articulação nacional de luta e promoção dos direitos humanos no Brasil.

- a) direitos humanos são a base de todas as políticas públicas, no sentido de que estas vêm para responder à responsabilidade de o Estado garantir acesso e satisfação de direitos;
- b) direitos humanos exigem políticas públicas específicas. Assim que, para fazer uma distinção sintética: direitos humanos em todas as políticas públicas e direitos humanos como política pública.

Portanto, o Estado tem o papel central de agente de promoção, proteção e reparação dos direitos humanos e, em consequência, necessita promover as condições legais, políticas e orçamentárias para implementar políticas públicas baseadas em direitos. Não basta, pois, que manifeste intenções. É necessário que se estruture um marco legal, sejam promovidas ações e estímulos à sociedade para que se avance na construção de uma cultura de direitos humanos, ou seja, de uma sociedade cidadã.

Neste sentido, Omar Klich, defende que propor políticas públicas para a efetivação de direitos significa reconhecer que

“a sociedade civil organizada, especialmente os movimentos populares, tem um papel de protagonismo no exercício do controle social e na proposição e interlocução com o Estado. Além disso, exige capacidade de monitoramento e avaliação, em vista de fazer avançar a efetivação da garantia dos direitos. A construção de parcerias na execução de políticas públicas, mais do que significar uma terceirização disfarçada, enseja o reconhecimento do potencial da sociedade civil e a necessidade de seu constante fortalecimento como espaço autônomo e independente. (...) Para criar condições de incidir de forma significativa na realidade, antecipando-se às violações e tendo uma perspectiva pró-ativa, é necessário que demos um passo significativo na articulação de diversos instrumentos e mecanismos a fim de que possamos, de fato, esgotar internamente a proteção dos direitos humanos e ter no sistema global e

*regional*¹⁵ *instâncias complementares de proteção dos direitos*” (www.mndh.org.br).

Como percebemos nas ponderações acima, as discussões e deliberações dos movimentos de direitos humanos propõem o estreitamento das relações que proporcionam parcerias efetivas visando a implementação de políticas públicas.

Não temos elementos suficientes para mensurar se tais propostas foram efetivadas, mas, além das parcerias que foram se firmando entre as entidades e movimentos de direitos humanos e o poder público, outras iniciativas positivas de participação da sociedade na formulação de políticas públicas passam a ser observadas em muitas partes do Brasil. As cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte, por exemplo, já “exportam” seus modelos de Orçamento Participativo (OP), que consistem na participação direta da população na formulação de políticas públicas para o município e na fiscalização das ações do poder público. O OP é apontado como uma escola de cidadania porque o cidadão passa por um processo de formação política ao participar das assembleias, ao se apropriar de informações fundamentais para decidir, e ao formar comissões de controle e de fiscalização das ações do poder público.¹⁶

A importância da atuação dos movimentos de direitos humanos na configuração de políticas públicas de promoção da cidadania pode ser percebida, também, à medida

¹⁵ O sistema regional a que se refere Omar Klich é o Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos que veio a ser criado efetivamente durante a VIII Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em Brasília nos dias 11 a 13 de junho de 2003. Já existe um sistema internacional de proteção dos direitos humanos: “A Conferência Mundial de Direitos Humanos incentiva a criação e o fortalecimento dessas instituições nacionais, tendo em conta os ‘Princípios Relativos ao Estatuto das Instituições Nacionais’ e reconhecendo que cada Estado tem direito de escolher o marco que melhor se adapte às suas necessidades específicas no plano nacional” (Declaração e Programa de Ação de Viena - Parte I – Parágrafo 36 – Tradução Livre).

¹⁶ Não podemos esquecer de mencionar, ou omitir, que apesar dessas conquistas, outras iniciativas são classificadas como atentados aos direitos fundamentais da pessoa humana. As tentativas de realização de plebiscitos para decidir sobre a redução da maioria penal e a instituição da pena de morte no País são dois exemplos concretos desse tipo de iniciativa. No caso específico da pena de morte, apesar de ser considerada cláusula pétrea (não pode ser introduzida na Constituição), alguns parlamentares, insistentemente, utilizam-se do argumento de que com o plebiscito estaria sendo explicitada a vontade da maioria.

que estes movimentos pressionaram o governo brasileiro visando a ratificação de todos os tratados internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, tanto do sistema global da Organização das Nações Unidas (ONU) como do regional da Organização dos Estados Americanos (OEA). Possuímos, por exemplo, no plano interno, a vigência e a eficácia jurídica do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ambos estabelecidos em 16 de dezembro de 1966 por meio de assembléia da ONU e ratificados pelo Brasil em 24/01/92).¹⁷ São instrumentos importantes, que asseguram princípios que deverão ser atendidos progressivamente tanto na elaboração de reformas legislativas como na formulação de políticas públicas.

3.1. Políticas públicas de direitos humanos e projetos sociais

Na perspectiva de nosso estudo, compreendendo “direitos humanos” como os direitos de todos os cidadãos ao bem-estar social, apontamos que as políticas públicas de direitos humanos têm sua gênese, no Brasil, em projetos sociais que objetivaram reduzir as desigualdades sociais, marcantes em nossa sociedade, conforme já afirmamos anteriormente.

¹⁷ Além destes, o Brasil participa dos seguintes instrumentos de proteção dos direitos humanos: Convenção para a Prevenção do Crime de Genocídio (1948); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966); Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (1956); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979); Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994); Protocolo à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos Relativo à Abolição da Pena de Morte (1990); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador – 1988); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José – 1969); Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994); Estatuto do Tribunal Penal Internacional - TPI (1998).

Os projetos sociais foram criados para suprir lacunas produzidas numa sociedade que apresentava – e ainda apresenta - uma organização desigual sob o ponto de vista econômico e social; em que se observa uma estrutura hierarquizada, baseada numa minoria que se apropria da riqueza, dividindo a sociedade entre ricos e pobres.

As lacunas vivenciadas pelos pobres representam problemas para todos, tanto no campo da convivência social, quanto no campo da gestão pública. Muito mais grave que o quadro de pobreza absoluta da população é a questão do aumento da exclusão social e da pobreza relativa que tem gerado inúmeros outros problemas, como a violência nas grandes cidades.¹⁸

As diferenças sócio–econômicas geram problemas que encontram soluções nos projetos comumente catalogados como “sociais”.

No entanto, não é suficiente implantar novos projetos sociais. É necessário perguntar sobre a natureza de tais projetos. Uma questão é fundamental nesta discussão: quais seriam os pressupostos necessários, ou básicos, para a implementação das políticas públicas de incremento da cidadania? Ou, em outras palavras, o que os governos devem observar para que os projetos sociais tenham maior efetividade?

¹⁸ Como exemplo, citamos recente estudo feito pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da UFMG, demonstrando que a maioria dos homicídios nos conglomerados urbanos mais violentos de Belo Horizonte está associada à exclusão social de seus moradores. O estudo confirma que as favelas que têm *clusters* de homicídio possuem vários indicadores de bem estar social e de qualidade de vida bastante inferiores aos índices da cidade. Assim, o acabamento das residências nessas favelas é quase oito vezes inferior ao das outras regiões da cidade. O número médio de anos de estudo de seus moradores é em três anos inferior à média da cidade (5,53 contra 8,51). São regiões em que as populações são mais jovens, tendo uma idade média de 25 anos de idade, em contraste com os 29 anos que se constituem na média da cidade. A taxa de ocupação no mercado formal é maior em outras regiões da cidade do que nas de elevado homicídio. Além disso, as crianças morrem em maior proporção nestas regiões e há maior número de analfabetos. O índice de infraestrutura urbana é significativamente mais deficiente nestes lugares (cerca de cinco vezes). De uma maneira geral, o índice de proteção social é de cerca de um terço das outras regiões da cidade (Crisp, 2002 – Programa de Controle de Homicídios).

Primeiramente, há a necessidade da definição clara dos problemas a serem superados, o público a ser contemplado no projeto, os efeitos e impactos que este possa produzir, além de não se perder de vista os objetivos iniciais do mesmo.

A organização e metodologia dos projetos a serem implantados não podem ser desprezadas, assim como a condução política do mesmo, seja nos aspectos da governabilidade, capital político para gerenciamento, e as possibilidades de articulação externa necessária para a efetivação do projeto.

Aliado a isto, há a necessidade de antecipação de gastos com o objetivo de obter recursos financeiros para a execução do projeto. Outro planejamento necessário é o das pessoas e equipes que atuarão na execução do projeto ou ação governamental que visa a redução da desigualdade social. Soma-se, também, a capacidade técnica para avaliação do projeto em suas variadas dimensões, envolvendo participantes e usuários com o objetivo de corrigir rotas, rever planos.

A averiguação dos efeitos e impactos produzidos por um projeto torna-se mais precisa com a análise das diferentes variáveis que venham a constar na execução do mesmo; para que se realize é necessária a verificação da interação do projeto com o contexto em que se insere.

Na execução propriamente dita dos projetos sociais, não podemos desprezar certas mazelas sociais e políticas, características da sociedade brasileira. A persistência de práticas autoritárias, flagrantemente inconstitucionais, por exemplo, leva ao reforço do paternalismo e do clientelismo. Muitos projetos sociais não têm continuidade devido ao desinteresse sistemático de políticos que preferem controlar seus currais eleitorais a envidarem esforços na implementação de políticas de melhoria do capital social das comunidades.

Há que se pontuar, ainda, que boa parte da sociedade compreende as políticas públicas como benesses do Estado. Essa cultura é fruto da vigência histórica de um Estado paternalista, clientelista e patrimonialista. O desafio posto para os movimentos e entidades de direitos humanos é o de trabalhar na construção de uma cultura de direitos, o que implica desconstruir a concepção de Estado privatizado e afirmar a participação popular como elemento de constituição da cidadania e de políticas públicas que efetivem os direitos humanos.

No que diz respeito às organizações populares é fundamental dar passos significativos no sentido de fortalecer o processo de organização de base e o desenvolvimento de instrumentos mais eficazes de interlocução permanente para ir além de demandas pontuais.

Alguns pressupostos¹⁹ são importantes para a consecução de políticas públicas de direitos humanos. O primeiro pressuposto é não aumentar a fragmentação e desarticulação existente na maioria das ações do poder público entre as políticas setoriais referentes ao campo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Constituir uma política pública de direitos humanos não deve ser compreendido como mais uma política setorial – como geralmente são, por exemplo, as áreas de educação, saúde, transporte, habitação, planejamento, obras e serviços, administração. A finalidade de constituir uma política pública de direitos humanos é a de promover a integração e a articulação das políticas públicas setoriais.

O segundo pressuposto é, a partir do reconhecimento da existência de desigualdades econômicas e sociais e da diversidade cultural entre os diversos

¹⁹ Adaptado do texto “Políticas Públicas Locais: Município e Direitos Humanos” de Nelson Saule Júnior, extraído do *website* da Rede de Direitos Humanos e Cultura (www.dhnet.org.br).

segmentos da sociedade brasileira, constituir ações e políticas integradoras que contenham tratamentos específicos ou especiais em razão da condição física, sexual, racial, étnica, econômica, social e cultural das pessoas, grupos sociais e comunidades.

O terceiro pressuposto é o reconhecimento da existência de conflitos de interesses na sociedade. Em face de uma sociedade contendo uma diversidade de atores sociais com pensamentos divergentes, é fundamental que sejam simultaneamente respeitados os direitos à igualdade e à diferença.

Neste sentido, é importante a ampliação e a consolidação de esferas públicas democráticas que permitam, principalmente, a participação dos grupos sociais e comunidades carentes na formulação e implementação das políticas públicas. Como componente estratégico desta política está o desenvolvimento do processo de capacitação das comunidades locais no que diz respeito aos temas e ações referentes à cidadania e aos direitos humanos.

3.2. A implementação de políticas públicas de direitos humanos em Minas Gerais

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado de Minas Gerais foi o primeiro a instituir sua Assembléia Constituinte e o primeiro a promulgar sua Constituição, o que fez em 21 de setembro de 1989. Os deputados procuraram, na linha de orientação da Carta Federal, desdobrar as normas de institucionalização do Estado Federado mineiro, com suas realidades culturais próprias e exigências de segmentos diversos os quais, através de seus representantes, fizeram chegar aos constituintes suas pretensões e sugestões.

Da promulgação da Constituição mineira até a criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, órgão estatal responsável pela implantação e consolidação de

políticas públicas de defesa, proteção e promoção dos direitos humanos, percorreu-se “um longo caminho”.

Analisaremos, aqui, alguns dos principais eventos que, na nossa percepção, constituíram-se em pré-condições para a criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos.

No ano de 1997, foi criada, na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, uma importante Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) encarregada de investigar as mazelas e violações de direitos humanos no sistema prisional mineiro²⁰. A CPI foi criada justamente no ano em que a Igreja Católica lançou como tema da campanha da fraternidade²¹ a questão das violações dos direitos dos presos.

Como fruto dessa CPI, a Assembléia Legislativa votou uma série de leis²² que propunham modificações substanciais na estrutura de órgãos públicos do sistema de defesa social, entre as quais a Lei 12.986/98 que criou a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça, atendendo, assim, os reclamos

²⁰ O sistema prisional mineiro é composto por penitenciárias, casas de albergados, colônias agrícolas e hospitais psiquiátricos administrados, até 2002, pela Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, abrigando cerca de 25% dos presos condenados. Os outros 75% de presos condenados, contrariando a Lei de Execução Penal e outras legislações, estão em delegacias e distritos policiais, administrados (até 2002) pela Secretaria de Segurança Pública (Polícia Civil). Em 2003 foi criada a Secretaria de Defesa Social que anexou em sua estrutura a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos e a Secretaria de Segurança Pública. Porém, até a presente data, a situação dos presos continua inalterada, sendo que sua maioria ainda encontra-se em delegacias e distritos policiais.

²¹ Segundo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, CNBB, desde 1963 “a Campanha da Fraternidade é uma atividade de evangelização desenvolvida num determinado tempo (quaresma), para ajudar os cristãos e as pessoas de boa vontade a viverem a fraternidade em compromissos concretos como processo de transformação da sociedade a partir de um problema específico que exige a participação de todos na sua solução” (www.cnbb.org.br).

²² Os projetos de lei apresentados pela CPI propunham: (1) reapresentação do Projeto de Lei (PL) 738/96, que dispõe sobre incentivos fiscais para empresas que contratem trabalhadores presos e ex-presos; (2) PL que estabelece diretrizes para o sistema prisional do Estado; (3) PL que altera a Lei 11.402, modificando a administração do Fundo Penitenciário; (4) PL que torna obrigatória a criação de conselho penitenciário nas regiões administrativas do estado; (5) Projeto de Emenda à Constituição que cria a Coordenadoria Geral de Perícia Oficial do Estado, instituição autônoma a Polícia Civil, subordinada ao Governador; (6) PL que altera a Lei 11.600, determinando que as obras de melhoria de prédios de estabelecimentos prisionais possam ser executadas por contratação de entidades públicas ou privadas, retirando a exclusividade do Departamento de Obras Públicas do Estado. Além destes projetos legislativos, a CPI encaminhou importantes questões como a da necessidade de visitação periódica da Comissão de Direitos e Garantias Fundamentais da Assembléia a estabelecimentos prisionais; o pedido de punição para agentes públicos que praticam violação dos direitos humanos, entre outras.

da sociedade que denunciara, veementemente, as arbitrariedades cometidas por agentes do Estado no sistema prisional e a chamada “indústria do preso”²³.

Ainda em 1997 aconteceu uma grande articulação dos movimentos e entidades de direitos humanos visando pressionar o governador do Estado no sentido de sancionar um projeto de lei que criara a Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais. Depois de um ano e cinco meses de tramitação, enfrentando toda a sorte de boicotes, principalmente do Executivo mineiro, o projeto foi aprovado, por unanimidade – pois os deputados percebiam também a forte organização em torno de sua aprovação - em 25 de agosto do referido ano. As pressões pela sua sanção levaram à publicação da Lei 12.622, em 25 de setembro, um mês depois de o projeto ter sido aprovado em segundo turno, na Assembléia Legislativa.

A Ouvidoria de Polícia nasceu como mais um órgão reclamado pelas pessoas, entidades e movimentos de direitos humanos que exigiam o fim das arbitrariedades policiais contra os cidadãos, conforme observamos no depoimento de Helena Greco, então coordenadora do Movimento “Tortura Nunca Mais”, sobre a criação do referido órgão:

“A Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou irregularidades no sistema carcerário mineiro teve o mérito de mostrar para o público o que para nós já era sobejamente conhecido: os porões da tortura sobreviveram à ditadura militar, na “igrejinha” do DEOEsp²⁴. Sabemos que existem dezenas de outras “igrejinhas” em Minas. Consideramos que a única maneira de combater a violência estrutural existente é a criação de mecanismos de controle direto das polícias pela sociedade organizada como a Ouvidoria de Polícia” (Andrade, 1997: 21).

