

## **A construção dos Direitos Humanos: Uma breve leitura histórica de elementos para a compreensão da institucionalização dos direitos humanos no Brasil**

### **The Human Rights Construction: A short historical view of elements to comprehension of the human rights institutionalization in Brazil**

Paulo César Carbonari<sup>1</sup>

#### **Resumo**

O artigo faz uma reconstrução da trajetória histórica de institucionalização dos direitos humanos no Brasil. Anota os momentos significativos de constitucionalização e de incorporação do tema ao ordenamento jurídico e de criação de instituições voltadas à sua promoção, proteção e garantia no contexto dos processos internacionais.

**Palavras-chave:** direitos humanos, institucionalização, histórico, sociedade civil

#### **Abstract**

The article makes a reconstruction of the historical trajectory of institutionalization of the human rights in Brazil. It writes down the significant moments of constitutionalization and incorporation of the subject to the legal system and the creation of institutions directed to its promotion, protection and guarantee in the context of the international processes.

**Key-words:** human rights, institutionalization, history, civil society

#### **Introdução**

O núcleo dos direitos humanos se radica na construção de reconhecimento que é um processo de criação de condições de interação e de formação de relações multidimensionais do humano, do meio e das utopias. Afirma-se através da luta permanente contra a exploração, o domínio, a vitimização, a exclusão e todas as formas de apequenamento do humano. É luta permanente pela emancipação e pela construção de relações solidárias e justas.

O processo de afirmação dos direitos humanos sempre esteve, e continua, profundamente imbricado às lutas libertárias construídas ao longo dos séculos pelos/as oprimidos/as e vitimados/as para abrir caminhos e construir pontes de maior humanidade. Isto porque, a realização dos direitos humanos é um processo histórico, assim como é histórico seu conteúdo<sup>2</sup>.

A proclamação dos direitos humanos em instrumentos normativos, legais, jurídicos e políticos é relativamente recente e significa um avanço importante na geração de condições para a efetivação desses direitos. No entanto, todo o processo de positivação de direitos é

---

<sup>1</sup> Mestre em filosofia pela Universidade Federal de Goiás, professor de filosofia no Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE), Passo Fundo, RS e coordenador nacional de formação do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Contato: [carbonari@ifibe.edu.br](mailto:carbonari@ifibe.edu.br)

<sup>2</sup> Aprofundamos estes aspectos de concepção em Carbonari, 2004b, p.89-109.

também de seu estreitamento, já que se dá nos marcos da institucionalidade disponível que, via de regra, não foi construída na lógica dos direitos humanos.

Contraditoriamente, toda a luta pela institucionalização dos direitos gera condições, instrumentos e mecanismos para que possam ser exigidos publicamente, mas também tende a enfraquecer a força constitutiva e instituinte, como processo permanente de geração de novos conteúdos, de novos direitos, e de alargamento permanente do seu sentido.

A positivação dos direitos não significa, por si só, garantia de sua efetivação. Porém, se não fossem positivados certamente haveria ainda maior dificuldade, já que a sociedade não disporia de condições públicas de ação.

Por isso insistimos dizendo que direitos humanos são uma noção complexa e que guarda várias facetas e interfaces que articulam várias dimensões: jurídica, ético-moral, política, cultural, entre outras. Todas elas são complementares entre si e tornam a luta pela efetivação histórica dos direitos humanos um permanente processo de construção<sup>3</sup>.

Neste espírito, interessa-nos fazer um esboço da construção histórica dos direitos humanos. Ela é marcada por avanços e reveses significativos. O esforço se inscreve na tentativa de compreender em que medida estes processos ajudam a compreender o contexto atual da luta pelos direitos humanos no Brasil.

### **Questões estruturais e recorrentes**

Na raiz da formação da sociedade brasileira está a exclusão da maior parte de sua população. As marcas estão fundamentalmente em três questões: a pobreza e desigualdade; o racismo; e o sexismo<sup>4</sup>.

