



Relatório Azul

Garantias e Violações dos Direitos Humanos
Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da
Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

10 anos 2004
edição comemorativa

R585r Rio Grande do Sul. Assembléia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos.
Relatório Azul 2004: garantias e violações dos direitos humanos; 10 anos, edição comemorativa. Porto Alegre : CORAG, 2004.
393p.

1. Direitos humanos. I. Título.
CDU: 342.7(816.5) "2004"

Catálogo na fonte: Carlos L. Moraes - CRB: 10/ 867

Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul - 2004

Presidente: Deputado Vieira da Cunha (PDT)
1º Vice-Presidente: Deputado João Fischer (PP)
2º Vice-Presidente: Deputado Manoel Maria (PTB)
1º Secretário: Deputado Luis Fernando Schmidt (PT)
2º Secretário: Deputado Márcio Biolchi (PMDB)
3º Secretário: Deputado Sanhotene Felice (PSDB)
4º Secretário: Deputado César Busatto (PPS)

Comissão de Cidadania e Direitos Humanos

Presidente: Fabiano Pereira - PT
Vice-Presidente: Dionilso Marcon - PT

Titulares:

Paulo Brum - PSDB
Edemar Vargas - PTB
Floriza dos Santos - PDT
Elmar Schneider - PMDB
Jair Foscarini - PMDB
Janir Branco - PMDB
Marco Peixoto - PP
Telmo Kirst - PP
Estilac Xavier - PT
Raul Pont - PT

Sumário

O testemunho e a denúncia	6
Prefácio	8
Apresentação	10
Pensando o relatório, a luta pelos direitos humanos e as surpresas	12
Crianças e adolescentes	22
Luta e defesa dos direitos de crianças e adolescentes - Maria do Rosário	24
Dez anos de implementação do ECA no Rio Grande do Sul: avanços e desafios - Sinara Porto Fajardo	32
Saúde	56
Garantias e violações de direito à saúde no Rio Grande do Sul na última década - Adalgiza Balsemão Araújo	58
Garantias e violações de direitos no campo da saúde mental - Míriam Dias	72
Segurança pública	82
Segurança pública e direitos humanos: a convergência do Ministério Público - Mauro Henrique Renner	84
A quinta geração dos direitos humanos na era das conflitualidades: a relevância do Relatório Azul - José Vicente Tavares dos Santos	100
Povos indígenas	116
Os direitos dos povos indígenas do Rio Grande do Sul: implantação, defesa e garantia nos últimos dez anos - Mozar Artur Dietrich	118
Povo negro	134
Direitos humanos e o corte racial - Onir de Araujo	136
Livre orientação sexual	152
Proibição de discriminação por motivo de orientação sexual: igualdade perante à previdência social - Paulo Gilberto Cogo Leivas	154
Ninguém mata o arco-íris - Avanços e conquistas LGBT - Alexandre Böer	188
Mulheres	204
Educação e acesso à Justiça - Capacitação legal como condição de construção da diversidade de sujeitos de direitos - Virgínia Feix	206
Mulheres, direitos humanos e políticas públicas de gênero - Jussara Reis Prá e Telia Negrão	216
Pessoas portadoras de deficiência e altas habilidades	232
Trajetória recente das pessoas com deficiência - Legislação, movimento social e políticas públicas Humberto Lippo	234

Trabalho	254
Saúde, o bem mais precioso e o direito mais ameaçado - Milton Francisco Kempfer	256
Direito do trabalho e direitos humanos - O risco da volta com a desconstitucionalização dos direitos sociais - Carmen Camino	262
Anos de chumbo	278
“Quem cala sobre teu corpo consente na tua morte. Quem grita vive contigo” - Suzana Keniger Lisbôa	280
Sistema prisional	294
Física - Gilmar Bortolotto	296
Idosos	320
Vida nova para os idosos - Paulo Paim	322
Terra	330
O direito de acesso direitos à terra - O Rio Grande do Sul na última década - Jacques Alfonsin	332
Sistema nacional de direitos humanos	342
A construção de um sistema nacional de direitos humanos - Paulo César Carbonari	344
Mecanismos internacionais e construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos - Flavia Piovesan	362
Atividades da CCDH AL/RS	370
Expediente	382

O testemunho e a denúncia

O Relatório Azul nasceu como a expressão da indignação e da esperança. Nestes dez anos, a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul - CCDH AL/RS trouxe a público as histórias que povoam as relações humanas em nosso Estado. Neles estão as tristezas de abrir as portas da violência antes trancafiadas e as alegrias de ver a generosidade brotar em lugares improváveis.