²³ Expressão utilizada pelos deputados da CPI Carcerária (ou Penitenciária) para denunciar desvio de dinheiro público, enriquecimento ilícito de funcionários públicos e superfaturamento na compra de alimentos e outros produtos para o sistema prisional.

²⁴ O termo “igrejinha do DEOEsp” se refere a uma sala no subsolo do Departamento de Operações Especiais da Polícia Civil de Minas Gerais, situado em Belo Horizonte, denunciado, durante a CPI, como local de tortura.

A Ouvidoria de Polícia tem como função receber críticas, reclamações e denúncias de qualquer cidadão relativas à atuação das polícias, principalmente em casos que envolvem abuso de autoridade, atos ilegais e tortura. Após o recebimento da denúncia, o ouvidor tem o poder de propor as medidas necessárias ao órgão competente das polícias, ao Ministério Público e ao Governador, como instauração de sindicância, inquérito ou ação para apuração de responsabilidade.

Abaixo reproduzimos parte do editorial do jornal “Estado de Minas”, que, apesar de sua linha conservadora sob o ponto de vista político, não deixou de registrar esse importante avanço democrático, comentando sobre a criação da Ouvidoria de Polícia, cujo título era: “A oposição tem direito a ter boas idéias”.

“A idéia era da oposição, mas era uma boa idéia. O Projeto de Lei do Deputado Durval Ângelo, que cria a Ouvidoria de Polícia, já foi aprovado pela Assembléia Legislativa e certamente será sancionado pelo governador. É uma proposta democrática, pois abre um canal permanente de defesa do cidadão, que terá a quem recorrer quando sofrer algum abuso por parte de policiais. Os abusos existem, são cometidos por uma minoria dentro das polícias, mas colocam em xeque a própria imagem das instituições. É razão mais que suficiente para que a Ouvidoria receba total apoio, inclusive dentro das polícias. O Brasil passa por um processo de reflexão sobre o sistema de segurança pública. Não é possível resolver todos os problemas da noite para o dia, não dá para fazer mudanças no afogadilho. (...) Através do futuro órgão, os cidadãos terão como se fazer ouvir. As pressões são inúmeras, especialmente contra a população mais carente, que não tem meios de se defender. Com a Ouvidoria, pode estar abrindo um novo tempo. Aquele em que a lei é igual para todos. Inclusive para os policiais” (Jornal Estado de Minas, coluna “Em Dia com a Política”, de 28/08/97, p. 02).

Dando seqüência às articulações dos movimentos de direitos humanos, registramos um evento importante que aconteceu no ano seguinte, em 1998, fruto

(também) da organização em torno da CPI Carcerária, que foi a mobilização da sociedade civil mineira em torno da articulação que deu origem ao Seminário Legislativo “Direitos Humanos e Cidadania”²⁵ que congregou cento e setenta e uma instituições e quinhentos e cinquenta e oito cidadãos mineiros. Motivadas pela Comissão de Direitos e Garantias Fundamentais da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, dezenas de entidades e organizações prepararam o evento ao longo do primeiro semestre daquele ano, conforme observamos no documento final do Seminário, publicado pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais:

“As exposições e os debates do encontro [Seminário Legislativo], assim como a aprovação das propostas, em grupos temáticos e em reunião plenária, tiveram como suporte um longo trabalho de preparação, em que as instituições envolvidas participaram ativamente da definição dos temas, do formato e da organização do seminário” (p. 05).

Há que se destacar que a expressiva organização dos movimentos de direitos humanos congregados durante a CPI Carcerária e o Seminário Legislativo derivava de um ciclo de debates, ocorrido no ano de 1997, também na Assembléia Legislativa, que tinha como objetivo avaliar a implantação do Programa Nacional de Direitos Humanos, instituído em 1996 pelo Governo Federal. Nesse encontro, foram apresentados relatórios das audiências públicas realizadas pela Comissão de Direitos e Garantias Fundamentais da Assembléia com o mesmo objetivo. Tanto as audiências quanto o ciclo de debates revelaram-se, ainda, oportunidades para traçar as bases do seminário.

²⁵ O seminário aconteceu de 17 a 20 de agosto de 1998 e suas conclusões finais (589 itens sobre os mais diversos temas relativos à promoção, proteção e defesa dos direitos humanos) foram encaminhadas ao Governador do Estado e à Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos visando fundamentar a elaboração do Programa Estadual de Direitos Humanos (o que veio a acontecer em 2002, conforme veremos no Capítulo 4º). Na ocasião do evento já havia sido votada, pela Assembléia Legislativa, a Lei 12.986/98 (sancionada em 30 de julho de 1998) que possibilitou a criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos (artigo 5º) no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos.

Nos dizeres do então presidente da Assembléia de Minas, deputado Romeu Queiroz,

“[as definições do Seminário Legislativo] constituíram também um desdobramento do ciclo de debates promovido por esta Casa [Assembléia Legislativa] no ano passado, com o objetivo de avaliar a implantação do Programa Nacional de Direitos Humanos” (Assembléia Legislativa de Minas, 1998: 05).

O Seminário foi uma parceria entre o Estado e sociedade civil organizada para produzir o documento que seria o ponto de partida do futuro Programa Estadual de Direitos Humanos. Observou-se, durante o evento, que a mobilização social de inúmeras entidades, movimentos e cidadãos e a vontade política, principalmente do Legislativo mineiro, viabilizaram as bases de um Programa Estadual de Direitos Humanos para Minas Gerais. Mais do que um conjunto de normas relativas à defesa e à promoção dos direitos humanos no Estado, o futuro programa seria a concretização de várias demandas sociais nessa área e também um compromisso do poder público de colocar em prática o que seria delineado durante o seminário.

As propostas da sociedade civil organizada e das diversas instituições foram amplamente discutidas no seminário, que resultou num documento com mais de 500 propostas, referendado por mais de 900 pessoas, representando cerca de 200 entidades.²⁶

O documento final do seminário engloba desde questões relacionadas com a discriminação da população negra, portadores de deficiência, homossexuais e transexuais, até temas referentes à exploração sexual de crianças e adolescentes, desrespeito aos idosos, povos indígenas, usuários de drogas, saúde e trabalho escravo.

²⁶ A lista com as entidades que participaram do Seminário encontra-se no documento final produzido pela Assembléia Legislativa. Ver: Assembléia Legislativa de Minas Gerais. *Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania*, Belo Horizonte, 1998, pp. 7-12.

Entre as propostas mais polêmicas do documento do Seminário Legislativo destacaram-se a desmilitarização e a unificação das polícias, bem como a criação de uma perícia oficial autônoma no Estado e a extinção da Justiça Militar. Caberia à Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, implementar o futuro programa.

O Seminário Legislativo significou, ainda, o coroamento de um ciclo de iniciativas da Assembléia Legislativa, em parceria com a sociedade civil, em prol da criação de um protocolo visando a implementação de políticas públicas de direitos humanos para o Estado.

O Seminário também foi significativo pela presença de autoridades reconhecidamente comprometidas com os direitos humanos. O primeiro dos quatro dias de discussões teve início com a palestra do então Secretário Nacional dos Direitos Humanos, José Gregori, que fez uma avaliação dos dois anos de vigência do programa nacional de direitos humanos. Entre as medidas implementadas pelo governo federal, o secretário citou o julgamento do policial criminoso pela justiça comum e não apenas, de forma corporativa, pelos tribunais militares, como ocorria até então.

O debatedor da noite de abertura, deputado federal Nilmário Miranda, que foi o primeiro presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, lembrou que o PNDH é, de certa forma, declaratório, uma vez que não obriga o governo federal nem os estaduais a implementar as ações previstas no documento.²⁷ Reconheceu, porém, que isso não impediu avanços como a tipificação do crime de tortura, entre outras medidas implementadas, mas que há um abismo entre o que o plano prevê e a realidade concreta, sobretudo quando se trata de orçamento da União.

²⁷ O 2º Programa Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Governo Federal em 2002, veio suprir algumas dessas lacunas.

Nilmário Miranda defendeu ainda que não é possível separar os direitos civis e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais. Segundo ele

“é muito difícil trabalhar a questão dos direitos humanos no País sem mencionar o desemprego – vinculado ao crescimento da violência –, a fome e a exclusão de várias parcelas da população do sistema público de saúde, bem como da educação. Por mais que celebremos os avanços dos direitos civis e políticos, já não se aceita mais no mundo inteiro essa desvinculação” (Assembléia Legislativa de Minas Gerais, In: Banco de Dados).

O primeiro dia de debates foi coordenado pelo deputado João Leite, então presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia.

No segundo e no terceiro dias do seminário, sete grupos de trabalho discutiram os diversos temas e produziram relatórios parciais que, levados à plenária final, resultaram na aprovação do documento síntese. Antes disso, expositores fizeram conferências sobre a universalização dos direitos civis e o direito à inclusão social; o papel do Estado e da sociedade civil na formulação e na execução das políticas sociais; e a atuação da segurança pública na implementação dos direitos humanos.

O ex-ministro da Administração Interna de Portugal, Alberto Costa, que deu início ao processo de reforma e de desmilitarização da polícia naquele país, também participou do seminário e relatou a experiência vivenciada pelos portugueses.

Podemos observar que os esforços dos movimentos de direitos humanos, dando suporte à CPI Carcerária, e a significativa organização e articulação em torno do Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania ampliaram a sensibilidade e mobilização em torno das questões pertinentes aos direitos humanos no Estado. A sociedade civil organizada encontrava-se bem articulada para reivindicar espaços de participação política e prova dessa organização está na pluralidade da Comissão de

Representação eleita na plenária final do Seminário com a finalidade de acompanhar e os desdobramentos do referido evento.²⁸

Dessa articulação dos movimentos sociais, dos militantes de direitos humanos e de autoridades públicas, principalmente parlamentares mineiros, resultou um amplo documento que, posteriormente, serviu de base para o Programa Mineiro de Direitos Humanos, lançado em dezembro de 2001, conforme comentaremos adiante.

O fato é que a criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos decorreu dessas mobilizações políticas e sociais em torno da CPI Carcerária e do Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais propôs várias modificações na estrutura do Estado, principalmente na estrutura da então Secretaria de Justiça que, a partir de 1998, passou por modificações, passando a chamar Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e abrigando a recém-criada Secretaria Adjunta de Direitos Humanos.

Por outro lado, após as eleições para o governo do Estado em 1998, os novos mandatários propuseram outras reformas na estrutura do Estado, o que possibilitou a efetiva implementação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos a partir de 1999.

A Lei 12.986/98, que modificava a estrutura da Secretaria de Justiça, originalmente determinava que a Secretaria Adjunta deveria,

²⁸ Faziam parte da Comissão (em ordem alfabética): Associação dos Delegados de Carreira da Polícia Civil de Minas Gerais, Centro Mineiro de Toxicomania, Comissão Acadêmica de Direitos Humanos “José Carlos da Mata Machado”, Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados de Minas Gerais, Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte, Conselho de Direitos Humanos do Aglomerado de Santa Lúcia, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual da Mulher, Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência de Belo Horizonte, Coordenadoria de Direitos Humanos da Prefeitura de Belo Horizonte, Fórum Mineiro de Saúde Mental, Grupo Guri de Belo Horizonte, Movimento Evangélico Progressista, Movimento Negro Unificado, Movimento Tortura Nunca Mais, Pastoral Carcerária, Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas, Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente e Sindicato dos Policiais Federais do Estado de Minas Gerais.

“apresentar, executar e monitorar o Programa Estadual de Direitos Humanos; encaminhar denúncias de violação de direitos humanos ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos; manter e divulgar banco de dados e atividades de pesquisa sobre Direitos Humanos; estimular o respeito aos Direitos Humanos por meio de apoio às organizações de defesa desses direitos e desenvolver e coordenar ações educativas relativas aos Direitos Humanos” (artigo 5º).

Na verdade, visando contemplar os anseios da sociedade e as novas demandas advindas dos movimentos de direitos humanos, como afirmamos acima, e das novas compreensões sobre o tema, a ação da Secretaria Adjunta ampliou as determinações da Lei 12.986/98, conforme veremos adiante quando mostramos a nova redação dada ao artigo 5º da referida lei.

Desta forma, os gestores da Secretaria Adjunta foram motivados a reformular as competências do artigo 5º, a fim de que se pudesse contemplar as novas demandas propostas pela sociedade civil e dar um caráter executivo e operacional ao órgão.

Neste sentido, foi encaminhada para o Executivo estadual a minuta de um projeto de lei visando a reformulação dos objetivos da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos com o intuito de abarcar estas novas demandas. A minuta previa a modificação do citado artigo 5º da Lei 12.986/98, da seguinte forma:

“Art. 5º.: Compete à Secretaria Adjunta de Direitos Humanos: promover os direitos sócio-econômicos como garantias coletivas dos direitos individuais; prover a articulação entre os setores sociais organizados e os órgãos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, para a garantia e defesa dos direitos fundamentais, na execução do Plano Estadual de Direitos Humanos; apresentar, executar e monitorar o Programa Estadual de Direitos Humanos; encaminhar denúncia de violação de direitos humanos ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos; promover, coordenar, orientar e avaliar o desenvolvimento de programas, projetos e ações relativos à defesa dos direitos humanos; manter e divulgar banco de dados

e atividades de pesquisa sobre direitos humanos; estimular o respeito aos direitos humanos por meio de apoio às organizações civis de defesa desses direitos; desenvolver e coordenar ações educativas relativas aos direitos humanos”.

Assim, quando da efetiva implementação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais, em 1999, os seus gestores procuraram implementar ações de direitos humanos que objetivavam:

“1) Novo padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade: a Secretaria Adjunta propunha a fomentar a participação democrática da população, portanto, buscava compreendê-la como um conjunto de cidadãos dotados de direitos e, ao mesmo tempo, de particularidades; não como um conjunto organizado de clientes a serem bem atendidos.

2) Novo padrão de desenvolvimento regional: o desenvolvimento sustentado das regiões mineiras devia ter o homem como valor fonte de todo progresso; ou seja, as inovações tecnológicas, as novas formas de organização da produção deveriam contribuir para a realização plena do cidadão e não para o seu alheamento histórico e social. O desenvolvimento regional é consequência necessária da efetivação dos direitos humanos.

3) Resgate da Federação: o Estado-nação enfrentava um dilema entre a promoção da cidadania e o atendimento dos imperativos da economia de mercado, que aguçava a erosão das instituições democráticas no país, da autonomia dos Estados-membros e assim, inevitavelmente, fragilizava as bases da Federação. Propondo uma nova estrutura de Estado aberta à participação popular, a Secretaria Adjunta pretendia tornar os cidadãos co-responsáveis pelo resgate da Federação, estimulando o senso constitucional e a defesa dos direitos humanos” (Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, 1999).

Diferentemente do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos²⁹, que, por opção expressa do Governo Federal, definiu atuações, tão somente, na área dos direitos civis sob o argumento de que *“o Programa atribui maior ênfase aos direitos civis, ou*

²⁹ Conforme informado anteriormente, o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos foi lançado pelo Governo Federal em 1996. O segundo é de 2002.

seja, os que ferem mais diretamente a integridade física e o espaço da cidadania de cada um”, a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, em consonância com os anseios de toda a sociedade civil organizada, expressos durante o Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania, não apenas optou por reconhecer a indissociabilidade dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e difusos, como também por colocar em prática essa compreensão, ou seja, traduzi-la em políticas públicas governamentais.

A Secretaria Adjunta de Direitos Humanos tinha como um de seus principais objetivos atender as pessoas que tivessem seus direitos, de qualquer forma, desrespeitados. Nos três anos e dez meses³⁰ de sua existência, a Secretaria foi, por diversas vezes, solicitada a responder pedidos dos cidadãos, das vítimas de algum tipo de violência, de pessoas que se sentiam desrespeitadas ou lesadas em sua condição de cidadania. Os dados que revelam a ação da Secretaria Adjunta em resposta a estas demandas encontram-se no quarto capítulo desta dissertação.

Sob o ponto de vista das demandas sociais e da visão da equipe de trabalho que foi constituída inicialmente, a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos pretendia ser um espaço de aglutinação no sentido de contribuir para intensificar a comunicação e a circulação de informações, criando assim as condições para a cooperação livre e voluntária com e entre entidades autônomas, independentes, cada qual com sua especificidade, as quais poderiam contribuir na criação e construção de uma grande rede de defesa da cidadania no Estado.