A pobreza é componente estrutural e persistência histórica em consequência das opções de desenvolvimento que, em regra, têm privilegiado setores (elites) econômicos. Donatários de capitânias hereditárias, senhores de engenho, donos de minas, fazendeiros, donos da indústria e de bancos, sucessiva ou simultaneamente, têm orientado de forma prioritária a dinâmica do desenvolvimento, sempre pautada por seus próprios interesses e pela subserviência aos ditames coloniais (ou colonialistas, mais recentemente imperialistas) de cada época. Escravos, trabalhadores do campo, imigrantes pobres e trabalhadores urbanos têm sido os que ficaram alijados do acesso aos bens e à riqueza do país. A concentração da renda e da riqueza e a conseqüente desigualdade estrutural são viscerais à formação social e econômica, sem que o Estado em suas diversas versões históricas tenha conseguido ultrapassar seu enfrentamento como caso de polícia ou com ações populistas ou compensatórias.

O racismo é herança da prática de quase 400 anos de escravidão e da irresolução pós-abolição. Associa-se a ele o processo de mitigação patrocinado pelos mitos da “cordialidade” e da “democracia racial”, entre outros, que definem a maneira de tratar do

---

<sup>3</sup> Aprofundamos estes aspectos em Carbonari, 2004a, p.344-369. Este texto é aproveitado em grande parte e complementado em vários aspectos no ponto a seguir.

<sup>4</sup> Aprofundamos estes aspectos em Carbonari, 2005, p.7-17.

assunto. Os mais de 40 milhões de africanos – arrancados de sua terra, inculturados à força e submetidos ao trabalho forçado – e seus descendentes construíram suas formas de resistência, mas ainda não encontram espaço para se expressar e, muito menos, para participar de forma integral da vida social e econômica do país.

O sexismo está nas relações privadas e públicas e se manifesta na subordinação da mulher, na dificuldade de acolher a diversidade de orientação sexual e, sobretudo, no machismo e no patriarcalismo e suas diversas variantes. Mulheres e homossexuais têm sido as vítimas de uma sociedade que privilegia a satisfação sexual, a atividade econômica e a participação política como assunto e prática de homens (masculinos e heterossexuais). A falta de acesso à educação, a ausência do direito de votar, a dependência econômica, a diferença salarial, entre muitas outras, são exemplos da exclusão histórica e da ainda difícil tarefa de inclusão na sociedade brasileira.

### **Institucionalização dos direitos humanos**

A construção da agenda de direitos humanos como expressão de compromisso público é recente.

Mesmo que o Brasil tenha participado ativamente da constituição das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das cartas de direitos humanos por elas promulgadas, não se pode esquecer que, enquanto as Nações Unidas definiam os desdobramentos de sua Carta nos quais os direitos humanos figuram como conteúdo central através dos Pactos, o Brasil vivia a ditadura militar e, quase coincidentemente, o seu maior endurecimento<sup>5</sup>, tanto é que somente veio a ratificá-los 26 anos depois.

Neste momento histórico, a realidade brasileira foi marcada pela inviabilização dos direitos humanos como conteúdo e como experiência prática, dado o processo de cerceamento da participação social, a prisão, o exílio e a morte de centenas de ativistas que se opunham à ditadura militar (que, de maneira mitigada, preferiu chamar a si mesma de revolução, contraditoriamente). O processo de abertura, controlado e dirigido pela elite militar (e civil a ela subserviente), gerou esquecimento que marca a cultura política e social até hoje. Sem ter feito a abertura por completo (os arquivos ainda continuam inacessíveis), o processo persiste num passivo que se expressa no ainda não acesso à memória da ditadura, de suas vítimas e dos algozes.