O que se viu e o que foi dito fazem parte da memória dos gaúchos. Nosso trabalho, durante esse tempo, não só denunciou as omissões e as humilhações, mas também testemunhou os avanços em direção à civilidade.

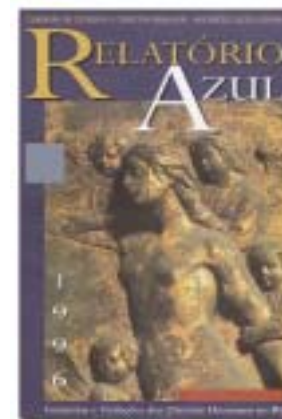
São documentos que nos falam de uma coragem que só as grandes sociedades possuem:

a de se revelar por inteiro e assim buscar a superação das injustiças e encontrar o caminho das relações solidárias.



1994 e 1995

1996 e 1997



1998/99 e 1999/2000

2000/2001 e 2002/2003



Prefácio

Vieira da Cunha*

Há uma luta que não conhece fronteiras nem bandeiras. É ela a que se trava a cada dia e a cada hora na busca de permanência e de eficácia às normas que, inscritas no ordenamento jurídico, amparam os direitos, as garantias e as liberdades fundamentais, individuais ou coletivos, nas sociedades organizadas. Decorre tal embate de uma realidade fática incontestável: nem sempre o que se consagra na lei encontra correspondência no mundo do presente e do concreto. Bem ao contrário, avolumam-se inquietadoramente as transgressões de toda natureza às leis que asseguram proteção e reconhecimento à dignidade essencial de cada cidadão, da infância à velhice, independentemente de gênero, crença ou condição social.

Esta nova e histórica edição do Relatório Azul, comemorativa aos seus dez anos, que ora tenho a honra de prefaciá-lo, é antes de tudo um brado de denúncia contra a continuada violação dos direitos humanos. Tempos houve em que o clamor dos combatentes dessa cruzada entre nós se erguia para apontar os atentados à liberdade de consciência, a violência do aparelho repressor montado pela ditadura para calar a vez e a voz dos que ousavam desafiar seus desígnios, a intimidação, a tortura, a morte e outras práticas nefandas dos automeados tutores da Pátria. Renascida a democracia, nem por isso cessaram as mazelas. Hoje assumem elas outras formas, a começar pela omissão do Estado brasileiro em relação a alguns direitos fundamentais universais, acolhidos pelas Constituições de todos os povos livres, como os que asseguram acesso à escola, a cuidados de saúde, à moradia, ao trabalho, ao mesmo passo em que provêem proteção contra a discriminação, a intolerância, a insegurança.

Construir uma sociedade menos excludora e mais ética, menos segregadora e mais solidária,

menos desigual e mais fraterna - eis o grande desafio de nossa época.

Documentos como o que ora lança a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, organismo pioneiro em todo o país e hoje presidido com méritos pelo deputado Fabiano Pereira, revelam contudo que, se há injustiças iníquas, chagas sociais degradantes, preconceitos abjetos e atentados perversos a liberdades públicas e privadas, há também aqueles que cultivam a coragem, tanto de denunciá-los, como de apontar meios para a correção de distorções e transgressões inadmissíveis em uma sociedade que se pretenda civilizada.

Parabéns à Comissão, seus membros e assessoria, pelos dez anos do Relatório Azul e pelo reconhecido trabalho pela causa dos direitos humanos. O Parlamento gaúcho orgulha-se de ter, por intermédio da sua vigilante, atuante e combativa Comissão de Direitos Humanos, as suas portas permanentemente abertas à cidadania.

* Deputado estadual (PDT/RS) e presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Apresentação

Fabiano Pereira*

Talvez, ao pegar em suas mãos a 9ª edição do Relatório Azul, você tenha estranhado a diferença da apresentação visual em relação aos números anteriores. Afinal de contas essa é a primeira vez que a publicação produzida anualmente pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (CCDH AL/RS), não traz em sua capa, predominantemente, a cor que o batiza.