As expectativas advindas com a criação da Secretaria Adjunta determinaram novas necessidades de atendimento aos cidadãos. Assim, a Secretaria possibilitou a

³⁰ Em 2003, com a reforma administrativa do novo governo eleito em 2002, foi extinta a Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e, conseqüentemente, também foi extinta a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos. Uma Subsecretaria de Direitos Humanos foi criada no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, dando continuidade às ações da Secretaria Adjunta anterior.

atenção não apenas jurídica³¹, nem somente visando a defesa dos direitos sociais, civis e políticos. Atentou-se, também, por exemplo, para um forte sofrimento e dificuldade da vítima da violência que não tinha, até então, um espaço de acolhimento e uma política pública específica de atenção a este tipo de necessidade. Assim, com a criação de mecanismos de atendimento às vítimas de violência a Secretaria Adjunta implementava, no âmbito do Estado, uma novidade no campo de políticas públicas de defesa de direitos, dado que até então o enfoque era meramente na recepção de denúncias sobre a violação de direitos.

Iniciou-se a construção de dispositivos que atuassem levando em conta as várias vertentes da política de proteção, defesa e promoção dos direitos humanos.

Assim, definiram-se as linhas mestras de atuação da Secretaria:

- defender os direitos dos cidadãos, principalmente dos mais excluídos;
- proteger os direitos, na perspectiva da igualdade de oportunidade e condições;
- promover os direitos, resgatando a dignidade e cidadania dos cidadãos que tiveram seus direitos desrespeitados;
- atuar na articulação da sociedade civil organizada e dos movimentos organizados, visando a formação de fóruns de discussão e implementação de políticas públicas de direitos humanos;
- criar espaços de interação e participação social nas ações da Secretaria Adjunta, facilitando a comunicação com o cidadão.

Baseados nestes pressupostos surgiram e se desenvolveram os principais programas da Secretaria Adjunta.

³¹ Há que se registrar que, tradicionalmente, a defesa de direitos era concebida como atividade específica da área jurídica. Neste sentido, grande parte dos ideólogos de direitos humanos, até bem pouco tempo, eram operadores de direito. Com a nova visão de direitos humanos, a questão passou a ser compreendida como multidisciplinar, abarcando novas áreas do conhecimento como a ciência política, a economia e a sociologia.

O primeiro programa foi o Disque Direitos Humanos – serviço público via central telefônica de discagem gratuita, visando propiciar condições para o cidadão denunciar violações de direitos humanos, dar sugestões de políticas públicas, encaminhar demandas para o Estado, entre outras possibilidades. A Secretaria Adjunta de Direitos Humanos implementou, para dar suporte e monitoramento a este programa, uma rede de parcerias em todo o Estado, denominada de “Rede Mineira de Direitos Humanos”, composta por centenas de entidades não governamentais e governamentais que dão apoio ao serviço. O “Disque Direitos Humanos” tinha as seguintes características, quando de sua criação: (1) se definia como um canal de comunicação com o cidadão para a recepção de denúncias de violações de direitos; (2) funcionava através de uma rede de parceiros (formada por entidades, associações, clubes de serviço, igrejas etc.); (3) permitia mecanismos para a investigação e eventual punição dos culpados (através dos dados coletados pelo serviço e repassados para os órgãos próprios de investigação policial); e ainda, (4) possibilitava o resgate de direitos, através desta mesma rede que se dispunha a, efetivamente, dar suporte aos anseios do cidadão quando da denúncia de um ato delituoso ou mesmo no encaminhamento de uma reclamação, solicitação de prestação de serviço público e até sugestões para políticas públicas de vários setores.

O segundo foi o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos, em parceria com o Ministério da Justiça e a organização não governamental Rede SOS Racismo. O Núcleo atende cidadãos vitimados por crimes de alto poder ofensivo. Uma rede solidária de entidades e voluntários apóia e participa deste projeto que veio para atender às demandas específicas das vítimas de crimes violentos e se apresentava com uma metodologia inédita no Estado, conforme veremos no próximo capítulo. Com ele, a Secretaria Adjunta procurava atender um público cada vez maior nos grandes centros

urbanos que eram vitimados pela violência e que não tinha nenhum tipo de atenção por parte do poder público.

A terceira iniciativa foi o Programa de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA/MG). Seu objetivo era dar proteção aos cidadãos que cooperam com a Justiça na elucidação de crimes e, por isto, correm riscos de morte. Este programa mantém uma rede de voluntários, em todo o Brasil e no exterior (pois faz parte do programa federal de proteção a testemunhas, como veremos no próximo capítulo), composta por órgãos públicos, ONGs e cidadãos avulsos para atender às pessoas protegidas.

A Secretaria Adjunta, em parceria com entidades governamentais e não-governamentais, implantou outros programa e projetos que não serão objetivo específico de nossa análise, nesta dissertação. Registraremos, sinteticamente, alguns desses projetos por apresentarem em sua formatação e execução parcerias entre o poder público e a sociedade civil.³²

(1) Fórum Interinstitucional “Direitos Humanos e Segurança Pública”: em parceria com entidades (ONGs e órgãos públicos), objetivava desenvolver as bases para ações mais efetivas do Poder Público em áreas assoladas por altos índices de criminalidade, visando a compreensão e o enfrentamento da violência urbana, através da capacitação de agentes de proteção social e de programas e ações de segurança pública. Faziam parte do referido fórum: Polícia Militar, Secretaria de Segurança Pública, Ministério Público Estadual, Ouvidoria de Polícia, Poder Judiciário (Juizado Especial Criminal), Secretaria Municipal de Defesa da Cidadania de Belo Horizonte, Anistia Internacional (Seção Belo Horizonte), Universidade Federal de Minas Gerais, Fundação

³² As informações sobre os projetos aqui apresentados foram obtidas do “Relatório de Atividades e Projetos da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos – Março de 1999 a Março de 2002”.

João Pinheiro, Fundação Movimento Direito e Cidadania, Movimento Nacional de Direitos Humanos - Regional Minas, Pastoral Arquidiocesana de Direitos Humanos, Departamento de Estradas de Rodagem de MG, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos, Conselhos Comunitários de Segurança Pública, Câmara Municipal de Belo Horizonte (Comissão de Direitos Humanos), Assembléia Legislativa de Minas (Comissão de Direitos Humanos), Rede SOS Racismo, entre outros.

(2) Campanha de Combate a Violência Doméstica, Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes: fruto de anos de articulação de movimentos sociais organizados em torno da defesa dos direitos da infância e juventude e de entidades governamentais comprometidas com a garantia e promoção de direitos fundamentais da pessoa humana. O objetivo da campanha era sensibilizar e mobilizar a população do Estado em torno das violações dos direitos da criança e do adolescente mediante violência doméstica ou exploração sexual, rompendo uma lógica social perversa de omissão e condescendência com tais situações. Iniciada em 13 de abril de 2000, a Campanha representava a resposta do Estado a índices incômodos de violência social contra a infância e juventude, inserindo-se em uma pauta internacional de esforços pela promoção dos direitos da criança e do adolescente. Perto de 1000 denúncias foram atendidas pelos serviços 0800 disponibilizados pela Secretaria Adjunta de Direitos Humanos (Disque Direitos Humanos) e pela Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, Criança e Adolescente. Financiada com recursos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência (FIA) e da organização não governamental Visão Mundial a campanha tinha, ainda, como parceiros o Conselho Estadual de Defesa das Crianças e dos Adolescentes, os Conselhos Tutelares e a Frente de Defesa da Criança e

do Adolescente (formada por várias entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente de Minas Gerais).

(3) Projeto “Centro de Referência do Cidadão” (CRC): inicialmente em parceria com o Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Secretaria de Segurança Pública, Defensoria Pública, Rádio Favela, Polícia Militar, Obra Social São Lucas, Ministério Público, Poder Judiciário, Projeto Pólos Reprodutores de Cidadania (da Faculdade de Direito da UFMG), Copasa, Cemig, dentre outros, tinha como objetivo identificar situações de violação de direitos humanos, compreendendo suas causas geradoras, para promover a efetiva restauração dos direitos lesados e para, principalmente, propor ações preventivas capazes de, ao mesmo tempo, impedir novas violências e integrar todos os envolvidos (nestas situações) num processo emancipatório de pacificação social. O CRC pretendia ser um espaço criado para disponibilizar às comunidades serviços psicológico, jurídico e social, além de outros, como a emissão de documentos essenciais. A proposta era assegurar a cidadania a todos e trabalhar de forma solidária, preventiva e participativa. No CRC as organizações comunitárias seriam parceiras fundamentais e teriam o papel de: (a) contribuir com as equipes de trabalho na articulação com a comunidade local; (b) trazer ao Centro de Referência do Cidadão suas demandas e expectativas; (c) participar da coletivização das demandas e da divulgação das ações propostas pelo projeto; (d) promover, por meio de parceria, a comunicação entre os órgãos integrantes do CRC e a comunidade. A meta do projeto era atender a população de sete aglomerados urbanos de Belo Horizonte (Serra, Santa Lúcia, Morro das Pedras, Cabana do Pai Tomás, Pedreira Prado Lopes, Taquaril e

Conjunto Felicidade) que concentram os maiores índices de criminalidade e vulnerabilidade social.³³

(4) Indenização às Vítimas de Tortura: visando a indenização de ex-presos políticos, vítimas de tortura do regime militar. O projeto se desenvolve tendo como órgão executor o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos e a participação de organizações não governamentais como consultoras. Recepcionou, até junho de 2003, 873 pedidos de indenização, sendo que cerca de 300 vítimas (ou familiares) já tiveram os pedidos deferidos positivamente e 143 indenizações já foram pagas pelo Estado.³⁴

Como pode-se observar, os primeiros programas da Secretaria Adjunta tinham em comum o fato de manterem estreita vinculação com organizações governamentais e não governamentais, através de redes e parcerias, que são experiências que vêm sendo implementadas recentemente.

No próximo capítulo, trataremos de analisar mais detalhadamente os três principais programas implementados pela Secretaria Adjunta de Direitos Humanos que, no nosso entendimento, tiveram participação bastante destacada das entidades da sociedade civil organizada e se transformaram em políticas públicas de proteção, defesa e promoção de direitos humanos no Estado.

³³ Ver nota de rodapé número 18.

³⁴ Informações obtidas através da Comissão Estadual de Indenização às Vítimas de Tortura, em julho 2003.

4. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS PELA SECRETARIA ADJUNTA DE DIREITOS HUMANOS

“Quando uma determinada sociedade civil se torna suficientemente forte para pronunciar-se com voz relativamente à altura da de seus pares no setor privado ou no governo, isso aumenta as oportunidades de parceria bem-sucedida” (Dulany, 1997: 66).

No presente capítulo faremos uma análise dos três principais programas implementados pela Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais, em parceria com entidades da sociedade civil organizada. Nosso objetivo é analisar o nível de participação das entidades na implementação destes programas.

Antes de adentrarmos na análise dos programas, julgamos oportuno e necessário pontuar algumas questões de ordem metodológica. Em primeiro lugar, temos a clareza que os programas em tela ainda apresentam dados bastante genéricos e carecem de maior tempo (e maturação) para permitir uma análise mais profunda. Mesmo as ações de políticas públicas implementadas pela Secretaria são bastante recentes, limitadas ao período de pouco mais de três anos. Ademais, devido às mudanças na estrutura do Governo do Estado, em virtude da reforma administrativa de 2003, e mesmo pelo fato de a Secretaria Adjunta ter mudado de Pasta na referida reforma, encontramos dificuldades na aquisição de informações mais recentes, sendo que significativa parte dos dados aqui apresentados foram coletados ainda quando da existência da Secretaria Adjunta. Cabe ainda registrar que as mudanças de governo representam impactos objetivos na administração pública, reduzindo a atividade e a organização administrativa. Parece, pois, inevitável que as questões mencionadas colocam limites para o presente trabalho.

Isto posto, iniciaremos nossa análise com o primeiro programa implementado pela Secretaria Adjunta, o Disque Direitos Humanos.

4.1. Disque Direitos Humanos

O Disque Direitos Humanos (DDH) tem por objetivo receber sugestões, críticas e denúncias de qualquer cidadão, prestar as informações solicitadas e encaminhar os denunciadores/reclamantes para os órgãos públicos e entidades que possam ajudá-los na solução dos problemas. Ademais, o Disque Direitos Humanos monitora todas as denúncias recebidas, através de parcerias firmadas com centenas de órgãos governamentais e não governamentais em todo o Estado. E, ainda, reencaminha casos que não lograram êxito quando de atendimentos anteriores.

O programa funciona de segunda a sexta-feira, de oito às 20 horas, contando com a seguinte estrutura operacional: uma equipe de estagiários³⁵ treinados para a escuta e encaminhamento das denúncias, além de monitores em cada um dos três turnos e uma diretoria do serviço. Há à disposição do Disque Direitos Humanos uma central telefônica do tipo 0800 (chamada gratuita), com seis troncos (possibilitando o atendimento simultâneo de seis pessoas), além de um programa de computador (*software*) desenvolvido especialmente para o atendimento ágil e eficiente do cidadão. Este *software* é constantemente atualizado para responder às novas demandas que o serviço recebe, além de produzir estatísticas de atendimento, monitoramento e encaminhamento das demandas.

³⁵ Para receber as denúncias, o DDH qualifica os estagiários através de várias oficinas e cursos. Os estagiários do programa são das áreas de Direito, Psicologia, Serviço Social e Jornalismo, e são selecionados graças a uma parceria do DDH com as faculdades Milton Campos, Newton Paiva e PUC-Minas.

O Programa Disque Direitos Humanos foi inaugurado em fevereiro de 2000. Desde então, o serviço registrou mais 6.480 chamadas³⁶, caracterizadas como denúncias de violações aos direitos humanos³⁷.

Inicialmente, as ações de promoção, defesa e proteção de direitos humanos promovidas pelo DDH só foram possíveis graças à rede voluntária de serviços, numa parceria entre a Secretaria Adjunta e sociedade que tem se prestado a atuar como rede de apoio aos mecanismos institucionais de segurança pública (no combate à violência e à criminalidade) e na promoção da cidadania (através do resgate de direitos).

Na seqüência, exibimos dados fornecidos pelo programa acerca da quantidade de denúncias recebidas no período de 2000 a 2002.

³⁶ Até 31 de julho de 2003: número fornecido pelo programa.

³⁷ O Disque Direitos Humanos recebe, também, chamadas que se referem à prestação de serviço público, como informações de endereços de órgãos governamentais, solicitação de números de telefones de delegacias de polícias, batalhões da PM e de ONGs etc. Esse tipo de chamada não é registrado para fins estatísticos.

Tabela II: Denúncias recebidas pelo DDH de 2000 a 2002 (*)

Tipos de Denúncias	2000	2001	2002	TOTAL
Abuso de poder	223	97	141	461
Administração urbana	197	90	189	476
Assistência ao preso	188	165	212	565
Assistência jurídica	504	145	52	701
Assistência social	93	59	39	191
Corrupção	19	4	13	36
Criança e adolescente	183	496	265	944
Defesa civil	0	0	4	4
Denúncias contra profissionais	50	23	21	94
Discriminação	48	19	11	78
Drogas e alcoolismo	89	17	30	136
Educação	70	20	30	120
Homossexualidade	2	4	18	24
Meio ambiente	72	29	98	199
Portadores de Dificuldades	43	15	21	79
Proteção à mulher	61	32	43	136
Proteção ao cidadão	206	36	58	300
Proteção ao idoso	54	29	50	133
Relação de vizinhança	112	29	27	168
Relação de consumo	182	25	22	229
Relação de trabalho	234	51	47	332
Saúde	176	58	102	336
Diversos	127	22	7	156
TOTAL	2933	1465	1500	5898

Fonte: Disque Direitos Humanos, janeiro de 2003.

(*) Questões de segurança impediram a divulgação de alguns dados, como os de denúncias de tortura.

Como pode-se perceber, a diversidade das denúncias recebidas pelo DDH demanda atenção especial por parte do Estado e da rede parceira de atendimento. Os temas são de uma grande vastidão, envolvendo crimes de alto teor ofensivo, como abuso de poder, corrupção, drogas etc., e delitos contra a administração pública, degradação do meio ambiente, violação a direitos de crianças, adolescentes, idosos, mulher, além de crimes contra a saúde pública, discriminação, atuação profissional

inadequada etc. Poder-se-ia perguntar o porquê do DDH receber uma gama tão ampla de denúncias. A resposta se fundamenta na visão ampliada de direitos humanos, já mencionada anteriormente no segundo capítulo desta dissertação.

O quadro I mostra os sub-itens de cada uma das classes de denúncias, evidenciando a variedade de temas atendidos pelo DDH.