Em nome dos direitos humanos foi nesta mesma época que setores da sociedade brasileira começaram a se levantar contra o arbítrio da ditadura. Foi nas nascentes entidades de direitos humanos, na década de 1970, que começaram a se manifestar vozes de resistência e de condenação do regime militar. Veja-se que o conteúdo dos direitos humanos, ausente da vida concreta das pessoas, ausente da legislação, ausente da prática dos governos, estava presente nas lutas de resistência. Vicejou ali, junto aos movimentos e organizações populares e sindicais, forjando a consciência crescente que desabrochará mais tarde, com vigor, no movimento pela Anistia e pelas Diretas. Contraditoriamente, a Anistia *ampla, geral e irrestrita* abdicou de produzir a verdade sobre a ditadura e as eleições indiretas

---

<sup>5</sup> A Carta das Nações Unidas conta com três instrumentos de direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ambos de 1966).

frustraram a expectativa dos milhões que foram às ruas exigindo mais do que eleições. O processo, apesar dos reveses, cresceu e se consolidou em movimentos e organizações sociais<sup>6</sup> que se instituíram na década de 1980 e que participaram ativamente da vida social e política do país.

O processo constituinte (1987 e 1988) significou uma certa convergência de setores sociais diversos, inclusive dos setores populares, na crença de que seria possível refundar o país, dotando-o de novas bases democráticas e justas. As emendas populares, apresentadas com milhares de assinaturas e sobre os mais diversos temas, são mostras de que no fundo do processo estava a crença de que seria possível transformar direitos em obrigações. O processo Constituinte e a Constituição Federal de 1988 significaram, contraditoriamente, um marco de convergência da resistência política e um ponto de referência para a afirmação dos direitos humanos.

O final da década de 1980 foi marcado por um conturbado momento histórico: o fim das alternativas reais à sociedade de mercado no mundo e a consciência crescente de que, no subterrâneo da retórica dos direitos, vicejava sorrateiramente o neoliberalismo. Foi um tempo de proclamação do fim das utopias. No entanto, a sociedade brasileira, vivia os tempos de institucionalização de parte de suas lutas, com a nova Constituição. Com eles, a inauguração da construção de bases mais consistentes para a realização dos direitos humanos. Foi um tempo também de eleição de uma aventura política que resultou inviabilizada através do movimento do *impeachment*. A mesma força que levou a Constituição a ser pautada pelos direitos humanos, consideradas as circunstâncias, viu-se assolada por um governo que depunha contra ela. As forças populares resistiram, mesmo sem conseguir instaurar a abertura de novo ciclo político e, sobretudo, a implementação de transformações econômicas e sociais estruturantes.

O movimento de constitucionalização dos direitos viu-se, imediatamente em seguida, chamado à sua complementação através da construção de legislações complementares. Nesta esteira é que nasceram leis orgânicas como a da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, para exemplificar, além de inúmeras outras propostas que somente mais tarde se tornaram legislação, como a lei que tipifica o crime de tortura, entre outras. A década de 1990 iniciou-se, portanto, com um forte movimento social que, nas ruas, exigia direitos, ao mesmo tempo em que investia na necessária consolidação de legislações capazes de abrir espaços no Estado para garantir a participação cidadã e o controle social como mecanismos para fazer avançar a efetivação dos direitos constitucionais.

Na era FHC (1995 a 2002), a social-democracia cedeu às oligarquias tradicionais e ao poder econômico globalizado: domar a inflação custou o adiamento da realização efetiva dos direitos humanos, da superação das desigualdades gritantes e do fortalecimento da democracia, e gerou a ampliação da privatização do Estado, a abertura total ao capital estrangeiro, novos grandes projetos baseados apenas no poder do mercado. Ainda assim, sob a ótica dos setores populares, a perspectiva da democratização mais ampla possível

---

<sup>6</sup> Exemplos são bem conhecidos, mas não é demais lembrar ao menos alguns como: Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Pastoral Operária (PO), Articulação Nacional de Movimentos Populares (ANAMPOS), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Este período também marca o surgimento de muitas Organizações Não-Governamentais (ONGs) dedicadas a vários temas, entre os quais os direitos humanos.

esteve na agenda, em geral associada à construção dos direitos. Diríamos que se vivia um misto de crença no Estado de Direito e de descrença na capacidade de o Estado realizar os direitos, ambas associadas à crença na força da sociedade organizada como lugar de produção de alternativas e de construção de capacidade de controle da ação governamental.

