

SISTEMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - SNDH

Subsídio para Debate¹

Paulo César Carbonari²

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

O descumprimento das normas convencionais de proteção engaja de imediato a responsabilidade internacional do Estado, por ato ou omissão, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário.

(A. A. Cançado Trindade. IN: *Direitos Humanos no século XXI*, p. 24).

¹ O presente documento é contribuição aos debates do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e do Grupo de Trabalho Nacional instituído pela Resolução nº 35/2003 e 01/2004, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH).

² Mestre em Filosofia (UFG-GO), Coordenador Nacional de Formação do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), representante do MNDH no Grupo de Trabalho Nacional.

1. APRESENTAÇÃO

1. Este texto constitui-se num subsídio para o debate sobre a proposta de Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) que vem sendo realizado pelo MNDH e por um conjunto de organizações da sociedade civil e representantes do poder público. É uma reflexão aberta e que apenas quer apontar pistas que possam ajudar a aprofundar o debate. Os parágrafos serão numerados para facilitar a leitura.
2. Tomando por base o acúmulo sobre o assunto, expresso em documentos produzidos pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (que originalmente apresentou a idéia na VI Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2001) e pela VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2003, além de documentos diversos produzidos pelos organismos internacionais de direitos humanos e de outras bibliografias, apresentamos uma reflexão que quer ajudar a ampliar a compreensão da proposta de SISTEMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, pé;ira o qual propomos o uso da sigla SNDH (que será utilizada no restante do texto).
3. Esperamos contribuir para que a sociedade brasileira e, de modo especial as organizações de direitos humanos filiadas ao Movimento Nacional de Direitos Humanos, venham a se constituir em atores e autores teóricos e práticos desta grande empreitada na qual estamos apenas dando os primeiros passos.

2. O QUE É O SNDH?

4. É nossa intenção neste ponto oferecer uma aproximação a uma definição de SNDH, além de esclarecimentos preliminares sobre os conceitos que a compõe, a fim de facilitar a compreensão e de subsidiar debates necessários.
5. O Sistema Nacional de Direitos Humanos é um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações que visam a proteção integral de todos os direitos humanos de todos(as) os (as) brasileiros(as).
6. **Sistema** significa (à parte a polissemia do termo que se abre para vários sentidos e várias aplicações) a articulação sinérgica de aspectos (ou elementos, em sentido neutro) complexos e plurais num todo, permitindo a articulação e interdependência estreita entre perspectivas horizontalizadas, verticalizadas, circulares e em diversos sentidos dos processos e dos fluxos nele contidos. Ademais, a construção do sistema indica uma composição intrínseca, que o constitui e lhe dá identidade e capacidade, complementada a uma composição extrínseca, que o deixa aberto no sentido de estabelecer relações com outros tanto no sentido de contribuir com eles quanto no sentido de ser aprimorado por eles. Importante ressaltar que não é recomendável trabalhar com a idéia de um sistema fechado visto que esta perspectiva poderia engessar os processos e as dinâmicas que constituem a diversidade e a complexidade da realidade na qual se insere. A perspectiva de rede social é mais apropriada.

7. **Nacional** significa que precisará é de ser implementado em todo o país, levando em conta o conjunto das diversidades e das estruturas constitutivas da realidade social, política, econômica, cultural que caracteriza o Brasil. Também quer se distinguir dos sistemas internacionais, já que quer é interno e complementar a eles, procurando trabalhar a idéia de uma perspectiva unitária de proteção (que supera a perspectiva dualista da proteção dos direitos). Talvez seja conveniente para evitar interpretações nacionalistas que se substitua o termo nacional por **BRASILEIRO**, o que daria uma idéia melhor e menos carregada de possibilidades ideológicas ao tema.
8. Uma nota sobre a abordagem e a ação em direito humanos: Parte-se da idéia de que, mesmo que se entenda os direitos humanos como sendo anteriores ao Estado e, portanto, constitutivos da dignidade humana em seu todo, uma compreensão histórico-crítica e situada dos direitos humanos indicará que não basta seu reconhecimento para que sejam efetivados. É necessário positivamente agir, individual e coletivamente, no sentido de efetivar os direitos humanos. Trata-se de reconhecer não somente as vítimas produzidas pelas violações dos direitos - sujeitos privilegiados na necessidade de proteção -, mas que o conjunto dos seres humanos carecem e são sujeitos de direitos e, por isso, agentes que demandam e oferecem proteção de direitos. Trata-se de oferecer uma perspectiva integral de compreensão e de ação no campo dos direitos humanos, de todos os direitos humanos de todos e de todas.
9. **Direitos Humanos:** tendo em conta ao máximo o conjunto das idéias que podem compor este conceito, mas tomando um posicionamento claro em relação a elas, são reconhecidos, no seio das lutas por alternativas, como a expressão do amadurecimento do sentido e do potencial libertário e emancipatório popular, o que resgata a força política e de mobilização social que os caracteriza historicamente. Direitos Humanos, além de se constituírem em horizonte ético reconhecido por diferentes culturas, constituem-se também em conteúdo político capaz de potencializar ações e congregar esforços em vista de traduzir para o cotidiano da humanidade, em sua plural idade e diversidade históricas, as condições para fazer com que a dignidade humana seja ponto de partida inarrável e princípio orientador das ações. Os Direitos Humanos, dessa forma, são patrimônio ético, jurídico e político construído pela humanidade, em suas lutas libertárias e emancipatórias, e que lhe serve de parâmetro para orientar a ação em sociedade, em vista de constituir e afirmar os seres humanos como sujeitos de direitos. É neste sentido que se entende a concepção contemporânea de Direitos Humanos, que afirma a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência e a exigibilidade e justiciabilidade de todos os direitos humanos (formalmente reconhecidos ou não). Daí que, Direitos Humanos são realização histórica. Ou seja, são construídos - tanto do ponto de vista normativo, quanto do ponto de vista da efetivação - num determinado contexto social, servindo de parâmetro orientador na efetivações de arranjos sociais e de condições políticas para a realização da dignidade da pessoa humana como sujeito de direitos.