Quadro I: Caracterização dos tipos de denúncias atendidas pelo DDH

Tipo de denúncia	Caracterização
Abuso de Poder	Agente Penitenciário, Agente Público Civil, Forças Armadas, Policial Civil, Policial Federal, Policial Militar, Superior Hierárquico.
Administração Urbana e Pública	Alimentos Impróprios para Consumo, Áreas Públicas / Privadas, Dano ao Patrimônio Público, Documentos Perdidos, Impostos Taxas e Tarifas, Policiamento, Solicitação de Serviços, Transporte Coletivo.
Assistência ao Preso	Assistência Jurídica, Assistência à Saúde, Sistema Carcerário, Transferência / Vagas.
Assistência Jurídica	Assistência Jurídica Geral, Denúncias contra Instituições, Denúncias contra Profissionais.
Assistência Social	Assistência, Auxílio Funeral, Serviços Previdenciários.
Corrupção	Agente Público Estadual, Agente Público Federal, Agente P. Municipal.
Criança e Adolescente	Abandono, Abuso Sexual, Ação Policial, Adoção, Agressão, Apoio Sócio-pedagógico, Cárcere Privado, Desaparecimento, Discriminação Racial / Social, Drogas e Alcoolismo, Educação, Entidades Assistência e Internação, Exploração Sexual, Maus-tratos / Negligência, Saúde, Sob Tutela do Estado, Trabalho Infantil, Tráfico de Crianças / Adolescentes.
Defesa Civil	Combate a Fome, Desabrigados.
Denúncias Contra Profissionais	Exercício Ilegal de Profissão, Profissões Regulamentadas.
Discriminação	Gênero, Idade, Política, Racial, Religiosa, Social.
Drogas e Alcoolismo	Encaminhamento, Tratamento, Tráfico, Usuário.
Educação	Administração Escolar / Professores, Vagas em Escolas, Violência na Escola.
Homossexualidade	Abuso Sexual, Agressão e Maus-tratos, Ameaças em Geral, Assistência Jurídica / Psicológica, Discriminação.
Meio Ambiente	Patrimônio Natural, Poluição Ambiental, Proteção a Fauna, Flora e Águas.
Portadores Dificuldades Especiais	Abandono Material, Abuso Sexual, Agressão e Maus-tratos, Apoio Social e Psico-Pedagógico, Discriminação.
Proteção à Mulher	Abuso/ Assédio Sexual, Agressão e Maus-tratos, Ameaça, Apoio Sócio-Psicológico, Discriminação, Estupro, Tráfico de Mulheres.
Proteção ao Cidadão	Agiotagem, Apoio a Vítimas de Crimes Violentos, Conflito Propriedade Urbana / Rural, Crime Eleitoral, Falsificação de Documentos, Porte Ilegal de Armas, Proteção a Testemunhas, Trabalho Escravo, Ameaças e Agressões, Furtos e Roubos, Homicídio/ Tentativa, Pessoas Desaparecidas, Seqüestro.
Proteção ao Idoso	Abandono, Abandono Material, Abuso e Maus-tratos em Ônibus, Apoio Social e Psico-pedagógico, Dano Moral, Lesão Financeira, Maus-tratos de Familiares, Maus Tratos de Terceiros.
Relações de Consumo	Assistência Técnica/Garantia, Cobrança, Propaganda Enganosa, Serviços Públicos, Diversos.
Saúde	Assistência Médico Hospitalar, Falta de Medicamentos, Infecção Hospitalar, Medicamentos Vencidos / Falsificados, Venda Ilegal de Medicamentos, Concessão de Medicamentos, Doação / Transplante de Órgão, Erro/Negligência Médica, Plano Assistência Médico Hospitalar, Discriminação a Portadores de HIV.
Tortura	Agente Penitenciário, Forças Armadas, Policial Civil, Policial Federal, Policial Militar.

Fonte: Disque Direitos Humanos, setembro de 2002.

Evidentemente, é obrigação do poder público apurar e punir os crimes denunciados. Porém, o Estado já possui uma série de órgãos próprios para efetuar a apuração de tais delitos. Acontece que grande parte dos cidadãos não procuram os órgãos do sistema de justiça criminal³⁸ para reportarem muitas das violações de direitos³⁹. Neste sentido, o DDH articula uma rede de serviços que facilita o acesso do cidadão ao poder público; ademais, com a participação da sociedade civil organizada, dá garantias de transparência no encaminhamento e monitoramento das denúncias e, ainda, articula uma rede de proteção,⁴⁰ caso o cidadão venha a ser molestado pelo fato de exigir a punição de eventuais culpados, principalmente quando se trata de denúncias contra agente do Estado.

Para a criação do programa, a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, que não contava com recursos orçamentários e técnicos próprios e com a estrutura profissional e física necessárias, optou pela construção de uma rede de parcerias informais, visando o encaminhamento e monitoramento das denúncias recebidas.

Havia uma disponibilidade da sociedade civil organizada e uma disposição do governo em favorecer os canais de diálogo entre as duas partes, facilitando aos cidadãos mecanismos que possibilitassem a expressão de suas insatisfações, reclamações e

³⁸ Fazem parte do sistema de justiça criminal: polícias militar e civil, Ministério Público, Poder Judiciário e sistema penitenciário.

³⁹ As pesquisas de vitimização comprovam que as pessoas, geralmente, não denunciam muitos crimes. Tais pesquisas foram criadas para tentar revelar a violência oculta, a que não aparece nas estatísticas oficiais. O objetivo é aferir com mais precisão o verdadeiro nível da criminalidade. A idéia é simples. Já que as estatísticas oficiais não são confiáveis porque as pessoas não registram na polícia todos os crimes, pergunta-se às vítimas quais delitos sofreram. Na primeira pesquisa de vitimização, realizada em 1966 nos Estados Unidos, os dados revelaram que os crimes eram o dobro do que registravam as estatísticas oficiais. A diferença entre o que é registrado pela polícia, sempre a menos, e o que as vítimas dizem é chamado de sub-notificação. O fenômeno da sub-notificação é global, segundo o sociólogo Túlio Kahn, pesquisador do Ilanud (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente). Pesquisa realizada em 20 países, entre 1988 e 1992, apontou que cerca de 51% dos crimes não eram comunicados à polícia. Em 1988, o IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) realizou o maior levantamento de vitimização do país, com entrevistas em 81.628 domicílios. Nessa pesquisa, 67,5% das 5,9 milhões de vítimas de roubo e furto afirmaram não ter recorrido à polícia (Fonte: Jornal “Folha de São Paulo”, de 01/01/98).

⁴⁰ Essa rede de proteção se constitui em parceria com o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos e o Provita.

denúncias. Foi com este objetivo que se estruturou o Disque Direitos Humanos, como uma espécie de ouvidoria eletrônica, com mecanismo de acesso fácil e universal (o telefone através de ligação gratuita).

A estratégia adotada para a implementação do programa se deu mediante as reivindicações da sociedade civil organizada que solicitavam do poder público um espaço para que pudessem ser acolhidas as denúncias de violação de direitos.

Como já foi mencionado, para viabilizar o DDH, criou-se a Rede Mineira de Direitos Humanos⁴¹ que, efetivamente, executa as demandas recepcionadas pelo programa e, inclusive, garante a transparência do trabalho.

A Secretaria Adjunta de Direitos Humanos jamais conseguiria atender a demanda dos cidadãos e abranger todo o Estado de Minas Gerais se não contasse com o apoio da rede de parceiros para encaminhamento e monitoramento das denúncias. Caso fosse montar uma estrutura de atendimento, encaminhamento, apuração e monitoramento das denúncias recebidas, a Secretaria teria que dispor de um alto montante de recursos financeiros, além de recursos humanos etc. Como foi dito anteriormente, a Secretaria não contava com estrutura organizacional formal, recursos orçamentários definidos etc.

Ao completar um ano de funcionamento, a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, em convênio com o Ministério da Justiça, contratou uma organização não governamental - reconhecida nacionalmente como representativa de várias entidades de defesa, proteção e promoção dos direitos humanos -, para fazer uma avaliação externa

⁴¹ A Rede Mineira de Direitos Humanos foi formada visando dar suporte ao DDH. Para aderir à Rede, a entidade ou órgão público manifestava-se junto ao DDH através de carta de compromisso. Segundo informações da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos a rede era composta, em 2002, por cerca de 900 órgãos, entre entidades governamentais e não governamentais. Pesquisando mais detalhadamente a composição de tal rede, percebe-se claramente que grande parte das entidades são do poder público: escritórios da Defensoria Pública estadual, delegacias de polícias, destacamentos da Polícia Militar, prefeituras e câmaras de vereadores e escritórios regionais de órgãos da administração direta e indireta.

do DDH. A entidade escolhida foi o Movimento Nacional de Direitos Humanos – Regional Minas (MNDH/MG).⁴²

A seguir apresentamos, sinteticamente, a justificativa do MNDH/MG para a avaliação externa do Disque Direitos Humanos:

“[...] Os programas sociais têm sido, via de regra, submetidos a planos extensos de avaliação somente quando respondem a exigências de investimento externo como pré-requisito a financiamentos de organismos internacionais. Um plano de avaliação de programas sociais deve contemplar etapas de curto, médio e longo prazos. Qualquer que seja a dimensão do programa social, vale a pena desejar que este seja o mais eficaz e efetivo quanto possível. O investimento na área social é sempre algo que deve produzir retornos cuja qualidade seja sempre ampliada pelo acompanhamento permanente” (Movimento Nacional de Direitos Humanos, 2001).

O convênio previu duas etapas: uma primeira de avaliação do Programa junto às entidades da Rede Mineira de Direitos Humanos e, depois, uma capacitação, tanto para os profissionais envolvidos com o DDH como para as principais entidades da Rede.

A metodologia do trabalho desenvolvido pelo MNDH constava da preparação de questionários, realização de entrevistas com parceiros do programa e análise dos resultados.

O conteúdo do trabalho de avaliação externa consistia em:

- identificação das entidades parceiras (governamentais e não-governamentais);
- construção do perfil formal das entidades parceiras;
- identificação das dificuldades operacionais e de encaminhamentos do Programa;

⁴² A equipe do MNDH/MG responsável pela avaliação do Disque Direitos Humanos foi composta pelos seguintes profissionais: coordenação geral da professora da Faculdade de Direito da UFMG, Miracy Gustin, e os seguintes avaliadores: Edith Maria Barbosa Ramos, Renan Luiz Senra Barbosa, Joene Martins de Almeida, Jaqueline Sena, Onésio Amaral, Ana Lúcia Figueiredo, Teresinha de Jesus Reis, Klébia Fernández e Tânia Heloísa da Silva.

- definição de conceitos diversos das entidades específicas sobre direitos humanos;
- qualificação dos recebimentos de demandas e atendimentos por parte das entidades parceiras;
- constatação da abrangência do atendimento dessas organizações em relação aos objetivos que se propuseram e sua capacidade de resposta às demandas dos indivíduos e/ou grupos sociais;
- compreensão da dinâmica, e tipo de conteúdo do atendimento dessas organizações para a realização dos direitos humanos no Estado;
- análise da percepção das organizações parceiras sobre o atendimento e monitoramento do DDH.

Foram entrevistadas 45 entidades, em todo o Estado, dos mais diferentes setores de atendimento e chegou-se às seguintes conclusões⁴³:

- pouca informação dos órgãos governamentais e não-governamentais entrevistados sobre a existência e funcionamento do Programa. Por outro lado, reconhecem a importância do DDH para a sociedade e solicitam uma maior divulgação do mesmo;
- falta de controle dos órgãos governamentais e não-governamentais sobre o encaminhamento de demandas do Programa, pois algumas entidades não conseguiram responder com precisão sobre as denúncias recebidas;
- período de férias, transição governamental e recessos prejudicam o atendimento de encaminhamentos, possibilitando a falta de controle por parte das entidades no tocante às denúncias recebidas;
- alguns encaminhamentos recebidos pelas entidades não condizem com seus objetivos, possibilitando assim, o não recebimento das denúncias encaminhadas;

⁴³ Informações extraídas do relatório feito pelo MNDH e apresentado no Fórum de Debates do DDH.

- as entidades acreditam que deveria haver um vínculo maior com o DDH, pois é expectativa dessas entidades estreitar parcerias com a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos;
- algumas entidades afirmam que o serviço tem sido um bom intermediador, apesar de algumas denúncias estarem incompletas e contribuírem, assim, para falhas no encaminhamento;
- as entidades propõem uma ampliação do DDH, que poderia oferecer atendimento jurídico, pois algumas dessas entidades não têm estrutura suficiente para o recebimento adequado de denúncias;
- as entidades acreditam que a intermediação feita pelo DDH facilita o intercâmbio entre sociedade civil e o poder público.

Como podemos perceber nos resultados da avaliação, a Rede Mineira de Direitos Humanos apresentava algumas fragilidades que demandaram da Secretaria Adjunta uma série de esforços visando diminuir esses problemas. Investiu-se, principalmente, em treinamento mais especializado dos estagiários, visando diminuir falhas no encaminhamento de denúncias para as entidades da Rede Mineira de Direitos Humanos. Outra importante ação foi a elaboração de uma agenda de encontro entre os profissionais do Programa e as entidades parceiras. Além disso, alguns fóruns e seminários de discussão entre o Programa e as entidades da Rede aconteceram, a partir dos resultados da avaliação. Por fim, criou-se o hábito da discussão de casos entre os membros do Programa, com o objetivo de melhor compreender as demandas e, portanto, otimizar o encaminhamento das mesmas.

Abaixo, apresentamos um quadro mostrando o perfil das entidades governamentais e não governamentais que formam a Rede Mineira de Direitos Humanos e que dão suporte ao DDH.

Quadro II: Principais órgãos e entidades que receberam denúncias do DDH através da Rede Mineira de Direitos Humanos

Âmbito de atuação	Tipo de órgão/entidade
<u>1. Belo Horizonte</u> Entidades Governamentais ligadas ao município	Administrações regionais da prefeitura Conselhos Tutelares Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania Procon Municipal Secretarias Municipais
<u>2. Belo Horizonte</u> Entidades Governamentais ligadas ao Estado	Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos Secretaria de Estado da Segurança Pública Conselhos estaduais Procuradoria Geral de Justiça / Ministério Público Ouvidoria de Polícia
<u>3. Belo Horizonte</u> Entidades Governamentais federais	Ministério do Trabalho Tribunal Regional do Trabalho INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) UFMG (Universidade Federal de MG)
<u>4. Belo Horizonte</u> Entidades Não Governamentais	Faculdades (serviços de assistência jurídica, psicológica, social etc.) Pastorais ligadas a Igrejas Benvinda (casa abrigo para mulheres vítimas de violência) Movimento Nacional de Direitos Humanos – Regional Minas SOS Vida Ordem dos Advogados do Brasil / Seção Minas Conselhos Regionais (profissionais)
<u>5. Interior</u> Entidades Governamentais	Escritórios de representações da Defensoria Pública Procons municipais Prefeituras Fóruns Juntas Trabalhistas
<u>6. Interior</u> Entidades Não Governamentais	Faculdades (serviços de assistência jurídica, psicológica, social etc.) Pastorais de Igrejas Centros de Defesa de Direitos Humanos Comissões de Direitos Humanos, Justiça e Paz

Fonte: Disque Direitos Humanos, setembro de 2002.

Nota-se, ainda, pela análise do quadro II, que grande parte das entidades que compõem a Rede Mineira é formada por órgãos governamentais, embora seja também expressiva a participação de organismos não-governamentais.

Como podemos observar nas questões expostas na pesquisa feita pelo MNDH junto às entidades parceiras, havia manifesto interesse das entidades parceiras de que o serviço fosse ampliado e aperfeiçoado. As críticas versavam sobre questões referentes à melhoria da qualidade do atendimento, da atenção que deveria ser dada às especificidades das denúncias, da qualificação da rede voluntária, e apontavam erros primários que dificultavam a posterior investigação e monitoramento das denúncias. Não obstante, percebemos que, mesmo com os problemas mencionados na pesquisa, o DDH era reconhecido pelas entidades de direitos humanos. Estas o enxergavam como importante programa de política pública de defesa, proteção e promoção de direitos.

Outra ação desenvolvida após a avaliação feita pela MNDH/MG visando melhorar o programa foi a constituição de uma equipe composta por representantes de organizações governamentais e não-governamentais, com o objetivo de propor formas de parceria mais consistentes entre o poder público e as entidades não governamentais.

Essa equipe foi composta por importantes instituições parceiras do serviço: Secretaria de Estado da Segurança Pública, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Movimento Nacional de Direitos Humanos – Regional Minas, Fundação Movimento Direito e Cidadania, Ação Social Arquidiocesana de Belo Horizonte, Instituto Marista de Solidariedade, representação dos Conselhos Tutelares da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e Secretaria Adjunta de Direitos Humanos.

Depois de exaustivas discussões, os membros do grupo entenderam ser importante a regulamentação do Disque Direitos Humanos, oficializando no âmbito do Estado o serviço e criando vínculos e obrigações dos órgãos públicos na apuração, monitoramento e avaliação das denúncias recebidas pelo Programa.

Neste sentido, foi enviada à Secretaria de Estado de Governo a proposta de um decreto para regulamentar o Disque Direitos Humanos. Com este decreto as entidades que viriam a formar a Comissão Gestora do Programa Disque Direitos Humanos teriam mais legitimidade para desenvolver um trabalho de monitoramento do DDH, além de exercerem maior controle, inclusive administrativo, do Programa. Até o presente momento não temos notícias da publicação do referido Decreto e da regulamentação da Comissão Gestora.