Tal modificação tem uma justificativa, senão várias: este ano o Relatório Azul comemora dez anos de lançamento de sua primeira edição, que ocorreu em 1994. Certamente um marco na história gaúcha de defesa e garantias dos direitos humanos. Da mesma forma, mais do que apresentar à população o cenário de injustiças, tristezas e violências a que se submetem cotidianamente inúmeras crianças e adolescentes, idosos, índios, homossexuais, negros, portadores de deficiência etc, esse Relatório Azul pretende presentear à sociedade com um conjunto de artigos escritos por pessoas que de alguma forma ajudaram e/ou ajudam a trilhar uma nova realidade.

É com muito orgulho que descrevo que ao longo dessas páginas, que pretendem resgatar a história de luta dos direitos humanos nos últimos 10 anos e apresentar perspectivas para o futuro, será possível verificar que avançamos em muitos aspectos. O próprio fato de denunciarmos aquilo que vimos, que presenciamos ou que sofremos já nos assinala que mudamos também os nossos conceitos de seres humanos, merecedores de dignidade e respeito acima de tudo.

Abrindo cada capítulo - divididos pelas temáticas que a CCDH AL/RS atua mais incisivamente - trechos de histórias que foram publicadas nas últimas edições do Relatório Azul. São relatos, por vezes tristes, que resgatam a realidade que muitos prefeririam que permanecessem esquecidos

nas páginas de nossas publicações. Apesar de esta ser uma edição que se propõe comemorar uma década de registros de denúncias e também de ações e, por conta disso, apresentar textos informativos mas, ao mesmo tempo, propositivos e reflexivos, sempre se faz necessário lembrar das coisas que vimos, ouvimos e que não nos calamos. É também por esse motivo que a capa da 9ª edição do Relatório Azul traz uma seqüência de cores e imagens de lábios e olhos (bocas fechadas e que falam, olhares tristonhos e que vêem um futuro melhor). Esse é o trabalho da CCDH AL/RS, esse é também o registro do nosso crescimento: se em algum período dessa caminhada tivemos medo de falar, resistência ao denunciar, ao longo dessa década pudemos reafirmar que o nosso papel é lutar sempre para que a universalidade de direitos seja garantida a todos os seres humanos. Assim como o céu azul esta presente para todos sem qualquer tipo de distinção ou discriminação - e por esse motivo que esse Relatório recebe tal denominação - o direitos também serão um dia realidade para todos os que aqui vivem.

Boa leitura e uma boa reflexão!

*Deputado estadual (PT/RS) e presidente da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul em 2004.

Pensando o relatório, a luta pelos direitos humanos e as surpresas

Marcos Rolim*

O Início

Ao longo de nossas vidas, vamos construindo caminhos e abrindo perspectivas. O fazemos com mais radicalidade quando temos a pretensão de alterar a ordem das coisas e o fazemos com mais probabilidade quando nos surpreendemos. Alguém que não tenha a menor intenção de alterar as condições que o cercam irá, necessariamente, fechar portas e suprimir alternativas. Os que não se surpreendem farão o mesmo por outras razões. Na verdade, chegaram a essa circunstância lamentável porque imaginam que todos os fatos devem corresponder aos seus próprios esquemas conceituais e não o contrário. Assim, quando diante do novo, ao invés do reconhecimento, temos a recusa ou o exorcismo. Surpreender-se é admitir que não sabemos, é aceitar que nenhuma teoria ou doutrina pode dar conta do mundo e que o ser humano, como ser constitutivamente livre, é capaz de criar. A história do Relatório Azul - assim como toda a história dos Direitos Humanos - é o relato de muitas surpresas.

Lembro com detalhes como o Relatório Azul começou. Eu coordenava uma reunião de planejamento com a assessoria da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) - realizada fora da Assembléia Legislativa e fora do horário do expediente porque sempre imaginei que reuniões de planejamento no serviço público não devem ser realizadas no momento em que as pessoas devem estar prestando serviços ao público - quando sustentei que não havia qualquer sentido em nossa Comissão elaborar um relatório burocrático de atividades - conforme a regimento da Assembléia Legislativa determinava. Um relatório que ninguém lia e que era arquivado em lugar incerto e não