10. **Conjunto articulado, orgânico e descentralizado** significa que agrega diversos aspectos de acordo com estas três características principais. *Articulado* em dois sentidos: um, de que aproxima, junta, põe em relação, organiza (em rede); dois, de que está em e gera movimento. *Orgânico*, pois os diversos aspectos do SNDH formam um todo organizado, nele as contradições e as convergências são evidenciadas, seja para serem afirmadas, seja para serem colocadas em perspectiva dialética de superação. *Descentralizado* significa que tem várias convergências, abertas a acessos largos e diversos que podem se constituir ou não em centralidades, que sempre haverão de ser autônomas ou ao menos co-relativas (recomenda-se não constituir centralidades porque estas, especialmente quando puras, por mais diversas que sejam, são sempre excludentes).
11. **De instrumentos, mecanismos, órgãos e ações** constitui o núcleo definidor do conceito de SNDH. Ou seja, o que está em questão é congregar estas dimensões de atuação em direitos humanos. *Instrumentos* significam recursos (meios) legais, administrativos, políticos, sociais e de outras ordens que constituem bases materiais para que a atuação gere resultados. *Mecanismos* são os processos e os fluxos capazes de gerar possibilidades de acesso e de resolução. *Órgãos* são espaços convergentes que desempenham papéis e funções específicas, especiais e complementares dentro do sistema, materializam o lugar da participação dos diversos agentes e oportunizam a utilização dos instrumentos e a implementação dos mecanismos. *Ações* constituem-se na materialização de propostas, políticas e programas a serem operados pelos órgãos, utilizando os instrumentos e os mecanismos, de tal forma a efetivar o objetivo maior do SNDH que é a realização integral de todos os direitos humanos. Falar de SNDH, portanto, não é somente, como se poderia facilmente pensar, identificar órgãos que existem ou que poderiam ou deveriam ser criados, mas é gerar um conjunto de condições favoráveis e amplas para a proteção dos direitos humanos.
12. O SNDH exige a construção de condições para que haja uma *nova institucionalidade pública* (estatal e não estatal) e que se abra espaços para promover a construção de uma *nova subjetividade* expressando-se numa *nova cultura de direitos humanos*. Dessa forma, mais do que constituir-se . em mais um arranjo político-administrativo, o SNDH poderia incidir estruturalmente na materialidade das práticas e na formalidade das concepções de direitos humanos.

3. POR QUE O SNDH?

13. A construção do SNDH encontra justificativa como enfrentamento aos desafios centrais que podem ser identificados contemporaneamente no sentido da realização dos direitos humanos. Neste sentido, conforme o texto aprovado pela VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos (2003) - que passamos a citar, constituem-se desafios centrais os seguintes:

Desafios Contextuais:

Demandas históricas para a realização dos Direitos Humanos

14. Em termos gerais, o contexto coloca demandas de superação de contradições que se manifestam da seguinte forma: a sociedade contemporânea, a um só tempo, exige a vigência de condições para a promoção da dignidade humana e, de outro lado, torna cada vez mais as pessoas peças descartáveis ou objetos à mão. Os Direitos Humanos são hoje demandas concretas de milhões de pessoas em todo o mundo, ao mesmo tempo em que há uma situação que insiste em violá-las sistematicamente. A demanda por satisfação dos direitos de cidadania é cada vez mais crescente vis a vis à crescente diminuição da capacidade de ação do Estado e o paralelo crescimento da mercantilização dos direitos.
15. A idéia do mercado como espaço que serve para, além de realizar trocas econômicas, fazer a socialização e a constituição da subjetividade, contrasta sobremaneira com a demanda por efetivação dos Direitos Humanos. Neste contexto, mesmo que os Direitos Humanos sejam cada vez mais invocados por diferentes setores sociais, inclusive por alguns agentes econômicos, passam a também estar subordinados à lógica do mercado, o que, em termos concretos, significa o mesmo que subordinar os seres humanos reais a uma única lógica, a da irracionalidade da *mão invisível* do mercado.
16. O fenômeno da mercantilização dos Direitos Humanos se **manifesta** nos seguintes aspectos: primeiro, no agravamento das tendências destrutivas da vida social e natural; segundo, na constituição de gigantescas burocracias privadas transnacionais, que funcionam como espécies de "estados *ri*- privados mundiais" e estão dispostas a submeter os Estados nacionais; terceiro, na conformação de uma única potência hegemônica mundial que se arvora o direito de impor sua própria compreensão e prática política, econômica, social e cultural a todo o mundo; quarto, no surgimento de um fenômeno cultural que legitima a lógica do mercado, na perspectiva da afirmação do pensamento único, o "pensamento cínico". A própria ONU, através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) reconhece isto quando diz que: "O ajuste estrutural vai além da simples imposição de um conjunto de políticas macro-econômicas em nível interno (...), é uma estratégia consciente de transformação social, no plano mundial, para tornar o mundo mais seguro em primeiro lugar para as empresas transnacionais" (ECOSOC, 1999, p. 11).
17. Esta leitura do contexto nos leva a identificar como desafio central à reconstrução da noção de Direitos Humanos como direitos da cidadania, que implica sujeitos de direitos. Associada a este aspecto, do ponto de vista da efetivação, está a necessidade de avançar na qualificação dos espaços de participação direta da cidadania no controle público do Estado como forma de direcionar sua atuação na perspectiva dos direitos, em detrimento da força das burocracias privadas. Soma-se a tudo isso, finalmente, um desafio prático que é o de ultrapassar uma concepção meramente normativa de Direitos Humanos, em vista de afirmar uma concepção que os entenda também como instrumentos concretos de ação política, no sentido de orientar políticas públicas.

Desafios Conceituais:

Concepção de Direitos Humanos e de Ação

18. A compreensão mercantilista de Direitos Humanos, ainda vigente como hegemônica, rompe o lugar da subjetividade centrado na pessoa e o joga para o espaço das corporações econômicas. Em decorrência, rompe-se com a idéia de cidadania como elemento constitutivo dos Direitos Humanos e convertem-se cidadãos em clientes. Ora, cidadania, historicamente, implica reconhecimento de sujeitos de direitos demandantes e institucionalidades públicas responsáveis por sua satisfação, notada mente circunscritas e dependentes de tradições culturais e de arranjos políticos centrados nos Estados nacionais e em organismos internacionais por estes patrocinados. Clientes, no entanto, não implicam em sujeitos, implicam em consumidores, que buscam bens para a satisfação de necessidades - via de regra, criadas pelos próprios agentes econômicos como sobre posição ilusória às necessidades humanas básicas - atendidas por agentes privados em relações de troca mediadas pelo valor monetário. Cidadania implica universalidade; consumo implica poder de compra. A lógica do mercado rompe com o princípio fundante da cidadania e os Direitos Humanos passam a deixar de ser direitos de cidadania. Chega-se a confundi-los com o direito à livre iniciativa dos agentes econômicos.
19. Um segundo aspecto do ponto de vista conceitual é o de superação de uma leitura geracional e fragmentária dos Direitos Humanos. A visão de Direitos Humanos construída ao longo da guerra fria foi a de que os direitos civis e políticos são de prestação negativa do Estado e são de realização imediata, contrastando com a idéia de que os direitos econômicos, sociais e culturais são de prestação positiva do Estado e de realização progressiva. Além disso, outra noção que tem sido colocada é a de que Direitos Humanos não guardam relação com desenvolvimento e democracia. Esta visão contrasta com uma leitura contemporânea (pós Conferência de Viena, 1993) de que Direitos Humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e exigem uma ação e um compromisso positivo do Estado para sua realização e uma complementar atuação da sociedade civil; e que Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento precisam estar integrados no sentido de que a participação da cidadania é componente de efetivação de direitos e que o desenvolvimento somente tem sentido como efetivação das garantias fundamentais elencadas pelos Direitos Humanos. Neste sentido, o desafio é avançar para uma concepção contemporânea de Direitos Humanos.
20. O terceiro desafio conceitual está em compreender os Direitos Humanos, além de como um conteúdo normativo (ético e jurídico), como um conteúdo político, o que requer sua presença central nas políticas públicas. A visão de que Direitos Humanos não passam de um horizonte ético a ser alcançado pela humanidade como busca inatingível efetivamente e que há um distanciamento tão grande entre o enunciado de seu conteúdo normativo e as condições históricas que dificilmente alguma realidade presente será capaz de realizá-los, coloca os Direitos Humanos num patamar estático. Os Direitos Humanos guardam um potencial emancipatório, fruto das lutas populares contra o poder opressor das