O DDH foi objeto de interesse de órgãos públicos de outros Estados que desejavam implementar serviços idênticos, tendo como objetivo atender e orientar segmentos vulneráveis da sociedade – idosos, negros e homossexuais, propiciando a garantia de seus direitos, através do rápido acesso a informações.

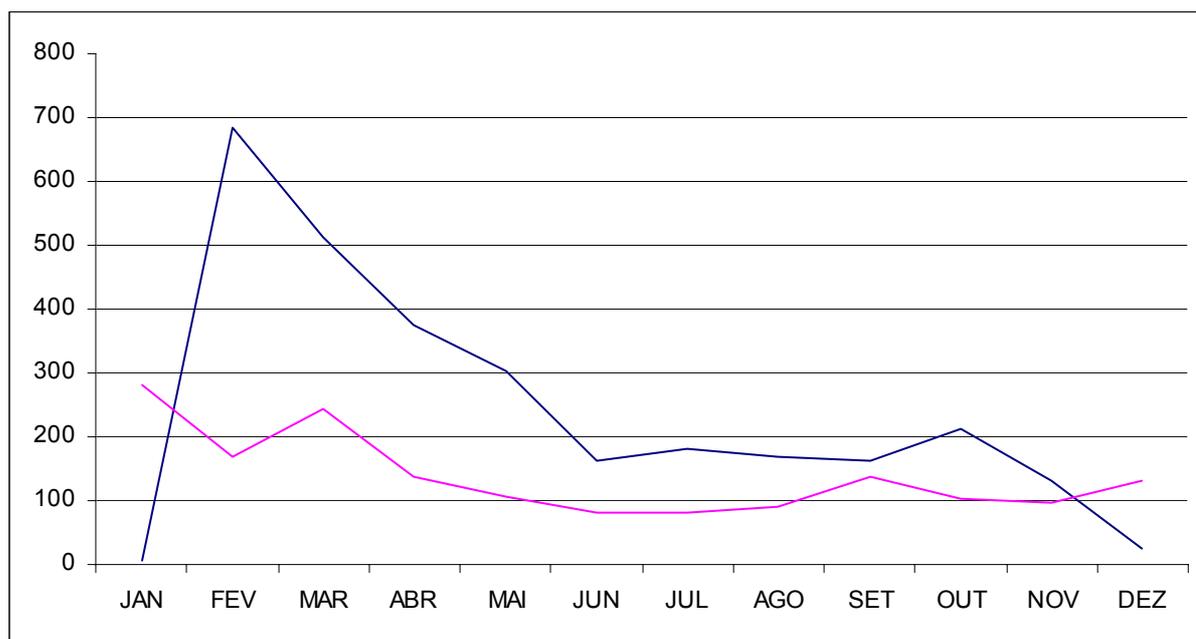
O programa DDH constitui uma iniciativa de política pública agregando, portanto, uma rede de entidades que fomentam parcerias entre o poder público, a sociedade civil e cidadãos voluntários, visando a construção de redes de promoção de direitos e gerando benefícios coletivos. Retomando Putnam (1994), os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social. Em outras palavras, o capital social se manifesta em forma de participação cívica. Quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de termos cidadãos ativos e participativos, procurando sempre o benefício mútuo.

“Em primeiro lugar, as redes de engajamento cívico criam normas vigorosas de reciprocidade generalizada e estimulam a emergência da confiança social. Essas redes facilitam a coordenação e a comunicação, amplificam reputações e assim permitem a resolução de dilemas de ação coletiva. [...] Ao mesmo tempo, as redes de engajamento cívico encarnam o sucesso passado da colaboração, que pode servir como padrão cultural e precedente para a cooperação futura. Por fim, redes densas de interação ampliam o sentido da individualidade, desdobrando o eu no nós, ou (na

linguagem das teorias da escolha racional), realçando o gosto por benefícios coletivos” (p. 05).

Finalmente, para fins ilustrativos, apresentamos, no gráfico e tabela abaixo, um comparativo do número de atendimentos do DDH nos anos de 2000 e 2001.

Gráfico I: Comparativo de atendimentos feitos pelo DDH em 2000 e 2001



Legenda: 2000 ■ 2001 ■

MÊS	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
2000	ND	685	514	376	303	161	182	170	162	211	132	24	2920
2001	282	168	243	138	107	82	82	92	136	102	98	130	1660

Fonte: Disque Direitos Humanos, setembro de 2002.

Percebe-se que, depois do período inicial de implantação do programa, quando aconteceu um pico no atendimento (meses de fevereiro, março, abril e maio de 2000) – devido à maior exposição do programa na mídia e às campanhas de divulgação –, o número de denúncias caiu significativamente. A média de atendimentos por mês em 2000 foi de 243 ligações, caindo para 138, em 2001.

Segundo informações obtidas junto à coordenação do programa, em agosto de 2003, o número de atendimentos mensais do DDH em 2002 e 2003 foi o seguinte:

Quadro III: Atendimentos do DDH em 2002 até julho de 2003

MÊS	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
2002	161	119	152	182	168	115	179	120	93	71	67	73	1500
2003	90	82	46	75	196	174	159	ND	ND	ND	ND	ND	822

Fonte: Disque Direitos Humanos, agosto de 2003.

A média de 2002 foi de 125 atendimentos por mês, um pouco inferior a (média) de 2001. Os sete primeiros meses de 2003 tiveram média de 117 atendimentos (por mês).

Observamos uma grande diminuição no número de atendimentos do DDH no período compreendido entre setembro de 2002 e abril de 2003. Esta queda nos atendimentos tem motivos que devem ser ressaltados: primeiro, com a mudança de governo, a partir de outubro de 2002 aconteceram substituições na equipe de gestão do programa. Ademais, o serviço mudou de espaço físico no período, ficando alguns dias sem condições de atendimento. Ainda, na nova gestão da Subsecretaria de Direitos Humanos, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, aconteceram uma série de problemas administrativos que afetaram o trabalho de toda a equipe do DDH. Houve, inclusive um período em que se cogitou a extinção do DDH ou sua fusão com outros serviços similares do Estado. Porém, graças ao empenho de toda a equipe e o apoio das entidades parceiras, o programa continuou suas atividades e voltou a operar com capacidade plena a partir de maio de 2003.

Há que se registrar, finalmente, que depois de um período intenso de participação de entidades no monitoramento do DDH, a situação atual apresenta um quadro diverso. Segundo informações obtidas junto a direção do Programa, em agosto de 2003, a maioria das denúncias atualmente são encaminhadas para órgãos da Administração Pública.

4.2. Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos

Assim como o Disque Direitos Humanos, o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos⁴⁴ (NAVCV) é fruto de um processo de construção da cidadania e da participação popular no âmbito da administração pública.

Mas, diferentemente dos outros projetos da Secretaria Adjunta que foram concebidos e implementados por força da discussão com a sociedade civil acerca de programas e projetos de defesa e promoção de direitos, a criação do NAVCV partiu da provocação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, acerca da implementação de projetos visando o atendimento às vítimas da violência.

Portanto, a Secretaria Adjunta precisava justificar, sob o ponto de vista conceitual, através de projeto próprio, a necessidade da criação do programa em Minas Gerais. Para justificar, sob o ponto de vista teórico, a criação do programa, a equipe da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos usou como marco referencial a teoria de Jürgen Habermas, partindo da seguinte pergunta: como repensar e (re)construir a relação entre Estado e sociedade civil sob o novo paradigma constitucional de um Estado Democrático de Direito? (Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, 2002).

A reflexão acerca do núcleo teórico do eixo *habermasiano* gira em torno da noção de “mundo da vida”, da relação entre periferia e centro da esfera pública, bem como desta com a esfera privada e do desenvolvimento da concepção de “agir comunicativo” como forma de expressão social solidária e do desenvolvimento das capacidades de emancipação individual e grupal.

⁴⁴ Para atendimento no NAVCV, definiram-se como crimes violentos os seguintes delitos: homicídio, latrocínio, estupro e atentado violento ao pudor (conforme Código Penal – Decreto-lei 2.848, de 07/12/1940, respectivamente artigos 121, 157, 213 e 214).

Para o referido pensador alemão, a visão comum entre os (superados) paradigmas do Estado Liberal e do Estado de Bem-Estar Social foi tratar como separados o Estado e a sociedade civil.

O primeiro (Estado Liberal) defendia uma concepção de Estado mínimo, que existisse apenas para garantir os direitos individuais de segurança, vida e propriedade, de forma que os indivíduos pudessem exercer a sua liberdade e relacionar-se com os demais indivíduos apenas nos limites dos direitos individuais. Por essa concepção, a sociedade civil reduzir-se-ia ao espaço da esfera privada para além do Estado, em que os indivíduos realizam suas relações privadas e, em última análise, as suas relações econômicas e de família. A esfera pública seria um espaço de negociação de interesses voltada para a obtenção do poder estatal, tendo precisamente o Estado como centro.

Já no Estado de Bem-Estar Social, o Estado deve garantir o adensamento dos direitos que no Estado Liberal são apenas formais, por isso, ele deve ser interventor em vários aspectos, mesmo que isso signifique a minimização das liberdades individuais. A sociedade civil é homogeneizada, não mais um conjunto de indivíduos com interesses particulares e muitas vezes egoístas, mas um conjunto de indivíduos que convergem para um interesse comum, que é o bem comum. São tratados, por isso, sob a ótica do Estado, como uma massa amorfa, clientes de um Estado que assume (para ele) a regulação de todo tipo de relações.

Para Habermas, a falência do paradigma de Estado de Bem-Estar Social e a complexificação da sociedade são o marco para se repensar a relação entre Estado e sociedade civil. A sociedade civil é esse complexo de relações que operam nos sistemas sociais, a partir do mundo da vida racionalizado, isto é, que pode ser problematizado, fazendo com que aquele complexo de relações possa ser também discursivamente construído. Assim, ainda segundo Habermas:

“o cerne [da sociedade civil] institucional compreende aquelas conexões não-governamentais e não-econômicas e as associações voluntárias que fixam as estruturas de comunicação da esfera pública no componente societário do mundo da vida. A sociedade civil é constituída pelas associações, organizações, movimentos, mais ou menos exponencialmente emergentes, que sintonizados com a ressonância dos problemas societários nas esferas da vida privada destilam e transmitem as respostas ali gestadas de forma amplificada para a esfera pública. O cerne da sociedade civil é constituído por uma rede de associações que institucionaliza os discursos de resolução de problemas acerca de questões de interesse geral no interior do quadro das esferas públicas organizadas” (Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, 2002, apud Habermas, 1997: 99).

Em outras palavras: as diversas associações, organizações e movimentos sociais estabelecem uma rede de debates, que identifica, padroniza, problematiza e institucionaliza as questões da sociedade civil, as quais serão amplificadas rumo à esfera pública, que terá condições de formular e implementar ações legítimas voltadas para a resolução dessas questões.

Portanto, as políticas públicas formuladas pelo Estado não mais estarão desprendidas da real demanda social, visto que encontram seus subsídios nas questões problematizadas pela própria sociedade civil. O “Poder Administrativo” (representado pelo poder do Estado, que é e continuará sendo, em última instância, a instituição formuladora e implementadora de ações públicas) passará a sofrer forte influência do “Poder Comunicativo” social (que se origina dos fóruns de debate levados a cabo no seio da sociedade civil).

Dentro desta compreensão de que o NAVCV faz parte de uma nova forma de concepção de política pública de promoção de direitos, o programa criado pela então Secretaria Adjunta de Direitos Humanos em parceria com o Ministério da Justiça,

através da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, passa a ter a participação efetiva da sociedade civil organizada, como veremos adiante.

A implantação do NAVCV aconteceu em dezembro de 2000. À época, justificou-se sua criação, em primeiro lugar, pelo elevado grau de violência detectado na Região Metropolitana de Belo Horizonte. De fato, a tabela III demonstra o grave problema acerca do vertiginoso crescimento dos homicídios em Belo Horizonte, principalmente nos aglomerados urbanos cujos índices de vulnerabilidade social são altos, e o problema é bem mais visível. Observamos que, em cinco anos, o número de homicídios praticamente dobrou na capital mineira.

“O diagnóstico da situação em Belo Horizonte revelou um crescimento de 100% no número de homicídios entre 1997 e 2001; crescimento da participação dos jovens com menos de 24 anos na autoria das mortes violentas; concentração destes eventos nos aglomerados de vilas e favelas, tendo por vítimas e agressores os próprios moradores; coincidência entre áreas mais violentas e áreas de maior vulnerabilidades social⁴⁵, que é medida pelo padrão de acabamento das residências, taxa de ocupação⁴⁶, taxa de mortalidade infantil, anos de estudo, a taxa de analfabetismo da população, índice de infraestrutura urbana e índice de oferta de proteção social⁴⁷, os quais apresentam indicadores desfavoráveis em todas as regiões violentas” (CRISP, 2003).

⁴⁵ Vulnerabilidade Social: dados fornecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte. Pesquisa IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana), 1996.

⁴⁶ Taxa de Ocupação: referente ao número de pessoas trabalhando (incluindo trabalho não remunerado).

⁴⁷ Oferta de proteção social: relação entre o número de pessoas atendidas em programas de assistência social e o número de pessoas necessitadas desse tipo de atendimento.

Tabela III: Evolução dos Homicídios em Belo Horizonte no período de 1998 a 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Cafezal	27	38	31	34	30
Morro das Pedras	18	14	27	32	32
Morro do Papagaio	16	29	37	39	20
Pedreira Prado Lopes	6	4	8	5	5
Taquaril	11	13	42	17	43
Cabana	4	14	23	12	34
Total BH exceto favelas	412	424	534	560	683
Total BH	494	536	702	699	825

Fonte: CRISP/UFGM, janeiro de 2003.

Em segundo lugar, a implementação do NAVCV foi justificada pelo fato de não existir qualquer programa de promoção de direitos voltado para o atendimento às vítimas da violência.

Como estratégia para o enfrentamento do problema da violência nos grandes centros urbanos, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, resolveu implementar os núcleos de atenção às vítimas, conforme podemos verificar na transcrição dos objetivos destes programas:

“A partir da Constituição de 1988, artigo 245, o Estado brasileiro ficou obrigado a dar uma atenção especial às pessoas vítimas de crimes e seus herdeiros e dependentes. Com esse respaldo é que o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, decidiu fomentar, nos Estados, a criação de centros de assistência e apoio a vítimas de crimes. Assim, no ano de 1999, o Ministério apoiou a implantação, nos Estados de Santa Catarina e Paraíba, de centros de assistência e apoio a vítimas de crimes atuantes nas áreas de suas respectivas capitais: Florianópolis, com o Pró-CEVIC - Programa Catarinense de Atendimento à Vítima de Crime, e João Pessoa, com o CEAV - Centro de Atendimento às Vítimas da Violência. Em 2000 outros dois Estados também foram objeto de convênio com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos para a implementação desses centros: Minas Gerais, com o Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Violentos, e São Paulo, por meio do

CRAVI - Centro de Referência e Apoio a Vítimas. Ainda neste ano, o Governo do Estado de Santa Catarina, com base no sucesso da experiência do ProCEVIC de Florianópolis, promoveu a ampliação dessa iniciativa com a implantação de um centro para atendimento específico na região de Lages” (Secretaria Especial de Direitos Humanos, em junho de 2003).

O objetivo do Núcleo é propor, avaliar, articular e implementar políticas públicas, tendo como princípios a difusão da justiça, o combate à violência e a prestação de atendimento às vítimas (de violência) e, como pressuposto, uma ação articulada entre as três áreas de trabalho que compõem o programa, a saber: atendimento jurídico, atenção à saúde mental e disponibilização de serviço social, conforme observamos no Plano de Trabalho enviado pelos técnicos da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos ao Ministério da Justiça:

“O objetivo mediato do Projeto consiste em impulsionar políticas públicas democráticas, proporcionando garantia aos cidadãos de que o Estado possa acolhê-los, ampará-los e apoiá-los quando vítimas de violência, bem como contribuição para coleta de dados a fim de estabelecer um perfil que poderá ser utilizado como marco referencial para todo o Estado, embasando a formulação de propostas de combate à violência. Dessa forma, sendo o NAVCV um órgão acolhedor de pessoas vitimadas pela violência, oferecendo atendimento psicológico, social e jurídico (objetivo imediato), tem ele como colher dados a fim de alcançar outros de seus objetivos, qual seja, contribuir para ampliação do debate acerca da justiça social, difundindo o sentimento generalizado de que existem meios efetivos de concretização de demandas da comunidade, combatendo, incidentalmente, a impunidade, o sentimento de injustiça e aos altos índices de violência” (Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, 2002).