O processo de organização social foi sendo complexificado com o surgimento de diversas formas organizativas (movimentos populares, ONGs, fóruns, redes, articulações e outros). Ao mesmo tempo em que ampliou a incidência no controle social, também manteve um forte processo de movimentação da luta popular (marchas, caminhadas, ocupações de terra, entre outros). Um elemento completamente novo deste período foi o crescimento da articulação regional e global (em termos de direitos humanos começa a ocorrer uma incidência junto aos sistemas internacionais de proteção, por exemplo). Todo este processo, associando vários movimentos, confluiu para o Fórum Social Mundial (iniciado em 2001 e, a partir daí, realizado anualmente), expressão mundial da busca de alternativas que tem na gênese a ação de organizações sociais brasileiras.

Ao mesmo tempo em que ocorreu este processo no universo das organizações populares também foram sendo experimentadas administrações públicas cujos mandatários eram oriundos do campo popular, as administrações populares dirigidas por partidos do tradicional campo de esquerda. Estas novas experiências possibilitaram a vivência do exercício do poder dentro do aparelho do Estado e a construção de boas inovações em termos de gestão de políticas públicas, além da abertura de espaços de participação popular – talvez o modelo mais marcante disso seja o Orçamento Participativo. Por outro lado, também ajudou na identificação das contradições e dos limites da institucionalidade disponível. De experiências locais chegou-se às estaduais e à federal. A eleição do governo Lula, sob este aspecto, pode ser identificada como o ápice em termos de ocupação dos espaços hierárquicos de exercício do poder do Estado. Mesmo que o governo Lula ainda esteja em curso – e recentemente reeleito para mais um mandato – já se pode dizer, com certa tranquilidade, que a sensação que as organizações populares vêm alimentando é que, salvos os avanços em vários setores como no investimento para a redução da pobreza através da transferência de renda, para citar um exemplo, estruturalmente ainda não conseguiu ampliar os espaços de participação direta e ainda tem grandes desafios para gerar condições concretas para o aprofundamento da realização dos direitos humanos. A retórica da participação popular, do controle social, dos direitos, da transformação, parece adiada pelas diversas estratégias de “governabilidade”.

A presença consistente e estruturante dos direitos humanos na Constituição Federal<sup>7</sup> deu alento a um processo de incorporação jurídica e política crescente, mesmo que ainda insuficiente. Neste sentido, a década de 1990 é pródiga se contrastada ao conjunto da história do país.

O *Ciclo Social* das Nações Unidas, no qual foram realizadas Conferências Mundiais sobre os mais diversos temas, sempre com abertura para participação das organizações não-governamentais, tanto em espaços formais quanto em espaços paralelos de formulação e de pressão dos governos, marcou a década de 1990 e prometeu certo alento no novo século – mesmo que a agenda tenha mudado completamente para o foco da segurança e do binômio guerra-paz a partir de setembro de 2001. O Brasil viveu de perto uma delas, a ECO-1992, a

---

<sup>7</sup> Direitos Humanos estão na Constituição Federal como princípios fundamentais (artigos 1º a 4º), como garantias fundamentais (artigo 5º), como direitos sociais (artigo 6ºss) e como direitos políticos (artigos 14ss).

Conferência Mundial para Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro. Teve participação expressiva em várias delas, especialmente na II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. O Brasil se fez representar com uma significativa delegação governamental e com representantes da sociedade civil. O corpo diplomático brasileiro teve atuação destacada nos debates e na sistematização da Declaração e Programa de Ação, aprovado por consenso por mais de 160 países presentes<sup>8</sup>. A Conferência de Viena significou um marco na afirmação histórica dos direitos humanos, pois declarou em seu Programa de Ação que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados (art. 5º), estreitamente vinculados à democracia e ao desenvolvimento (art. 8º) e exigem atenção prioritária aos grupos sociais vulneráveis (arts. 14 a 23 e 25).