sabido. Se tínhamos que fazer um relatório das atividades da Comissão, então ele deveria ser público e dar conta da luta que travávamos a partir de uma perspectiva mais ampla. Sugeri, então, que estruturássemos o Relatório a partir dos temas com os quais estávamos envolvidos até o pescoço e que abrissemos a possibilidade da sociedade civil e das ONGs enviarem textos e informações a serem aproveitadas na edição do novo material. A CCDH oficiaria, ainda, todos os órgãos estatais diretamente relacionados aos temas listados, formulando um conjunto de questionamentos para cada um deles, de tal forma que pudéssemos reunir, também, as estatísticas e os dados mais relevantes sobre as políticas públicas relacionadas aos Direitos Humanos no Estado. Teríamos, além desse material agregado, todos os dados disponíveis a respeito dos atendimentos que fazíamos na comissão e mais a série de dados a respeito das respostas oferecidas pelo Poder Público aos nossos encaminhamentos, as informações obtidas nas audiências públicas da CCDH, etc. Esse último conjunto deveria nos oferecer uma espécie de lastro ou centro.

Os dados seriam “amarrados” no Relatório com textos objetivos, estruturados a partir dos princípios humanistas e que expressassem, também, a visão coerente de uma nova política pública. Cada capítulo corresponderia a um tema específico com uma idéia geral sobre os problemas - também em sua dimensão nacional - e que apontasse um caminho para sua superação. Em cada um deles, descreveríamos alguns casos tratados pela comissão que simbolizassem, por sua gravidade, os dilemas a serem enfrentados.

Mas o Relatório não poderia ser confundido com suas denúncias. Ele deveria, também, destacar as boas práticas, os projetos promissores, as iniciativas meritórias, etc. ilustrando com elas as potencialidades abertas pela visão de mundo que orientava nosso trabalho.

Sugeri o nome “Relatório Azul” porque imaginava que seria preciso construir uma referência simples para a divulgação do material. Um nome curto, forte e simbólico é sempre preferível se queremos que a coisa seja identificada e lembrada com facilidade. Pensei, então, em usar uma cor para designá-lo. Mas qual cor? A escolha pelo azul se impôs por uma só razão: ela permitia construir um vínculo simbólico com a universalidade dos Direitos Humanos porque a cor azul - que marca a abóboda celeste - é a única oferecida indistintamente a todos os seres humanos. O nome foi, na verdade, uma aposta. Um detalhe, apenas, tão pequeno quanto fundamental para o sucesso do projeto. Não creio que estivéssemos comemorando 10 anos do Relatório Azul se ele tivesse se chamado, digamos, “Projeto de Monitoramento e Consolidação dos Direitos Fundamentais no RS”.

*Jornalista, ex-presidente da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do RS e da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, Consultor em Segurança Pública e Direitos Humanos, Pesquisador na Universidade de Oxford (UK), Consultor da UNESCO.

Tudo isso pareceu, a princípio, para todos nós, algo relativamente simples. Na medida em que fomos colocando em prática o projeto, fomos descobrindo o quanto ele era complexo e o quanto de dificuldades haveríamos de enfrentar. Essas dificuldades foram, não obstante, fundamentais para que a equipe se superasse e, a cada ano, se fosse aperfeiçoando o Relatório e o próprio trabalho. Mesmo antes de lançar a primeira edição em 1994, percebemos que o Relatório não era apenas um livro sobre garantias e violações aos Direitos Humanos, mas um projeto ambicioso de monitoramento das políticas públicas, de luta por reformas de natureza civilizatória e de aguda disputa ideológica na sociedade.

Todos nós passamos a nos dar conta de que os textos que produzíamos incidiam sobre o trabalho da comissão de uma maneira inesperada e radical: eles nos obrigavam a retomar todos os casos que havíamos tratado durante o ano anterior, a reler as anotações que haviam sido feitas e a atualizar nosso acompanhamento, sistematizando, então, nosso próprio grau de resolutividade. Esse foi sempre um processo muito doloroso pelo qual encarávamos nossos próprios abismos. Não por acaso, os meses em que a equipe se envolvia diretamente com a elaboração dos textos abriam períodos de crise na CCDH. Uma crise que não era apenas a do parto que se anunciava, mas também a das mortes que carregávamos, dos silêncios arquivados e das dores que se renovavam pelo texto. Essa foi a primeira surpresa do Relatório: descobrimos que a criatura que havíamos colocado no mundo podia exercer influência sobre nós mesmos e que devolvia nossas perguntas com novos desafios.