A sociedade civil se faz presente neste programa de três maneiras: primeiro, em virtude de os recursos financeiros disponibilizados pelo Ministério da Justiça serem

geridos pela organização não governamental Rede SOS Racismo⁴⁸; segundo, através de profissionais voluntários⁴⁹ que se apresentam para trabalhar no Núcleo e, terceiro, pelo fato de o Núcleo ter constituído uma Rede de Atenção à Violência, formada por várias entidades não governamentais, além das governamentais, que servem de apoio para encaminhamento e atendimento de demandas do programa. Com esta rede, o NAVCV promove e fomenta parcerias de forma a articular uma política contra violência muito mais abrangente e eficaz, contando com o apoio de um número cada vez maior de parceiros⁵⁰. Tal rede, que tem no NAVCV um de seus principais incentivadores, promove uma articulação entre os diversos programas e projetos estaduais e municipais, bem como entre diversas instâncias do poder público e entidades da sociedade civil organizada que tratam do tema da violência, de modo que seja potencializada a efetividade da atuação desses diversos atores, por meio de um intercâmbio de idéias, dados e informações, de capacitação em conjunto e de uniformização de estratégias para melhorar o atendimento às vítimas.

Com a implantação da Rede de Atenção à Violência, os diversos atores que trabalham com essa questão têm conhecimento recíproco sobre cada uma de suas funções, permitindo que os usuários sejam encaminhados de forma mais racional a cada um dos diferentes programas que fazem parte da rede. A população certamente se sente

⁴⁸ A Rede SOS Racismo é uma organização não governamental que envolve profissionais liberais e setores da sociedade que apresentam políticas e posturas anti-racistas e que não aceitam a discriminação, o racismo e o preconceito, fatores geradores das desigualdades sociais.

⁴⁹ Um dos problemas do voluntariado é a falta de compromisso com o trabalho. Para ser voluntário do NAVCV, exigia-se do candidato ao voluntariado: (1) currículo adequado às expectativas do Núcleo; (2) mínimo de oito horas semanais de presença no trabalho; (3) participação nas reuniões semanais de discussão de casos; (4) apresentação de motivos para o trabalho voluntário.

⁵⁰ Fazem parte da rede serviços de atendimento às vítimas de violência os hospitais da Rede Fhemig, os profissionais do pronto-socorro Hospital João XXII, do Hospital Odete Valadares, delegacias especializadas de atendimento à mulher, o Provita, o DDH, a Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de Belo Horizonte, o Centro Mineiro do Toxicomania, a Polícia Militar e o CAVIV (Centro de Apoio às Vítimas de Violência) da Prefeitura de Belo Horizonte, o Centro Loyola de Espiritualidade, Fé e Cultura, dentre outros.

mais bem acolhida e atendida em face da harmonização entre as atribuições dos diversos programas e projetos existentes que cuidam do problema da violência.

A disposição de consolidar redes e parcerias, visando a promoção dos direitos das vítimas de violência, possibilita benefícios coletivos (pois amplia as possibilidades de acolhimento dos beneficiários dos programas que compõem a rede), aumenta a participação cívica dos grupos de voluntários e das entidades parceiras, reforçando o capital social, além de potencializar a forma de atuação dos diversos atores que cuidam da promoção de direitos (das vítimas).

Resultados do trabalho desenvolvido pelo NAVCV podem ser aferidos nas tabelas seguintes:

Tabela IV – Atendimentos do NAVCV entre 2001 e 2003 (*)

PERÍODO (*)	00/01	2002	2003	2000/2003
ATENDIMENTOS INICIAIS: VÍTIMAS E USUÁRIOS	85	121	134	340
ATENDIMENTOS POR SETOR: VÍTIMAS E USUÁRIOS				
* Setor Social	145	215	170	530
* Setor Jurídico	154	198	185	537
* Setor Psicológico	171	356	550	1077
* Setor Psiquiatria	17	09	31	57

Fonte: NAVCV, Boletim jun/jul. de 2003, página 02

(*) Dezembro de 2000 a julho de 2003.

A tabela IV mostra, entre outros dados, que NAVCV já atendeu 340 usuários, até julho de 2003. O número parece pequeno, mas se comparado com o atendimento dos outros centros de acolhimento a vítimas de violência observamos que a média de procura a este tipo de serviço ainda é pequena, dado que serviços desta natureza são uma novidade enquanto política pública. Não obstante, a mesma tabela apresenta outros números importantes. Apesar de o atendimento inicial ser pequeno, internamente, nos vários setores do Núcleo, observa-se que há uma espécie de multiplicação de

atendimentos. Isto porque, o atendimento inicial pode derivar numa série de atendimentos nos setores internos do Núcleo, não somente da própria vítima de crimes violentos, como também de seus familiares.

Boa parte dos atendimentos é feita a mulheres vítimas de violência doméstica. Realmente, este tipo de violência é um fenômeno invisível e privado e deveria ser tratada como problema social, exigindo do Estado sua responsabilidade como poder público.

No Brasil, os primeiros frutos das reivindicações das mulheres visando assegurar seus direitos foram a criação dos Conselhos Estaduais de Direitos das Mulheres (1982/83), das Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher (1985) e da primeira Casa Abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica (1986). Sem dúvida, essas iniciativas constituíram um espaço de denúncia e de visibilidade política da violência praticada contra as mulheres, principalmente na vida doméstica e no relacionamento conjugal.⁵¹

De lá para cá, contabilizam-se saldos positivos: mais de 300 Delegacias de Mulheres foram criadas, perto de 50 Casas Abrigos, e a criação do primeiro Programa de Aborto Legal (SP), em 1989, que teve papel pioneiro, introduzindo nos serviços de saúde um diferencial no atendimento às vítimas de violência sexual. Mais recentemente, a violência doméstica vem sendo também incorporada como uma questão de saúde.

Na última década, o governo brasileiro ratificou uma série de Tratados e Convenções internacionais, formalizando o compromisso do Estado com a defesa dos direitos das mulheres, dando especial destaque para a questão da violência sexista.

⁵¹ As informações sobre violência contra as mulheres foram obtidas através do *website* da Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, no endereço <http://www.redesaude.org.br>, em agosto de 2003.

Partindo do reconhecimento de todos esses avanços nas respostas públicas, percebemos a necessidade de aprofundar a avaliação sobre elas: se por um lado, conseguiu-se arranhar a invisibilidade do fenômeno social da violência de gênero, por outro, ainda se observa a insuficiência dessas respostas frente à complexidade do problema.

A violência doméstica tem merecido maior atenção e investimentos das políticas públicas. Porém, um olhar mais crítico revela que estas políticas, na maioria das vezes, são fragmentadas, deixando lacunas importantes às demandas específicas e, por vezes, urgentes, das mulheres que vivem situações agudas de violência. Portanto, o NAVCV se constitui num importante espaço de atendimento às mulheres vítimas de violência.

Conforme se verifica na tabela V, a maioria dos atendimentos do NAVCV são a vítimas ou familiares de vítimas de homicídio. Como afirmamos na tabela II, houve um grande aumento no número de homicídios em Belo Horizonte a partir de 1998.

Tabela V – Vítimas atendidas pelo NAVCV, por tipo de crime – 2000/2003

Tipo de crime	00/01	2002	2003	00/03
Homicídio	45	17	29	91
Estupro	11	17	20	48
Furto	01	00	01	02
Atentado Violento ao Pudor	05	14	21	40
Ameaça	03	02	00	05
Latrocínio	02	01	03	06
Estelionato	00	01	00	01
Injúria	00	07	07	14
Lesão Corporal	03	16	02	21
Invasão de domicílio	00	00	01	01
Maus Tratos	00	00	01	01
Roubo	01	01	00	02
Suicídio	00	01	01	02
Tentativa de Homicídio	10	04	06	20
Crimes diversos	00	04	01	05
Nenhum crime	02	03	12	17

Fonte: NAVCV, Boletim agosto de 2003, página 04.

(*) Dezembro de 2000 a agosto de 2003.

As formas tradicionais adotadas para lidar com a questão do aumento dos homicídios têm atestado de modo inequívoco o fracasso dos modelos reativos de enfrentamento do problema. A resposta do Estado, isolada e desarticulada, tem se traduzido num contínuo e cada vez mais acentuado crescimento das taxas de homicídio nos grandes centros urbanos.

Portanto, justifica-se plenamente a atuação de um serviço concebido sob a ótica de proteção e promoção de direitos, que se constitui como política pública de atenção à vítima de crimes violentos.

Finalmente, cabe registrar que além do atendimento às vítimas de crimes violentos o NAVCV atua em outras duas vertentes: primeiro, na capacitação teórica e técnica de seus profissionais, visando aperfeiçoar as metodologias de atenção às vítimas; segundo, investindo em pesquisa, coleta de dados, parcerias acadêmicas etc., com o objetivo de reunir o maior número possível de experiências sobre o tema, ampliando o conhecimento sobre violência e utilizando dados de pesquisas para traçar diagnósticos do problema (da violência) e, assim, propor políticas públicas para o enfrentamento da questão.

4.3. O Programa de Proteção a Testemunhas

O terceiro programa implantado pela Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, objeto de nossa análise, é o Programa de Proteção e Assistência a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas – PROVITA.

O programa foi criado em Minas Gerais através Lei Estadual número 13.495, de 5 de abril de 2000, e regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 41.140, de 27 de junho do mesmo ano.

Segundo informações da Gerência de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, da Secretaria Especial de Direitos Humanos⁵², a proposta de implantação de serviços específicos para o atendimento de vítimas e testemunhas ameaçadas nos Estados da Federação foi originariamente prevista no Programa Nacional de Direitos Humanos (1996), que estabeleceu, no capítulo que trata da "Luta contra a Impunidade", a meta de

"apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal" (PNDH, 1996)

Dois anos mais tarde, ou seja, em 1998, o Ministério da Justiça, através da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, assinou com o Governo de Pernambuco um convênio para apoiar uma iniciativa inédita e pioneira que avançava naquele Estado sob a coordenação da organização não-governamental Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP)⁵³: o Provita - um programa de proteção a vítimas e a testemunhas baseado na idéia da reinserção social de pessoas em situação de risco em novos espaços comunitários, de

⁵² A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos passou a chamar-se Secretaria Especial de Direitos Humanos a partir de 2003. Até então, fazia parte da estrutura do Ministério da Justiça. A partir de 2003 passou a ser subordinada diretamente a Presidência da República, tendo seu titular *status* de Ministro de Estado. Assim sendo, vale a pena registrar, para que não aconteça confusão, que quando falamos de Secretaria Adjunta de Direitos Humanos e Subsecretaria de Direitos Humanos estamos nos referindo a órgãos do Governo de Minas Gerais. A primeira funcionou entre 1999 a 2002, no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, objeto de nossa análise. A segunda foi sua sucessora, a partir de 2003, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes. Quando falamos de Secretaria de Estado dos Direitos Humanos ou Secretaria Especial de Direitos Humanos estamos nos referindo a órgãos do Governo Federal. A primeira criada em 1995, funcionando até 2002 no âmbito do Ministério da Justiça, sendo sucedida pela segunda, no âmbito da Presidência da República, a partir de 2003.

⁵³ O GAJOP é uma entidade de promoção e defesa dos Direitos Humanos, com atuação especializada na área de justiça e segurança. Foi criada em 1981, no Estado de Pernambuco. Tem como missão institucional contribuir para o fortalecimento do Estado e da sociedade, na perspectiva da vivência plena da cidadania, na perspectiva da indivisibilidade dos direitos humanos. O Gajop tem como objetivos: contribuir para a efetivação do direito à segurança e à justiça, como condição essencial para a plena validade da democracia e da cidadania; contribuir para a garantia e a preservação da vida, da integridade física e psicológica e da liberdade dos cidadãos; defender e promover com prioridade os direitos das crianças e adolescentes.

forma sigilosa e contando com a efetiva participação da sociedade civil na construção de uma rede solidária de proteção.

Os resultados já extremamente significativos que se apresentavam à época levaram a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (do Ministério da Justiça) a adotar o Provita como o modelo a ser difundido em outras unidades da federação. Já em 1998, mais dois Estados fecharam convênio para a implantação de programas locais: a Bahia e o Espírito Santo.

O marco de institucionalização desse processo ocorreu com a promulgação, em 13 de julho de 1999, da Lei federal nº 9.807, que inovou ao estabelecer normas para a organização de programas estaduais destinados a vítimas e testemunhas de crimes "*que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal*", e instituiu, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (do Ministério da Justiça), o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

Em 1999, outros quatro Estados (Pará, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo) passaram a integrar o Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e, em 2000, mais três Unidades Federativas (Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) também firmaram parceria com o Governo Federal.

O Programa tem *status* de política pública prioritária no âmbito do Governo Federal e integra o Programa Nacional de Direitos Humanos. Estava contemplado no Plano Plurianual 2000-2003 (*Avança Brasil*) e é um dos compromissos do Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em 2002, pelo Governo Federal. Em 2003, com a mudança de governo, no âmbito federal, o Provita continuou tendo destaque como política pública de proteção dos direitos humanos. No Plano Nacional de Segurança Pública do governo eleito, o capítulo 12 dedica especial atenção a estes programas e reafirma que

“deve ser garantido que os Programas se estruturam com sólida base social e que se fortaleçam os Conselhos Deliberativos, seja na sua composição – que deve, tanto quanto possível, ser paritária entre as representações estatal e societária –, seja na garantia de mandato aos conselheiros. De outro lado, é fundamental pensar urgentemente na organização do Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas, uma vez que já há vários Programas Estaduais implementados. Tal sistema deve possibilitar, repita-se, a diversidade de formatos, sem que com isso fique comprometida sua estruturação como tal. Os diversos Programas, ainda que estruturados de formas distintas, interligados e interagentes nos seus cursos e em contato contínuo com diversas realidades, possibilitarão a construção de novas sínteses, de onde surgirão ainda outros formatos e concepções e, eventualmente, novos modelos, que possibilitarão aprimoramento constante. Para que o Sistema Nacional ora proposto se construa sobre tais bases, há que se assegurar o compromisso de estabelecimento de diálogos e mediações solidárias e permanentes, que permitam estruturar, bem como dar funcionalidade e coesão a tal Sistema, cujos princípios e bases já estão estabelecidos.”
(Ministério da Justiça, 2003).

Para a efetivação do Provita em nível federal foi implementado o Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, composto pelo Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, regulamentado pelo Decreto nº 3.518/00 e gerenciado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, e pelos programas estaduais de proteção.

Até 2002 eram dez os Estados que integravam o Sistema: Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Esses programas, implementados por meio de convênio celebrado entre a respectiva Secretaria de Justiça e/ou Segurança Pública e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (do Ministério da Justiça), possuem capacidade média de atendimento a trinta beneficiários, entre testemunhas, vítimas e seus familiares ou dependentes. As situações de

necessidade de proteção registradas em Estados que ainda não se incorporaram ao sistema são atendidas pelo Programa Federal.

Os programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas têm a sua operacionalização e funcionamento realizados por meio de estruturas especialmente delineadas para tal fim, conforme prevê a Lei n.º 9.807/99: Conselho Deliberativo, Órgão Executor, Equipe Técnica e Rede Solidária de Proteção. Cabe destacar que esta rede é fundamental para a operacionalização e viabilidade do programa.

Cada Programa tem como instância decisória superior um Conselho Deliberativo, responsável pelo ingresso e exclusão de pessoas ameaçadas, e composto por representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, de órgãos públicos e da sociedade civil organizada relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos. O Conselho Deliberativo do Provita Minas é composto pelas seguintes entidades: Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, Ministério Público, Magistratura, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar de Minas Gerais, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, Órgão Executor (no caso, Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte), Procuradoria Geral do Estado, Defensoria Pública Estadual.⁵⁴

A execução das atividades do Programa fica sob a responsabilidade de uma das entidades que integram o Conselho Deliberativo, denominada pela Lei de “Órgão Executor”, à qual compete realizar a contratação da equipe técnica e proceder à articulação da Rede Solidária de Proteção.

À Equipe Técnica, formada por profissionais especialmente contratados e capacitados para a função, cabe a efetivação da assistência social, jurídica e psicológica, necessária tanto

⁵⁴ Conforme Decreto 41.140, de 27 de junho de 2000, parágrafo 3º.

para a análise da necessidade da proteção e da adequação dos casos ao Programa quanto para o constante acompanhamento dos beneficiários.

A Rede Solidária de Proteção é o conjunto de associações civis, entidades e demais organizações não-governamentais que se dispõem voluntariamente a receber os admitidos no programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inserção social em local diverso de sua residência habitual.

Assim, a notícia de que uma vítima ou testemunha corre risco é levada ao Conselho Deliberativo, que decide quanto à sua inclusão no Programa, para tanto considerando a análise do caso feita pela Equipe Técnica e o parecer da lavra do Ministério Público (Lei nº 9.807/99, art. 3º). O Órgão Executor, então, providencia o traslado e a acomodação da pessoa em local sigiloso, dentro da Rede de Proteção.