Em 1992, na esteira do processo preparatório à Viena, o Brasil ratificou vários instrumentos internacionais de direitos humanos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>9</sup>, a Convenção Americana de Direitos Humanos da OEA, entre outros. A maior parte das Convenções, Tratados e Pactos está ratificada, fazendo com que a sociedade brasileira tenha à disposição importantes instrumentos de proteção dos direitos humanos.

### **Agenda de direitos humanos**

Na volta de Viena, governo e sociedade civil construíram uma *Agenda Brasileira de Direitos Humanos* a fim de dar seguimento às resoluções da Conferência. A Agenda resultou em várias iniciativas: em 1993, a criação da procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) pelo Ministério Público Federal; em 1994, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que previa a criação do novo Conselho Nacional de Direitos Humanos<sup>10</sup> e também criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos<sup>11</sup>, ligada ao Ministério da Justiça; em 1995, a Câmara dos Deputados criou a Comissão de Direitos Humanos (CDH/CD) – o Senado Federal só criou em 2003; a partir de 1996, a CDH/CD em conjunto com organizações da sociedade civil e outras instituições públicas passou a organizar anualmente as Conferências Nacionais de Direitos Humanos<sup>12</sup>; também em maio de 1996, o Poder Executivo decretou o Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>13</sup>. Este

<sup>8</sup> Para aprofundamento, conferir, entre outros: Alves, 1994 e Trindade, 1997.

<sup>9</sup> Respectivamente, através dos Decretos nº 592 e nº 591, ambos de 06/07/1992.

<sup>10</sup> Mensagem do Poder Executivo nº 663, de 22/08/94, na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 4.715/94. Tramitou na Câmara até final de 2001, tendo seguido para o Senado, onde, em 30/06/2004 recebeu um substitutivo. Retornou à Câmara e aguarda nova votação.

<sup>11</sup> A partir de 01/01/2003 transformada em Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com status de Ministério ligado diretamente à Presidência da República.

<sup>12</sup> A primeira (1996), sobre as bases para o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH); a segunda (1997), sobre o Direito Humano à Educação, fez uma avaliação do PNDH e pediu sua reformulação; a terceira (1998), no cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos; a quarta (1999), sobre os DhESC, decidiu pela construção do Relatório da Sociedade Civil sobre o cumprimento do PIDESC; a quinta (2000), sobre o combate à violência e a promoção da paz; a sexta (2001), teve o lançamento da proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos pelo MNDH; a sétima (2002), mapeou estratégias para o combate à violência; a oitava (2003), sobre a proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos, aprovou que a nona seria deliberativa; a nona (2004) definiu os contornos do Sistema Nacional de Direitos Humanos e foi a primeira antecedida de 26 conferências estaduais e uma distrital que escolheram delegados/as; a décima (2006), sobre direitos humanos e modelo econômico.

<sup>13</sup> Recebeu críticas na II Conferência Nacional de Direitos Humanos por não contemplar os Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais, o que levou à sua reformulação e à promulgação do Segundo

conjunto de medidas nacionais ensejou a tomada de várias iniciativas estaduais. Entre elas estão: a criação de Comissões de Direitos Humanos nas Assembléias Legislativas<sup>14</sup>, a formulação de Planos Estaduais de Direitos Humanos<sup>15</sup>, a criação de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos<sup>16</sup> e a realização de Conferências Estaduais de Direitos Humanos.