hegemonias políticas e do capital, isto os faz ter um componente utópico fundamental. No entanto, a compreensão de que esta utopia é realizável historicamente e de que a tarefa central da ação do Estado é exatamente criar condições históricas para que seja efetivada a cidadania permitem manter o conteúdo normativo dos Direitos Humanos articulado à necessidade de sua realização através de políticas concretas. Neste sentido, eles tornam-se parâmetro de avaliação e também ponto de partida para orientar a implementação de ações e de políticas públicas.

Desafios Político-Organizativos:

Os agentes e seus papéis

21. Compete à Comunidade Internacional e aos Estados Nacionais a tarefa primeira de garantia dos Direitos Humanos. No entanto, como são construção histórica e, dado o avanço na organização e efetiva participação social, os agentes da sociedade civil têm exercido papel fundamental, seja pressionando para que os governos garantam os direitos, seja, especialmente, gestando o que se poderia chamar de sempre "novos direitos" ou recolocando a demanda histórica e sempre atualizada dos "velhos direitos". Cada ser humano, atual e futuro, tem o poder legítimo de exigir o gozo das condições básicas de vida que lhe permitam viver com dignidade.
22. Os Estados Nacionais e a comunidade internacional têm a obrigação de garantir os Direitos Humanos. Ou seja, os Direitos Humanos não são somente um corpo jurídico ou um ideal ético internacional, eles precisam ser incorporados à legislação nacional e se constituir em políticas públicas globais efetivas, voltadas à sua garantia. Construir **políticas** públicas na linha dos Direitos Humanos exige, a c um só tempo, ações e programas focalizados em vista de garantir os direitos dos mais explicitamente violados e ações estruturais que tenham a dignidade humana como fim inadiável.
23. A sociedade civil tem uma tarefa fundamental: além de manter viva a consciência dos Direitos Humanos na sociedade, cabe-lhe organizar a cidadania no sentido de capacitá-la para exigir os direitos e participar na construção de espaços públicos que ensejem a formulação e o controle social de políticas públicas em vista do monitoramento de sua garantia. Há, no entanto, ainda um caminho a ser percorrido no sentido de tornar os Direitos Humanos uma questão importante e central na vida cotidiana e na ação política das diversas organizações da sociedade civil.

4. QUAIS OS PRINCÍPIOS DO SNDH?

24. Princípios são demarcadores e por isso são fundamentais para orientar estratégias e ações. Eles são basilares e por isso precisam ser bem definidos para que possam ensejar uma compreensão clara e ações coerentes. Baseados no documento aprovado pela VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos colhemos subsídios e ampliamos na seguinte perspectiva:

25. **Atuação Integral:** Que implica desenvolver ações de PROMOÇÃO (para efetivar os direitos), de PROTEÇÃO (para defender direitos e evitar violações) e de REPARAÇÃO (para repor os direitos violados), levando em conta sempre o critério da *primazia da norma mais favorável* aos seres humanos protegidos, seja do direito interno ou do direito internacional. Estes três aspectos exigem conjugar ações diversas e complementares que sejam capazes de atender a pessoas e grupos socialmente vulnerabilizados e possam se converter em medidas universais e estruturais. Para tal, redonda necessário definir de forma mais sistemática e precisa o que são e em que circunstâncias se configuram as violações, os mecanismos para identificação e atendimento de vítimas e o alcance das ações a serem desenvolvidas nestes casos (em se tratando da reparação) e, especialmente, o conteúdo básico e desdobrado de cada direito e do conjunto deles como forma de precisar a promoção e a proteção.
26. **Unicidade e Descentralização:** Direitos Humanos formam um todo, por isso exigem que o sistema seja um só (único), mas descentralizado, no qual convergências diversas sejam específicas, especiais e complementares. Considerando a condição de Estado federado, haveria de se efetivar em todas as esferas do poder do Estado e com ampla abertura e participação social, inclusive com convergências em esferas públicas não necessariamente estatais. Para tal, é fundamental que conte com explicitação, ao máximo, de suas faculdades e que estejam adequadas e em condições necessárias e suficientes para poder atuar.
27. **Participação Ampla e Controle Social:** Acessibilidade é um dos aspectos nucleares que é demandado pela participação, em todos os sentidos. Para tal é necessário que o sistema tenha o máximo de possibilidades de participação popular, da pluralidade das organizações da sociedade (públicas e não-governamentais) e das posturas e posições. Nos órgãos, nos instrumentos, nos mecanismos e nas ações é necessário garantir condições para que o poder seja exercido de forma direta, mais do que somente de forma representativa e que os agentes que dele participarem tenham o máximo de poder deliberativo para normatizar, formular, monitorar e avaliar. Para tal, há a necessidade de organismos independentes e com capacidade de monitoramento bastante desenvolvida.
28. **Intersetorialidade e interdisciplinaridade:** Efetividade e Eficácia são aspectos centrais. Não no sentido apenas pragmático de resolutividade (que é necessário), mas também no sentido de ser capaz de abrir processos. Para tal, a atuação terá que superar a esquizofrenia típica da gestão compartimentada e desenvolver ao máximo a atuação intersetorial e interdisciplinar. Respeitando os espaços e as políticas específicas, o sistema terá que reforçá-las sem submetê-las hierarquicamente, atuando em questões estruturais e compensatórias para a garantia de ações baseadas nos Direitos Humanos. Neste sentido, emerge outro aspecto determinante, que é a ampla capacidade de cooperação com outros sistemas, com órgãos específicos (nacionais e internacionais), entre outros aspectos.

29. **Pluralidade:** A diversidade é marca da sociedade e precisa ser marco do SNDH. Isto significa que a diversidade de opiniões, de posições, de situações, levando em conta a diversidade de gênero, expressão sexual, etnia, regional idade, religiosidade, geração, condição física ou mental, entre outros aspectos, que constituem a marca da realidade social contemporânea, exigem uma postura de respeito à plural idade, o que significa estar aberto ao pluralismo. Afinal, cada um e todos têm *direito a ser como quer ser*. Ser marco do SNDH significa que em hipótese alguma este pode trabalhar na perspectiva exclusivista e auto-centrada. Ademais, em conseqüência, exige-se uma postura de diálogo permanente. No entanto, o diálogo não pode transigir com situações ou posições que advogam a violação, a omissão ou o descaso com a realização dos direitos humanos. Por isso, a pluralidade cobra diálogo consistente, aberto e permanente, mas orientado e sistemático, longe do voluntarismo.

5. COMO SERIA ESTRUTURADO O SNDH?

30. A estruturação do SNDH é um capítulo difícil, tanto pela complexidade dos conceitos e das operações que precisa levar em conta, quanto pela ausência de exemplaridades suficientes (tanto em nível nacional quanto em nível inter- nacional). Está implicada aqui a materialização dos componentes constitutivos centrais do Sistema: Instrumentos, mecanismos, órgãos e ações. Daí que, o amadurecimento deste ponto é que desenhará concretamente o Sistema nos moldes da concepção e dos princípios que elencamos. Já se acumulou alguns aspectos, presentes no documento da VIII Conferência, mas ir além deles em nossa capacidade arquitetônica é urgente. Desenharemos alguns aspectos, a partir do que já está acumulado, mas ainda de forma muito inicial e fazendo não mais do que um esboço indicativo certamente ainda muito insuficiente. Trabalharemos com os quatro aspectos do sistema: instrumentos, mecanismos, órgãos e ações, o que pode facilitar didaticamente.

Dos Instrumentos

31. *Estatuto dos Direitos Humanos (ou Lei Orgânica dos Direitos Humanos):* Uma legislação que tivesse força acima de uma lei ordinária comum e que pudesse disciplinar toda a proteção dos direitos humanos, incluindo a criação do SNDH em todos os seus sentidos. Este, além da constituição, seria o principal instrumento legislativo.

32. *Estatutos de Direitos Específicos:* Já existem vários Estatutos e Leis Orgânicas (Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, Leis Orgânicas da Saúde, da Assistência e da Previdência, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, entre outras) e outras em tramitação (como o Estatuto da Igualdade Racial e outros) que poderiam ser articulados ao Estatuto dos Direitos Humanos ou criados.