Em situações emergenciais, a vítima ou testemunha é colocada provisoriamente sob custódia dos órgãos policiais, enquanto é feita a análise e posterior triagem do caso.

Valendo-se das dimensões continentais do país, o sistema possibilita a permuta de beneficiários entre as diversas redes estaduais de proteção, providenciado o deslocamento da pessoa ameaçada para um outro estado, sendo que o sigilo sobre seu novo paradeiro é usado como expediente garantidor da sua segurança e integridade.

Todos os beneficiários dos programas permanecem à disposição da Justiça, da polícia e demais autoridades para que, sempre que solicitados, compareçam pessoalmente para prestar depoimentos nos procedimentos criminais em que figuram como vítimas ou testemunhas. Esses traslados e deslocamentos são sempre realizados sob escolta policial e, conforme as exigências de cada caso, são utilizadas técnicas específicas para o despiste e disfarce da pessoa em situação de risco.

Esquemáticamente, podem-se assim resumir os requisitos de ingresso nos programas de proteção, conforme determinação da Lei n.º 9.807/99:

- a) Situação de risco. A pessoa deve estar "coagida ou exposta a grave ameaça" (art. 1º, *caput*). Obviamente não é necessário que a coação ou ameaça já se tenham consumado, sendo bastante a existência de elementos que demonstrem a probabilidade de que tal possa vir a ocorrer. A situação de risco, entretanto, deve ser atual.
- b) Relação de causalidade. A situação de risco em que se encontra a pessoa deve decorrer da colaboração por ela prestada a procedimento criminal em que figura como vítima ou testemunha (art. 1º, *caput*). Assim, pessoas sob ameaça ou coação motivadas por quaisquer outros fatores não comportam ingresso nos programas.
- c) Personalidade e conduta compatíveis. As pessoas a serem incluídas nos programas devem ter personalidade e conduta compatíveis com as restrições de comportamento a eles inerentes (art. 2º, § 2º), sob pena de pôr em risco as demais pessoas protegidas, as equipes técnicas e a rede de proteção como um todo. Daí porque a decisão de ingresso só é tomada após a realização de uma entrevista conduzida por uma equipe multidisciplinar, incluindo um psicólogo, e os protegidos podem ser excluídos quando revelarem conduta incompatível (art. 10, II, "b").
- d) Inexistência de limitações à liberdade. É necessário que a pessoa esteja no gozo de sua liberdade, razão pela qual estão excluídos os "condenados que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades" (art. 2º, § 2º), ou seja, cidadãos que já se encontram sob custódia do Estado.
- e) Anuência do protegido. O ingresso no programas, as restrições de segurança e demais medidas por eles adotadas terão sempre a ciência e concordância da pessoa a ser protegida, ou de seu representante legal (art. 2º, § 3º), que serão expressas em Termo de Compromisso assinado no momento da inclusão.

Em síntese, pode-se apontar como potenciais beneficiários do programa as pessoas que se encontram em situação de risco decorrente da colaboração prestada a procedimento

criminal em que figuram como vítima ou testemunha, que estejam no gozo de sua liberdade e cuja personalidade e conduta sejam compatíveis com as restrições de comportamento exigidas pelo programa, ao qual desejam voluntariamente aderir.

Os casos que não preencherem esses requisitos não estão privados de eventuais medidas de proteção que se façam necessárias. Desde que a Lei nº 9.807/99 não alterou o dever constitucional dos órgãos de segurança pública de garantir a preservação da incolumidade física das pessoas (Constituição Federal, art. 144), o artigo 2º, parágrafo 2º, *in fine*, da Lei deixa claro que os indivíduos que não se adequarem às hipóteses de inclusão no Programa, em que pese se encontrarem em situação de risco, receberão dos órgãos de segurança pública o atendimento necessário a garantir a sua proteção.

No âmbito de nosso estudo, é mister reafirmar a importância da Rede de Proteção. Essa rede – composta por entidades e colaboradores voluntários do programa que doam bens em prol das testemunhas ou vítimas acolhidas e cedem espaços físicos para abrigar tais pessoas – forma uma extensa e diversificada teia de solidariedade voltada para a garantia de um padrão adequado de vida aos beneficiários e para a busca de emprego, escola e renda para os mesmos.

“A Rede Voluntária de Proteção é o conjunto de associações civis, entidades e demais organizações não-governamentais que se dispõem a receber, sem auferir lucros ou benefícios, os admitidos no Programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inserção social em local diverso de sua residência. Parágrafo Único – Integram a Rede Voluntária de Proteção as organizações sem fins lucrativos que gozem de reconhecida atuação na área da assistência e desenvolvimento social, na defesa de direitos humanos ou na promoção da segurança pública e que tenham firmado com o Órgão Executor ou com entidade com ele conveniada termo de compromisso para o cumprimento dos procedimentos e das normas estabelecidos no Programa” (artigo 9º do Decreto Federal 3.518, de 20 de junho de 2000).

No caso de Minas Gerais, o órgão executor do Provita é a Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte. É oportuna uma referência a constituição e aos objetivos desta Comissão⁵⁵.

“A Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte (CPDH), fundada em 1979, é constituída por um grupo de cristãos leigos que se organizaram para trabalhar por uma sociedade mais justa, na qual os direitos de todos, sem exceção de raça, religião e classe social, sejam respeitados e garantidos. Formada por pessoas engajadas em diversas áreas profissionais e nas pastorais e movimentos da Igreja, atua nos seguintes âmbitos: apoio jurídico a pessoas e grupos cujos direitos foram violados; encaminhamento de denúncias de violação de direitos humanos a órgãos competentes; assessoria a comunidades, associações de bairros e grupos comunitários; educação com pedagogia popular sobre direitos e garantias fundamentais do cidadão, através de cartilhas, cursos, palestras e programas de rádio. A pastoral aceita colaboração voluntária em desenho, redação, clipping, pesquisa social, rádio popular, organização de arquivos, assistência jurídica e material aos detentos em delegacias e a seus familiares. Seu principal objetivo é contribuir para a construção de uma sociedade na qual não haja excluídos, mas portadores de direitos e deveres”. (Arquidiocese de Belo Horizonte, 2003)

Esta Comissão possui uma ampla rede de colaboradores e voluntários, espalhados pelas cidades que compõem a Arquidiocese de Belo Horizonte e pelo interior do Estado e, também, de pessoas que residem em outros Estados da federação e, inclusive, no exterior.

Com uma infra-estrutura de apoio altamente qualificada e seu histórico de defesa, proteção e promoção de direitos, a CPDH credenciou-se com entidade estratégica para ser o órgão executor do Provita e para a montagem da Rede Voluntária de Proteção. No convênio assinado entre o Estado de Minas e o Ministério da Justiça, a CPDH comprometeu-se, entre outras atribuições, a:

⁵⁵ Informações obtidas através do *website* da Arquidiocese de Belo Horizonte, no endereço eletrônico: www.arquidiocese-bh.org.br, em junho de 2003.

“Garantir atendimento efetivo aos beneficiários da Proteção, funcionando como Entidade Gestora; acolher, para fins de guarda, os beneficiários da Proteção, podendo, para tanto, promover articulações com os integrantes da Rede de Proteção; ampliar a rede de proteção, podendo efetivar a realização de convênios específicos para o desenvolvimento de ações, tendo como pressuposto a capacidade de garantir sigilo das informações (...)” (Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, 2002, B).

Alguns dados sobre a ação do programa de proteção podem ser mensurados através dos seguintes números⁵⁶, relativos ao primeiro ano de sua vigência:

Tabela VI –Beneficiários diretos do Provita/MG – 2001/2002

Síntese dos atendimentos	Janeiro de 2001 a Janeiro de 2002
Total de casos atendidos	17
Inquéritos abertos	08
Processos abertos	09
Acusados ⁵⁷	56
Condenados	14
Em julgamento	30
Foragidos/Absolvidos	11

Fonte: Comissão Pastoral de Direitos Humanos, março de 2002.

No primeiro ano de funcionamento, o Provita/MG atendeu 17 beneficiários. Este número se refere a inclusões no programa, em Minas Gerais. Além das inclusões para proteção, o programa também atende outros beneficiários (familiares, por exemplo). Ademais, cada programa estadual atende a beneficiários de outros estados, por solicitação da rede nacional de proteção. Ainda, há casos de proteção inicial para depoentes especiais.

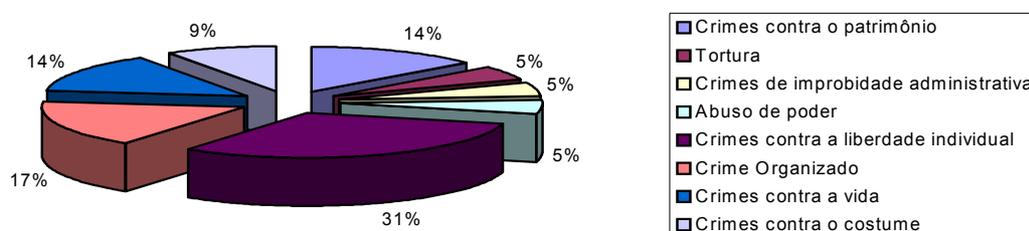
Dados fornecidos pela CPDH apontam que de junho de 2002 a junho de 2003 foram acolhidos outros 57 (cinquenta e sete) cidadãos no Provita/MG. Há que se registrar que apesar do número aparentemente pequeno, os gastos econômicos e a infraestrutura para a

⁵⁶ Dados fornecidos pela Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte. Visando o sigilo das informações e a proteção dos cidadãos acolhidos no Provita, a CPDH não pode disponibilizar muitos dados sobre o Programa. O Decreto Federal 3.518, de 20 de junho de 2000, que regulamenta o Programa limita a divulgação de dados e informações (capítulo III, art. 17 e seus parágrafos).

⁵⁷ Do total de 56 acusados, 14 foram condenados; 30 estavam em julgamento; 09 estavam foragidos e 02 foram absolvidos.

manutenção destes beneficiários são muito elevados. Para se ter uma idéia desses valores, em 2002 o orçamento da Secretaria de Estado de Direitos Humanos foi de R\$ 66.382.682,84, sendo que o Provita Federal consumiu R\$ 6.715.884,91, ou seja, 10,12% dos recursos totais daquela pasta⁵⁸. Registre-se, ainda, que o Provita não registrou nenhuma morte.

Gráfico II– Crimes testemunhados pelos beneficiários do Provita/MG (2001-2002)



Fonte: Comissão Pastoral de Direitos Humanos, março de 2002.

A importância de um programa de proteção se dá na medida em que o Estado e a sociedade têm a capacidade de proteger os cidadãos que podem colaborar na elucidação de crimes de alto poder ofensivo. Ademais, com esta proteção é possível, por exemplo, desvendar e desarticular quadrilhas de criminosos que praticam vários tipos de crimes que atentam contra a liberdade e a democracia. O gráfico acima revela os tipos de crimes testemunhados. A enorme repercussão destes tipos de infração na sociedade demanda, portanto, um programa específico para o atendimento de testemunhas.

⁵⁸ Dados obtidos no Relatório de Gestão 2002 da Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

Como sublinhamos anteriormente, só é possível oferecer tal serviço – dada sua especificidade, sigilo e risco - com uma rede de proteção formada por entidades altamente qualificadas e idôneas e por pessoas imbuídas de formação técnica e humana necessárias à superação das constantes dificuldades que apresentam o programa:

“Esse Programa presta assistência a pessoas (e às suas famílias) expostas a graves ameaças, posto que têm conhecimento de crimes envolvendo agentes do próprio Estado ou seus parceiros e, nessa condição, prestarão testemunhos contra os criminosos. Tudo indica que o Estado teria reduzida credibilidade de se responsabilizar por prover a integridade física dessas pessoas, posto que agentes das corporações policiais são os principais autores de execuções sumárias e violadores dos direitos humanos, com a conivência de instituições e autoridades governamentais. As testemunhas e/ou vítimas são deslocadas dos seus locais de origem, em operações de traslados que envolvem estratégias de segurança aprimoradas cotidianamente e removidas para locais seguros, mobilizando, para tanto, a rede de proteção, que, é organizada levando-se em conta a análise das forças políticas e sociais presentes em cada Estado” (Almeida, 2001: 12).

Até aqui, analisamos os três principais programas implementados pela Secretaria Adjunta de Direitos Humanos. Estes programas pretenderam ampliar a ação das políticas públicas de direitos humanos no Estado e articular redes e parcerias com entidades, voluntários e militantes, maximizando as ações de promoção da cidadania.

Na linha de atuação da Secretaria Adjunta, não se perdia de vista que as políticas públicas são os principais mecanismos de ação na efetivação de direitos da cidadania. Todavia, sabemos, as políticas públicas estão, via de regra, condicionadas à posição do governo que as dirige de forma concreta para uma ou para outra direção. Neste sentido, uma diferenciação importante é a que diz respeito a Estado e a Governo. Em geral, infelizmente, as políticas públicas são entendidas mais como ações de governo do que de Estado e, por isso, facilmente ficam suscetíveis ao viés ideológico-político do grupo que está no poder. No

campo dos Direitos Humanos, porém, o fundamental é que se supere a concepção de políticas públicas unicamente como fruto da vontade do governo e que elas sejam entendidas como ações de Estado na perspectiva de efetivação dos direitos da cidadania.

As ações da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, através de seus principais programas, vão se efetivando como ações de políticas públicas na medida em que o novo governo que assumiu em 2003, não obstante a reforma administrativa que extinguiu vários órgãos da administração direta e indireta do Estado, manteve uma Subsecretaria de Direitos Humanos e esta, por sua vez, manteve os três programas analisados, conforme observamos, na nova estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes. Ademais, a Subsecretaria de Direitos Humanos manteve o mesmo escopo de atuação da Secretaria Adjunta da gestão anterior, o que aponta para a continuidade da atuação estatal na defesa dos direitos humanos em Minas Gerais.

Finalmente, cabe frisar, apesar de já registrado anteriormente, que a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, objetivando assegurar a continuidade das ações governamentais de promoção da cidadania, lançou em 10 de dezembro de 2001 o Programa Mineiro de Direitos Humanos (PMDH).

Qual a importância de um programa estadual de direitos humanos? Em primeiro lugar, os programas estaduais podem aprofundar as mudanças propostas pelo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Tais programas buscam a realização dos direitos humanos de forma abrangente e levando em conta as especificidades de cada unidade federativa, considerando tanto os tradicionais direitos civis e políticos, quanto os direitos econômicos, sociais e culturais.

Os programas estaduais geralmente apresentam ações mais adequadas à realidade de cada unidade federativa 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 de toda a comunidade com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos.

O PMDH só foi possível graças à participação de pessoas, grupos e entidades. Do Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania, já comentado nesta dissertação, brotaram suas primeiras diretrizes. A partir daí, coube à Secretaria Adjunta formular as ações que balizariam o programa e tratar de implementá-lo, o que teve início através de decreto governamental⁵⁹, que além de instituir o referido programa criou um grupo de trabalho⁶⁰ para o monitoramento e acompanhamento da sua execução.

Atendendo aos anseios da sociedade civil, o PMDH estabeleceu formas de acompanhamento e monitoramento das várias ações de políticas de defesa, proteção e promoção de direitos.

Sobre a implementação do referido Programa na atual gestão da Subsecretaria de Direitos Humanos, procuramos informações objetivas e não logramos êxito. Não obstante, o PMDH foi elaborado de tal forma que vários órgãos da administração pública (direta e indireta) participam de sua implementação, incluindo prefeituras. Por exemplo, ações na área de educação para a cidadania são implementadas pela Secretaria Estadual de Educação (item 1 do PMDH); projetos e programas de geração de emprego e renda, qualificação profissional e similares são executados pela Secretaria de Desenvolvimento Social (item 2.7 e seguintes); ações visando a proteção a minorias, defesa de gênero, usuários de drogas etc. são implementadas por conselhos estaduais

⁵⁹ Decreto 42.150, de 10 de dezembro de 2001.

⁶⁰ O grupo de trabalho foi composto pela Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, do Planejamento e Coordenação Geral e pela Procuradoria Geral do Estado. Não temos notícias das ações desenvolvidas por este grupo de trabalho, apesar do Decreto 42.150 determinar que este grupo deveria “apresentar relatório de acompanhamento da execução do PMDH, bem como sugestões pra o seu aperfeiçoamento, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data deste Decreto” (Decreto 42.150, artigo 3º).

(item 2.11); políticas públicas de promoção à saúde são gerenciadas pela Secretaria Estadual de Saúde (item 2.7.11) e assim sucessivamente.