Mais recentemente, em 2004, a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, sobre a Reforma do Poder Judiciário<sup>17</sup>, introduziu importantes mudanças, entre as quais, a possibilidade de federalização dos crimes contra os direitos humanos – por iniciativa do Procurador Geral da República e mediante decisão do Superior Tribunal de Justiça – e a criação do Conselho Nacional de Justiça, além da previsão das Ouvidorias de Justiça. No que diz respeito à natureza jurídica dos tratados de direitos humanos, a Emenda disciplinou o assunto para o caso dos tratados a serem incorporados depois de sua promulgação; porém, deixou em aberto a controvérsia sobre os que já foram ratificados – observe-se que a maioria deles foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional e sem seguir o ritual determinado pela Emenda, o que abre um debate sobre o que fazer com os instrumentos internacionais de direitos humanos no caso de se pretender que tenham status constitucional<sup>18</sup>. Este é um debate jurídico, mas tem sérias conseqüências sobre a maneira como o Poder Judiciário se propõe a incorporar os instrumentos internacionais de direitos humanos nos julgamentos e, sobretudo, no nível de exigência de comprometimento dos agentes executivos e legislativos, dado que, admitida uma hierarquia constitucional qualquer ação destes poderes teria que respeitá-los. Não sendo assim, abre-se espaço para infundáveis debates acadêmicos, jurídicos e políticos que redundam, na prática, por liberá-los a agir e, eventualmente, até a formular legislações que poderiam se contrapor aos direitos humanos.

Na esteira da construção de novos caminhos para os direitos humanos, a sociedade civil, através de diversas organizações, participou ativamente do processo institucional e também desenvolveu iniciativas autônomas consideráveis. Entre as principais destacamos: a introdução do debate sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, cujo marco é a publicação, pelo MNDH, CPT e FIAN, do texto *Direitos Econômicos: seu tempo*

---

Plano Nacional de Direitos Humanos (Decreto n. 4.229, de 13/05/2002). As críticas foram apresentadas por Jayme Benvenuto Lima Jr, representante do MNDH. Para mais detalhes sobre o PNDH ver nosso texto em Carbonari, 2006, p. 77-94.

<sup>14</sup> A primeira foi criada na Assembléia Legislativa Gaúcha, em 1980. Hoje todas as Assembléias Legislativas contam com Comissões de Direitos Humanos.

<sup>15</sup> Vários Estados, entre eles São Paulo, Paraíba, Rio Grande do Norte, para citar alguns, elaboraram Planos Estaduais. Para o desenvolvimento deste processo firmou-se um Convênio entre a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e o Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP). O MNDH teve papel determinante, subsidiado pela Misereor, desenvolveu atividades de capacitação para a construção de Planos em mais de 15 estados.

<sup>16</sup> Já são 16 os Estados que criaram e mantêm Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Aprofundamos o assunto em Carbonari, 2006, p. 55-75.

<sup>17</sup> Promulgada em 30/12/2004. Inclui um novo § 3º no artigo 5º, que tem a seguinte redação: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Inclui um novo § 4º com o seguinte texto: “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”.

<sup>18</sup> Para uma panorâmica sobre o assunto, entre outros, ver: Pandjiardijan, 2000 (mimeo); Trindade, 1996; e Piovesan, 2002.

*chegou*, em dezembro de 1997<sup>19</sup>; o processo, coordenado pelo MNDH, que resultou na organização do Capítulo Brasileiro da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD)<sup>20</sup>; a construção do Informe da sociedade civil sobre cumprimento do PIDESC, sob a coordenação do MNDH, da CDH/CD e da PFDC, visando forçar o governo brasileiro a apresentar o informe oficial, tendo resultado da realização de 17 audiências estaduais que reuniram representantes de mais de duas mil organizações populares, apresentado ao Comitê DESC da ONU, em maio de 2000<sup>21</sup>; a apresentação de informe alternativo da sociedade civil e os debates sobre o cumprimento da Convenção contra a Tortura (em 2000), o que acelerou a vinda do Relator Especial da ONU sobre Tortura, Dr. Nigel Rodley, no mesmo ano; a acolhida e acompanhamento da visita de vários Relatores Especiais da ONU<sup>22</sup>; além da apresentação de casos ao Sistema Interamericano<sup>23</sup>. Nesta mesma esteira, várias iniciativas de articulação nacionais e internacionais foram sendo construídas. Uma memória de todo este processo mereceria atenção mais destacada e poderá ser feita em outro momento.