33. *Planos de Direitos Humanos:* Planos de Direitos Humanos (em cada esfera administrativa do Estado), elaborados a partir de diretrizes emanadas de Conferências e aprovados pelos Conselhos, dotados de mecanismos concretos de execução, monitoramento e avaliação.

Estabeleceriam metas e estratégias claras para orientar o conjunto das ações em direitos humanos.

34. *Orçamento Definido*: Fundamental avançar na formatação do orçamento (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual em todas as esferas administrativas) na lógica da satisfação de direitos humanos e de prever adequadamente recursos suficientes e progressivos para que os Planos tenham condições para serem implementados. Talvez também se possa pensar na criação de Fundos específicos, destinados a programas específicos, inclusive com vinculações.
35. *Relatores Nacionais*: A ampliação e consolidação da experiência que vem sendo implementada pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, seguindo de forma adaptada os moldes dos Relatores da ONU, designados por um Conselho que vai na linha de uma esfera pública não estatal poderia ser mais um instrumento. A eles, com independência, caberia fazer missões e receber denúncias que pudessem resultar em diagnóstico da situação e em recomendações para a ação no campo das políticas e do próprio sistema. Poderiam estar integrados ao Sistema ou cooperar com ele.
36. *Relatórios de Cumprimento*: Apresentação, com independência em relação ao Estado e à Sociedade Civil, de Relatórios de cumprimento dos Pactos Internacionais dos quais o Brasil é signatário, conforme determina o Sistema Global e Regional e construção de estratégias para o cumprimento das Observações Conclusivas emanadas pelos Comitês especializados, integrando-as ao conjunto dos instrumentos, mecanismos e ações do SNDH.

Dos Mecanismos

37. *Fluxos de Promoção de Direitos*: Os fluxos de promoção são os mais difíceis de ser estabelecidos, pois, de todos, são os mais difusos, visto que implicam em mudanças culturais e estruturais. Por isso, exigem investimentos permanentes e a longo prazo. Pelo menos dois aspectos já podem ser identificados como fundamentais para tal: o papel da educação (em geral e em direitos humanos) e da comunicação social (em seus diversos aspectos e meios).
38. *Fluxos de Proteção de Direitos*: Será fundamental definir os processos pelos quais se dará o acesso e o fluxo da proteção de todos os direitos humanos, considerando suas especificidades (se são individuais, coletivos, difusos, trans-individuais ou de outra ordem), concentrações temáticas, além das ligações interdependentes. Além de saber quais são seus direitos, o cidadão precisa saber como acessar e quais os caminhos para ver protegidos e evitar que seus direitos sejam violados.

39. *Fluxos de Resolução de Violações e Reparação*: Para isso é fundamental avançar na tipificação das violações, dos crimes, dos meios de apuração, das punições e das reparações, a fim de que se possa identificar claramente procedimentos específicos e também os comuns para tais casos. De todos, possivelmente o das reparações seja o mais difícil de destrinchar, mas é fundamental, até para que se possa inovar em mecanismos e instrumentos para tal que possam ir além de restituições pecuniárias, que são importantes, mas insuficientes.
40. *Constituição e Fortalecimento da Institucionalidade Protetiva*: É necessário prever e prover condições para a efetivação do conjunto dos instrumentos, dos órgãos e das ações, o que implica em construir o processo de implementação do próprio SNDH, por onde começa, o que se vai fazendo, o que precisa ser re-convertido, o que precisa ser criado de novo, enfim o conjunto do processo de efetivação do SNDH.
41. *Fortalecimento da Sociedade Civil Organizada*: Não há dúvida de que esta deve ser antes de tudo uma iniciativa da própria sociedade. Mas, é fundamental que sejam criados processos claros de investimento no fortalecimento da organização social, ampliando forma de autonomia, abrindo espaços de participação, consolidando Instrumentos e mecanismos para que a sociedade absorva e aprimore sua capacidade de ação em direitos humanos. Isto não pode ser apenas uma preocupação, tem que se transformar em dinâmica permanente.
42. *Sistemáticas de Formulação, Execução, Monitoramento e Avaliação*: É fundamental que todos os mecanismos específicos, os instrumentos, os órgãos e as ações tenham previstas sistemáticas de formulação, de execução, de monitoramento e de avaliação para que se feche o ciclo da dinâmica e que se possa avançar na capacidade de incidência em todos os momentos. De todos estes aspectos, certamente o monitoramento e a avaliação são os que ainda precisam de um maior investimento, mas ele somente poderá ser feito se conjugado com os demais aspectos.