Ademais, dentro da linha de atuação da então Secretaria Adjunta de Direitos Humanos – sempre privilegiando as parcerias e redes entre organismos não-estatais e o Estado-, quando da elaboração do referido programa, algumas das ações foram articuladas para serem executadas e/ou monitoradas por organizações não governamentais, clubes de serviços, faculdades, sindicatos e igrejas. Como exemplo, citamos os projetos visando a ressocialização de presos (item 2.13) e ações de políticas públicas voltadas para a defesa e proteção de crianças e adolescentes (item 2.7). Portanto, o PMDH é uma importante iniciativa de política pública de defesa, proteção e promoção de direitos da Secretaria Adjunta que, no processo de implementação, se desdobra em várias ações de outros órgãos governamentais e não-governamentais.

5. CONCLUSÃO

“A experiência brasileira parece se constituir ao revés da ‘revolução igualitária’ fundadora das sociedades modernas, pois um mundo de hierarquias e diferenças é repostado e figurado por referência a esse lugar em que os direitos são proclamados e sacramentada a universalidade da lei” (Telles, 1999: 99).

Este trabalho procurou registrar uma experiência, específica e talvez limitada, da ação da sociedade civil organizada em ações que redundaram na implementação de políticas públicas de defesa, proteção e promoção de direitos humanos em Minas Gerais.

Não tive a pretensão de fazer sobre essa experiência alguma generalização; e tampouco tomá-la como paradigma. Este exercício (ainda tateante) de reflexão quer, simplesmente, registrar passos de um longo caminho e, através deste registro, desenvolver uma reflexão acerca dos espaços públicos que estão sendo construídos no Brasil, nos últimos anos, visando a conquista de direitos, numa sociedade em que esses direitos são legalmente proclamados mas, na prática, são privilégios de minorias, principalmente os direitos sociais.

O interesse público, em boa medida, se concretiza graças à mediação da participação popular. É verdade que as demandas populares são sempre particulares; os interesses em jogo são conflitivos e as soluções formuladas nos vários fóruns públicos de representação são parciais. Não obstante, é nesses espaços que se concretizam os parâmetros de uma construção negociada de interesses. Na mediação construída entre a sociedade e o Estado é que se estabelece a construção da cidadania, carências e

privilégios são exaustivamente discutidos e, portanto, descortina-se a possibilidade de avanços na conquista de direitos.

A experiência da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais certamente apresenta-se permeada de uma série de fatores e circunstâncias que apontam para progressos em termos de políticas públicas de ampliação da cidadania, por um lado, e de deficiências, por outro, como a limitação quantitativa de sua atuação, a descontinuidade de projetos e a baixa institucionalização de ações.

Os programas aqui analisados apresentaram resultados quantitativos e qualitativos que merecem registro. O Disque Direitos Humanos já atendeu a milhares de cidadãos mineiros; viabilizou o início de parcerias – através da Rede Mineira de Direitos Humanos -, entre entidades de defesa, proteção e promoção de direitos que, até então, tinham no “denuncismo” o único canal de relação com o Estado. Através do fomento dessas parcerias entre poder público, entidades e voluntários, possibilitou a construção de redes de promoção de direitos, gerando benefícios coletivos, ou seja, o incremento do capital social, e o acesso a direitos a inúmeros cidadãos.

Já o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos nasceu de uma real demanda social – nos termos de Habermas, o “poder comunicativo” social -, provocada pelo aumento da criminalidade violenta em Belo Horizonte, obrigando o Estado a implementar políticas públicas para o enfrentamento desse problema. Dado que as formas tradicionais de combate à criminalidade, baseadas simplesmente na repressão, têm demonstrado os equívocos e os fracassos dos modelos meramente reativos, o Núcleo foi criado como uma nova forma de concepção de política pública de promoção de direitos das vítimas da violência. O NAVCV desenvolveu trabalhos substanciais de articulação e implementação de ações estatais tendo como princípios a difusão da justiça, o combate à violência e a prestação de atendimento aos vitimados pela

criminalidade. Através da Rede de Atenção a Violência, articulou serviços públicos e parcerias entre entidades não governamentais e estatais, desenvolvendo ações que aumentam a efetividade da atuação desses atores, através de intercâmbio de experiências, dados, informações, e da capacitação em conjunto de seus quadros profissionais, além da tentativa de uniformização de estratégias para melhorar o atendimento às vítimas e familiares das vítimas de violência.

Por fim, o Provita – que como os outros programas foi fruto de um processo de participação popular na administração pública -, nasceu da idéia da reinserção social de pessoas em situação de risco em novos espaços comunitários. Articulado a uma grande rede federal e estadual de proteção a testemunhas e com a efetiva participação da sociedade civil na execução de sua rotina operacional, o programa funciona através de uma rede solidária de proteção e de sistemas altamente complexos de segurança, visando defender a vida de cidadãos que desejam colaborar com a Justiça na elucidação de crimes de alto teor ofensivo à sociedade. Apesar da execução complexa e de alto risco, dos custos elevados e das especificidades, como o sigilo dos envolvidos e a legislação própria, o programa tem tido êxito no enfrentamento de crimes perniciosos, como na desarticulação de quadrilhas, prisão de criminosos do “colarinho branco” e outros crimes que atentam contra os direitos individuais e a democracia.

Isto posto, voltamos ao registro do que deu origem ao presente trabalho: a importância da atuação dos organismos não-estatais na implementação de políticas de defesa, proteção e promoção de direitos. Procuramos demonstrar que todos os programas implementados pela Secretaria Adjunta somente lograram resultados devido a participação de entidades e voluntários, seja na concepção, monitoramento e, em alguns casos, na gestão desses programas. Sob o ponto de vista procedimental não podemos registrar grandes avanços dado que a maioria das parcerias e redes funcionam

informalmente e dependem, em boa medida, da adesão das entidades e militantes. Porém, sob o ponto de vista dos resultados, vários avanços foram conquistados. Se quantitativamente os números são pouco expressivos, frente às imensas lacunas que nossa sociedade experimenta no acesso a bens da cidadania, qualitativamente, pode-se observar que os resultados apontam para ações de políticas públicas que têm seu valor na medida em que direitos são conquistados, redes de solidariedade são formadas, parcerias são constituídas visando melhores condições para segmentos vulneráveis da sociedade. Neste caso, a assertiva *“se muito já foi feito, há muito o que fazer”* é mais do que válida.

À luz dos dados aqui apresentados, podemos afirmar que houve um aprimoramento do capital social das entidades de direitos humanos antes da criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos – através das várias articulações e organizações que redundaram na efetiva mudança por parte do Estado visando responder as demandas da sociedade mineira que reclamava espaços de vocalização e de implementação de políticas públicas de defesa, proteção e promoção de direitos -, assim como posteriormente à criação da Secretaria Adjunta, dado que os projetos e programas implementados foram se concretizando via participação de segmentos da sociedade civil organizada, através de novos fóruns de discussão e, portanto, numa espécie de adensamento do capital social das entidades e militantes de direitos humanos. E por falar em fóruns de discussão, referindo-nos à teoria de Habermas apresentada neste trabalho, os movimentos de direitos humanos ao longo das últimas décadas se caracterizaram por ampliar substancialmente esse tipo de atuação política, uma espécie de “empenho público encarnado” (através de seminários, colóquios, formas de intervenção face-a-face etc.) que de alguma forma maximizam a relação entre o Estado e a sociedade civil.

Ainda vale frisar que, apesar das citações de documentos (decretos, leis etc.) fundamentais na institucionalização de projetos e programas, os atores relevantes no processo de implementação de políticas públicas de direitos humanos em Minas Gerais se constituíram nos diversos fóruns articulados pelas entidades não governamentais e órgãos públicos.

Na análise dos programas e projetos alguns pontos não foram contemplados pela escassez de informações objetivas. Por exemplo, não tivemos acesso aos recursos financeiros mobilizados pelos vários programas. Isto, porque a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos não dispunha de dotação orçamentária própria para cada um de seus projetos. Ademais, a maioria dos recursos financeiros veio de convênios com a União (avaliação do Disque Direitos Humanos, implantação do NAVCV e Provita etc.).

Finalmente, o registro da importância da ação da sociedade civil, neste trabalho, não pretendeu negar o papel do Estado na implementação de políticas sociais. Sem dúvida, cabe ao Estado este papel fundamental. Nossa análise diz respeito, simplesmente, à relevância da construção, na relação entre Estado e sociedade, de arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo a construção de direitos no processo de negociação e implementação de políticas sociais que, mesmo voltadas para públicos bem específicos, afetam a vida de todos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Suely Souza de. *Ética e Institucionalidade*. In: Revista Direitos Humanos e Proteção a Testemunhas no Brasil. Gajop, ano 3, número 7, janeiro a julho de 2001.
- _____; NETTO, José Paulo. *Proteção de direitos humanos e impunidade*. In: Revista Ciência Hoje, volume 30, nº 178, dezembro de 2001.
- ANDRADE, Durval Ângelo. *A Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais: texto da lei, discursos do deputado e artigos de imprensa*. Belo Horizonte, Editora O Lutador, 1997.
- ARENDT, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid, Taurus, 1974.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania*, Belo Horizonte, 1998.
- _____. *Banco de Dados*. IN: www.almg.gov.br.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. *The Forms of Capital*. In: RICHARDSON, John G. *HandBook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport: Greenwood Press, 1986.
- BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Odete Medauar, Maurício Antônio Ribeiro Lopes (organizadores). São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.
- _____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. *Relatório de Gestão 2002*. Brasília, 2003.

- _____. *Lei Federal 9.807, de 13 de junho de 1999, que institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas*. Diário Oficial da União, 14/7/99, página 1.
- _____. Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Segurança Pública). *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. Brasília, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. São Paulo, Civilização Brasileira, 2001.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7ª ed. São Paulo, Cortez, 1997.
- COELHO Magda Prates (org.). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- COLEMAN, James. *The Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). *Programa de Controle de Homicídios*. Belo Horizonte, 2003.
- DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Zahar, 1989.
- _____. *Poliarquia*. São Paulo, Edusp, 1989.
- DIAS JR, Cláudio Santiago. *Capital Social e Violência: uma análise comparada em duas vilas de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.
- DIAS, Lúcia Lemos; TAVARES, Maria Nazaré Zenaide (org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. Editora Univesitária/UFPB, João Pessoa, 2001.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a Voz do Popular – Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DULANY, Peggy. *Tendências emergentes em parcerias intersetoriais: processos e mecanismos para colaboração*. In: IOSCHOPE, B. E. (org.). *Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

EVANS, D. *Crime and Policing: Spatial Approaches*. Avebury, 1995.

FERNANDES, Rubem C. *Sociedade Civil e Ecumenismo*. Comunicações do ISER, Rio de Janeiro, número 44, 1993.

FERRAREZI, Elisabete. *Estado e setor público não-estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. II Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Venezuela, outubro de 1997, mimeo.

GABINETE DE ASSESSORIA JURÍDICA ÀS ORGANIZAÇÕES POPULARES. *Direitos Humanos: Testemunhas e Conflitos*. Recife, 1999.

_____. *Os direitos humanos na entrada do novo milênio*. Recife, 1999.

GALVÃO, M.C.C.P. (coord.) et all. *Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privado*. São Paulo, FUNDAP, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

INTERNET. Arquidiocese de Belo Horizonte. Endereço eletrônico: (www.arquidiocese-bh.org.br).

_____. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG. Endereço eletrônico: (www.crisp.ufmg.br).

_____. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Endereço eletrônico: (www.cnbb.org.br).

_____. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE). Endereço eletrônico: (www.dieese.org.br).

_____. Guia de Direitos Humanos - Conectas Direitos Humanos - Agencia de Noticias dos Direitos da Infância (ANDI). Endereço eletrônico: (www.guiadh.org).

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Endereço eletrônico: (www.ibge.gov.br).

_____. Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos. Endereço eletrônico: (www.redesaude.org.br).

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes do Governo de Minas Gerais. Endereço eletrônico: (www.sedese.mg.gov.br)

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Endereço eletrônico: (www.presidencia.gov.br/sedh).

JEGERI, Ernesto. *Parcerias Público-Privado*. Revista do Serviço Público. Ano 47, vol. 120, n. 01, jan-abr 1996.

JACOBI, Pedro, *Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania*. IN MANZINI, Maria de Lourdes (org.), *A cidadania que não temos*. São Paulo, Brasiliense, 1986.

KEIL, Ivete Manetzeder. *Capitalismo, ordem social e exclusão: por uma discussão de teorias*. In:BAQUERO, Marcello (org). *Reinventando a Sociedade na América Latina: Cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *Uma Gerência Pública para os Novos Tempos*. In: KLIKSBERG, Bernardo. *O Desafio da Exclusão – para uma Gestão Social Eficiente*. São Paulo, FUNDAP, 1997.

_____. *Inequidad a América Latina: um tema clave*. In: ALVAREZ, Lourdes; ROSÁRIO, Isabel Helia de; ROBLES, Jesus (orgs.).

Política social: Exclusion y equidad em Venezuela durante los años noventa. Venezuela. Venezuela, Candes/Nueva Sociedad, 1999.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MEDEIROS, Robson Antão de. IN: *Relatório de Experiências de Educação em Direitos Humanos na Paraíba.* Ministério da Justiça/UFPB, 2000.

MINAS GERAIS. Constituição de 1989. *Constituição do Estado de Minas Gerais.* Glauber S. Tatagiba do Carmo, Ralph Batista Maulaz (organizadores). Belo Horizonte, Líder, 2001.

_____. *Lei 12.986, de 30 de julho de 1998. Transforma a Secretaria de Estado da Justiça em Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, altera dispositivos da Lei n. 9.516, de 29 de dezembro de 1987 e dá outras providências.* Minas Gerais – Diário do Executivo. Belo Horizonte, 31 de julho de 1998, p. 4, coluna 1.

_____. *Lei 12.622, de 25 de setembro de 1997. Cria a Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.* Minas Gerais – Diário do Executivo, Belo Horizonte, 26 de setembro de 1997, página 1, coluna 1.

_____. Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos. *Programa Mineiro de Direitos Humanos.* Belo Horizonte, Dezembro de 2001.

_____. Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos. *Projeto Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos.* Belo Horizonte, SEJDH/Ministério da Justiça, 2001.

_____. Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos. *Projeto Programa de Apoio, Assistência e Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.* Belo Horizonte, SEJDH/Ministério da Justiça, 2001.

- MOISÉS, José Álvaro, *Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política*. IN: MANZINI, Maria de Lourdes (org.), *A cidadania que não temos*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – REGIONAL MINAS. *Fórum de Debates do Disque Direitos Humanos*. Belo Horizonte, 2001.
- OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations, Economics Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, Yale University Press, 1982.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. *Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania*. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme (Org.). *Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.
- PANDOLFI, Dulce Chaves [et al.]. *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PLANK, David N. *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre, Artmed Editora, 2001.
- PRATES, Antonio Augusto P. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Belo Horizonte, Teoria e Sociedade, n. 1, p.193-201, jan. 1997. Resenha.
- _____. *Capital Social e Cultura Cívica: seus Efeitos Sobre Indicadores de Qualidade de Vida*. Mimeo, 2000.
- PUTNAM, Richard. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- _____. *A vida comunitária anima o desenvolvimento político: Capital Social e Democracia*. Braudel Papers, edição nº 10, maio de 1994 (<http://www.braudel.org.br/bps/paper10a.htm>).
- _____. *Bowling Alone. America's Declining Social Capital*. *Journal of Democracy* 6, 65-78, 1995.

REIS, Elisa Pereira. *Governabilidade e Solidariedade*. In: VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (org). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira 1995.

_____. CHEIBUB, Zairo B. *Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática*. Rio de Janeiro, Dados, Vol. 36, nº 2, 1993.

REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme (Org). *Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.

SECRETARIA ADJUNTA DE DIREITOS HUMANOS (SADH). *A nova estrutura da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos*. Documento Interno. Mimeo, 1999.

_____. *Relatório de Atividades e Projetos da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos – Março de 1999 a Março de 2002*.

_____. *Projeto Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência*. Belo Horizonte, janeiro de 2002.

_____. *Termo de Cooperação Técnica entre o Estado de Minas Gerais e a Comissão Pastoral de Direitos Humanos e entidades do Provita/MG*. Belo Horizonte, 2002 B.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Campus. 1987.

_____. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1994.

SILVA, Vera Alice Cardoso. *O Papel da Sociedade Civil*. Revista do Legislativo, n. 28, abril/setembro de 2000.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Direitos Fundamentais e Direito Comunitário*. Belo Horizonte, Del Rey, 2000.

- SOMARRIBA, M. das Mercês. *Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local*. IN: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
-
- _____. *Movimentos reivindicatórios urbanos – elementos de um marco interpretativo*. IN: *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v.7, n. 2 e 3, maio/dez. 1992.
- TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999.
- TOSI, Giuseppe. *História e atualidade dos direitos do homem*, In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa *et alli* (org). *Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Bagaço, Recife, 2002.
- VIEIRA, Liszt. “*Notas sobre o conceito de cidadania*”. IN: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, São Paulo, nº 51, 1º semestre de 2001, pp. 35-47.
- VILANI, Maria Cristina Seixas, *Cidadania Moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos*. Fevereiro de 2002, mimeo.