Um destaque especial para a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos<sup>24</sup>, que foi a primeira a ser precedida de conferências estaduais, todas convocadas oficialmente e dirigidas por um Grupo de Trabalho que reunia representantes do poder público e da sociedade civil. O tema central foi a construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH). A proposta foi formulada e apresentada originalmente em 2001 pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos<sup>25</sup> e, em síntese, sugere mudanças estruturais na forma de desenvolver a atuação em direitos humanos no País. Amplamente incorporada e aprovada

---

<sup>19</sup> Resultou de uma iniciativa conjunta entre Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN Brasil). Trata-se da tradução de texto produzido pelo Secretariado Internacional da FIAN.

<sup>20</sup> Rede continental que reúne organizações da sociedade civil que atuam nestes temas, sobretudo em DhESC (ver [www.pidhdd.org](http://www.pidhdd.org)). A articulação definitiva e a formação da Plataforma DhESCA Brasil somente veio a ocorrer em 2000. Mais informações em [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

<sup>21</sup> A atuação brasileira foi inédita, já que, pela primeira vez, o Comitê recebeu o informe da sociedade civil antes do informe oficial. O governo apresentou o informe oficial em agosto de 2001. A apreciação pelo Comitê deu-se em maio de 2003 e resultou em suas observações conclusivas com recomendações ao Estado brasileiro. Uma sistematização deste processo está em Plataforma DhESC Brasil, 2003.

<sup>22</sup> Em 2002, Jean Ziegler, sobre direito à alimentação; em 2003, Asma Jahangir, sobre execuções sumárias, e Katharina Tomasevski, sobre direito à educação; em 2004, Miloon Kothari, sobre o direito à moradia adequada, Leandro Despouy, sobre independência do Poder Judiciário e Arjun Sengupta, expert independente sobre direito ao desenvolvimento; em 2005, Hina Jilani, sobre proteção de Defensores.

<sup>23</sup> O Brasil reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos através do Decreto Legislativo nº. 89, de 03/12/ 1998. Com isso o § 1º do artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos passa a ter vigência no Brasil. Até o momento há apenas um caso brasileiro na Corte (Caso C 139 – Damião Ximenes Lopes). Tem origem na denúncia nº 12.237, recebida pela Secretaria da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 22/11/1999. São dois casos de Medidas Cautelares: Presídio Urso Branco, RO (Resoluções de 18/06 e 29/08 de 2002, de 22/04 e 07/07 de 2004 e de 21/09/2005); e FEBEM Tatuapé, SP (Resoluções de 17 e de 30/11/2005). Informações disponíveis no sítio oficial da CIDH, em [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr) Acesso 10/07/2006. Destaque-se neste sentido a atuação do CEJIL como importante agente de incentivo ao uso do Sistema Interamericano. A partir de seu incentivo nasceram várias iniciativas, entre as quais o *Programa dh internacional*, coordenado pelo MNDH e pelo GAJOP.

<sup>24</sup> Estima-se que o processo da IX Conferência Nacional, realizada de 29 de junho a 02 de julho de 2004 em Brasília, antecedida de 26 Conferências Estaduais e uma Distrital tenha envolvido diretamente, seja nas atividades seja em processos preparatórios em torno de 20 mil pessoas.

<sup>25</sup> Em termos sistemáticos, o tema da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (2004), a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH), resume de maneira substantiva todo este processo e abre novidades significativas. Mas, ainda parece estar longe da agenda política, ao menos aquela dos mandatários de turno, em todos os níveis. Para mais detalhes sobre a proposta ver: MNDH, 2001; e MNDH, 2004.



pela Conferência, viu pouco ou quase nenhum empenho da parte do governo federal para sua implementação. A importância do tema e a expectativa com sua incorporação na agenda governamental haviam sido manifestas pelo MNDH em carta ao presidente Lula, ainda quando não havia assumido o governo, em dezembro de 2002, e reiterada nos anos seguintes.