Dos Órgãos

43. *Instituições de Proteção e Instâncias de Definição e Participação Social*: Fundamental que sejam independentes, plurais, eficazes e com jurisdição e faculdades bem definidas (nos termos do que preconizam explicitamente os *Princípios de Paris*). Necessário contar com pelo menos dois níveis: um de definição de diretrizes gerais, as Conferências de Direitos Humanos; outro, para formular, monitorar e avaliar políticas, ações e orçamentos, receber e investigar e encaminhar denúncias de violação, entre outras atribuições, os Conselhos de Direitos Humanos.
44. *Órgãos Gestores do Sistema e de Políticas*: É fundamental que o SNDH tenha bem definidos os órgãos responsáveis pela gestão do próprio Sistema e também das ações que serão desenvolvidas no campo dos direitos humanos. De modo especial, os que estarão ligados (não vinculados como sendo submissos) ao poder executivo poderão se conformar

em Secretarias, Coordenadorias ou outros formatos, cuja ação seja orientada e fiscalizada pelas instâncias de participação social.

45. *Órgãos Especiais e Específicos*: Para contemplar a diversidade de direitos e mesmo para ampliar o leque de ação para o conjunto do poder do Estado, é fundamental que sejam contemplados os órgãos especiais de proteção, seja no âmbito do poder legislativo, como as Comissões de Direitos Humanos, que precisariam passar a ter poder para deliberar sobre o mérito de assuntos legislativos a elas pertinentes; do sistema judiciário, com a criação de varas especializadas e definição de competências para julgamento de questões de direitos humanos, além da conversão do STF em tribunal de direitos humanos; do Ministério Públicos, através do fortalecimento e ampliação das pro- curadorias da cidadania e dos direitos humanos em todos os níveis e instâncias; ademais, ainda em todos os poderes, a criação e fortalecimento, entre outros órgãos, de ouvidorias e defensorias públicas.

Das Ações

46. *Direitos Humanos nas Diversas Políticas Públicas*: Implica em incidir para que os direitos humanos sejam constitutivos do conjunto das políticas públicas. Ou seja, que as diversas políticas públicas sejam políticas orientadas e que visem a realização dos direitos humanos.

47. *Políticas Públicas de Direitos Humanos*: Implica em desenvolver políticas específicas, complementares ou não às diversas políticas públicas, que possam promover os direitos humanos, tanto em atenção a grupos ou indivíduos vulnerabilizados quanto, especialmente, como políticas universais.

48. *Programas Específicos de Proteção*: Desenvolvimento de Programas para grupos sociais específicos, para proteção de pessoas em situações específicas, enfim, programas que atendam, complementarmente e de forma dirigida às diversas exigências de proteção (por exemplo, o Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, e muitos outros).

6. QUE RELAÇÕES TERIA O SNDH?

49. Não é demais lembrar que o SNDH não poderá se constituir em mais um sistema estatal. Ele precisa se configurar como uma esfera pública (mais do que puramente estatal ou não-estatal).

50. O SNDH constitui-se num Sistema aberto e, portanto, em estreita relação com outros sistemas específicos de proteção e de políticas públicas (por exemplo, proteção à Criança, portadores de necessidades especiais, idosos, saúde, assistência social, previdência, educação, justiça e segurança, defesa do consumidor, entre outros).

51. Em termos jurídicos, estaria em posição hierárquica superior, visto que todos os outros, em tese são sistemas de proteção de direitos específicos. No entanto, do ponto de vista gerencial e administrativo, estaria em posição hierárquica horizontal, de tal forma que agiria com ampla capacidade de cooperação e coordenação de tal maneira a provocar e ser provocado por eles. Esta conjugação entre verticalidade e horizontalidade é um dos pontos mais difíceis de ser equacionado, visto que poderia gerar gargalos e conflitos que não viriam para contribuir com a efetivação dos direitos humanos. Por isso, a tese que lançamos aqui precisa ser profundamente discutida e aprimorada.
52. Como os direitos humanos podem gerar especificações de ação, mas também dialogam com o conjunto das ações protetivas do Estado, encontrar caminhos de convergência e de complementação parece ser o grande desafio. Até porque, queremos que os direitos humanos sejam mais do que um *approach* de todos os demais temas.

7. COMO FICAM OS ORGÃOS DO ESTADO NO SNDH?

53. Ao Estado cabe, entre suas principais atribuições, a promoção dos direitos humanos. Obviamente que não o fará sozinho, dado que em inúmeras situações acaba por ser o seu principal violador. Daí que, os órgãos do Estado, antes de tudo, precisam ser revocacionados, no sentido de entendê-los em seu conjunto, com especificidades e ênfases diferenciadas, como agentes de promoção dos direitos humanos. Não se trata de converter todos os órgãos do Estado em agentes de direitos humanos, trata-se de direcioná-los especificamente nesta perspectiva, além de remodelar, reforçar ou criar outros que possam assumir especificamente esta tarefa. Mesmo estes, terão uma cooperação estreita com os demais, já que não os poderão substituir por completo.
54. O principal instrumento de ação do Estado no campo dos direitos humanos são as políticas públicas (não apenas como instrumentos de execução, visto que se constituem com base em marcos legais, exigindo, portanto, também a presença e a vigilância permanente do legislador e do magistrado). Neste sentido, a construção dessas políticas precisa, em todos os campos, estar orientada pelos e para a realização dos direitos humanos. Além disso, é necessário que se promovam políticas específicas de direitos humanos. Novamente volta aqui a dificuldade de precisar o que é específico de direitos humanos. No entanto, a linha geral parece ser exatamente esta, direitos humanos " em todas as políticas públicas e políticas públicas de direitos humanos. E necessário também avançar para precisar melhor a interação entre os poderes do Estado, a fim de evitar que, especialmente em caso de direitos como os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais permaneça a escusa de que qualquer ação do Legislativo e do Judiciário poderiam estar interferindo na autonomia do Poder Executivo, para citar um exemplo.
55. Precisar de forma consistente as tarefas de cada um dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de considerar a condição de Estado federado (União, Estados e Municípios) é um dos grandes desafios. Se há um campo em que a independência e a complementaridade entre eles precisam ser estreitas é no dos direitos

humanos. No caso dos poderes do Estado, o indicativo dado por Cançado Trindade, que transcrevemos em epígrafe a este texto, pode nos dar bons indicativos que, talvez, venham a exigir mudanças estruturais na forma e na materialidade das configurações e das ações. No caso da federação, evitar posturas que sinalizem para um dos entes em detrimento dos outros, é um desafio, visto que há tarefas e responsabilidades comuns, mais do que concorrentes, mesmo que possam ser especificadas tarefas para cada uma das esferas.

8. COMO FICAM AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO SNDH?

56. O fortalecimento da organização autônoma da sociedade é requisito fundamental para a proteção dos direitos humanos. Uma sociedade civil forte, além de ser efetivação de um dos direitos humanos, é exigência para avançar na realização do conjunto dos direitos. Daí que, as organizações não-governamentais têm um lugar privilegiado no SNDH. Não complementar, nem substitutivo, nem principal. É o lugar da participação cidadã.
57. A participação independente, autônoma e ampla em no máximo possível dos instrumentos, dos mecanismos, dos órgãos e das ações do SNDH constitui-se em requisito fundamental para que a proteção se efetive de forma consistente. Até porque, o SNDH não haverá de ser estatal, como já dissermos, e sim haverá de ser público.
58. Uma das tarefas fundamentais do SNDH deverá ser exatamente o respeito e a promoção do fortalecimento da organização cada vez mais ampla, plural e consistente da sociedade civil. Somente dessa forma, teremos possibilidade de experimentá-lo como esfera pública e não convertê-lo em mais um organismo do Estado e, o que seria pior, de governo.
59. Isto tudo exige uma mudança de concepção e de prática da parte da maior parte dos órgãos do Estado que muito facilmente entendem a sociedade organizada como seu inimigo ou como subsídio para sua legitimação. De outra parte, isto também exige um alargamento da compreensão e das práticas da sociedade civil, de tal forma a superar corporativismos que pouco colaboram com perspectivas mais universalistas de ação e de proteção, exigidas quando se trata de atuação em direitos humanos.
60. Fortalecer as organizações locais, ampliando sua presença é o grande desafio colocado, já que a presença *espraiada* do SNDH exigirá que a sociedade civil esteja presente em todos os níveis. Qualificar, ampliar e fortalecer a capacidade de articulação das diversas organizações é outro desafio, a fim de tanto congregar a diversidade quanto coordenar intervenções. Em suma, fortalecer a organização da sociedade é fundamental, diria essencial, para que o SNDH seja um espaço verdadeiramente dos direitos humanos. 61. Finalmente, de certa forma as organizações não-governamentais deverão de se constituir *em* interlocutores de demandas e de setores sociais. Mas, mais do que isso é fundamental que seja desenvolvida a capacidade para que estas demandas e setores possam se converter em organização específica. Isto não reduzirá nem retirará a tarefa de representação, haverá sim de fortalecê-la.

Passo Fundo, janeiro de 2004.

OBS.: A lista de referências bibliográficas foi suprimida em virtude da natureza desta publicação.
Encontra-se à disposição dos interessados junto ao MNDH.