Mesmo que de forma descritiva e breve, cremos ter traçado pinceladas que marcam com força o processo de construção da agenda de direitos humanos em nosso País. Haveria muito a dizer em complementação. Todavia, os recursos e o espaço disponíveis não nos permitem fazê-lo por ora. O exercício sinaliza, no entanto, para a necessidade de alargarmos a memória das lutas e dos processos sociais e políticos para que os passos a serem dados adiante sejam consistentes.

### **Considerações finais**

A prática é o campo da política e é nela que se pode identificar sua verdade. Neste sentido, é exatamente agindo que se poderão construir pontes para enfrentar os desafios identificados, e identificar outros. A política não se esgota na técnica de compor interesses. Ela é bem mais do que isso: é a prática de enfrentar os conflitos e de construir os consensos baseados em argumentos. Por isso, mais do que retórica, precisa-se de ação solidariamente responsável.

Construir novas práticas de direitos humanos é, em última análise, pôr as bases de uma nova cultura. Cultura é um *modo de ser*, no sentido clássico um *ethos*, uma nova *ética*, uma *ética dos direitos humanos*.

Dessa forma, as atitudes básicas que caracterizam a humanidade, a indignação e a solidariedade, poderão ganhar espaço no tempo que nos é dado viver. A lógica do descartável, do consumo, do individualismo, que geram a “amnésia antropológica” – o esquecimento, a indiferença e o embrutecimento do humano e de sua humanidade – não soterraram completamente estes sentimentos e estas atitudes.

Acreditar nisso como possível é, antes de tudo, comprometer-se com sua efetivação cotidiana. Isto porque é, acima de tudo, acreditar sempre e de novo que a humanidade vale mais, muito mais do que qualquer coisa – melhor, vale exatamente porque não é possível atribuir-lhe qualquer preço.

## Referências

ALVES, José A. Lindgren. Os Direitos Humanos como tema global. São Paulo/Brasília: Perspectiva/FAG, 1994.

CARBONARI, Paulo César. “A construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos.” Assembléia Legislativa Gaúcha. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Relatório Azul 2004: Garantias e Violações dos Direitos Humanos. Edição Comemorativa de 10 anos. Porto Alegre: Corag, 2004a, p.344-369

\_\_. “Direitos Humanos: uma reflexão acerca da justificação e da realização.” In: CARBONARI, Paulo César, KUJAWA, Henrique Aniceto. Direitos Humanos desde Passo Fundo. Passo Fundo: CDHPF/IFIBE, 2004b, p.89-109

\_\_. “Raízes da Violência: uma abordagem com pistas programáticas.” Revista Tempo e Presença. Rio de Janeiro, Koinonia, ano 27, n.339, p.7-17, jan./fev. 2005.

\_\_. Realização dos Direitos Humanos. Coletânea de Referências. Passo Fundo: IFIBE, 2006.

MNDH. Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos. Proposta para Debate. Brasília: MNDH, 2001

\_\_. Caderno de Estudos: Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH). Brasília: MNDH, 2004.

PANDJIARDJIAN, Valéria. O Brasil e os Tratados Internacionais: a CEDAW e o Protocolo Facultativo. Brasília: Agende, 2000 (mimeo).

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 5.ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PLATAFORMA DHESC BRASIL. Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. O cumprimento do PIDESC pelo Brasil. Resumo executivo do contra informe da sociedade civil, observações conclusivas do Comitê, comentários. Brasília: Plataforma DhESC Brasil, 2003.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997, vol. I, II e III.

TRINDADE, Antônio A. Cançado (Ed.) A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro. 2.ed. San José, Costa Rica: IIDH/CICV/ACNUR/CE/ASDI, 1996.