Fui o editor dos quatro primeiros relatórios e testemunhei, com o grupo de excelência em Direitos Humanos que tive a honra de dirigir na CCDH, o impressionante impacto social da iniciativa. Mesmo o mais otimista entre nós não poderia imaginar o que o Relatório Azul terminaria significando para o RS e, mesmo, para a militância em Direitos Humanos no Brasil. A segunda surpresa foi que o Relatório se impôs como uma referência incontornável, se transformando em um projeto permanente da CCDH. Ao longo dessa década, ele vem influenciando milhares de pessoas e formando tantas outras; suas posições são objeto de pesquisas acadêmicas e de citações no Brasil e em muitos países; ele está nas bibliotecas das universidades e nas estantes dos presídios; é comentado nas academias de polícia e nas associações comunitárias; circula pelas redações, pelas empresas, pelos sindicatos e pelas escolas, mas poderá ser encontrado em asilos ou prostíbulos; em manicômios ou nas FEBEMs. Os diferentes governos estaduais e as diferentes legislaturas na

Assembleia, desde o lançamento do primeiro Relatório, não puderam desconhecê-lo. Pelo contrário: várias das nossas exigências viraram Leis ou se materializaram em programas e ações de governo. Outras estimularam iniciativas pioneiras nos municípios. Particularmente, tenho boas razões para atribuir ao Relatório Azul um papel destacado na redução dos indicadores de violência policial e de violência praticada contra a população carcerária em nosso estado na última década. Penso, a propósito, que é preciso pensar sobre as características que estão na base da relevância social do projeto do Relatório Azul. Acredito que a primeira delas tenha sido a seriedade e a qualidade dos textos. Tratamos, sempre, de Direitos Humanos. Os relatórios que elaboramos nunca se prestaram à luta política estrito senso, nem se curvaram a cálculos de qualquer tipo. Eles foram instrumentos de luta por uma idéia muito maior do que aquelas que, normalmente, separam as pessoas em partidos, senão por outro motivo porque a idéia dos Direitos Humanos antecede e transcende qualquer partido. Eles nunca foram instrumentos de oposição ou de sustentação dos governos, nem veículos para o proselitismo eleitoral ou a demagogia que acompanha como uma sombra perversa o agir político moderno.

Estivemos sempre preocupados com as pessoas que foram vitimadas e com aquelas que seguiriam sendo vitimadas na ausência de políticas públicas específicas e garantistas. Definimos que, entre dois adjetivos, ficaríamos com nenhum e que não haveria qualquer espaço para o tom panfletário das cartilhas e dos manuais. O Relatório Azul deveria impulsionar uma reflexão madura sobre os temas que abordasse, não uma proposta religiosa de conversão do leitor a uma plataforma qualquer. Definimos que os acusados, os suspeitos e, em certas circunstâncias, as próprias vítimas teriam suas identidades protegidas. Quanto aos suspeitos e acusados, para afirmar o princípio constitucional da inocência e quanto às vítimas, para que elas não fossem expostas ainda mais. Além desses e de muitos outros cuidados quanto ao conteúdo, tratamos de oferecer ao Relatório um tratamento gráfico profissional e uma programação visual - incluindo a arte de capa - que estivessem à altura da grandeza dos conceitos da publicação. O resultado surpreende ainda hoje as pessoas que tomam contato pela primeira vez com aquelas edições.

O meio

Um trabalho coerente e sério em Direitos Humanos exige muito esforço, especialmente em países como o Brasil onde a própria idéia dos Direitos Humanos encontra-se permanentemente acossada

pela estupidez. Não é possível, então, sustentar um trabalho consistente sem uma dedicação integral ao tema, sem uma preparação à altura do próprio desafio e sem a coragem para enfrentar questões que costumam agregar desgastes e mesmo a incompreensão pública.

Exigências do tipo têm erguido obstáculos importantes para que parlamentares se dediquem ao tema. Primeiro, porque os parlamentares, em sua grande maioria, se dedicam apenas ao atendimento das demandas consideradas importantes para suas bases de sustentação política ou que, em um âmbito mais amplo, possam lhes agregar algum prestígio eleitoral. Esse tipo de orientação “particularista” que seleciona como objetivo maior da atuação parlamentar a sua própria reeleição não revela, apenas, uma inclinação pouco republicana dos detentores de mandatos. Ela é, também e sobretudo, o resultado previsível de um sistema eleitoral onde as escolhas são nominais e não partidárias e onde os laços de clientelismo são estimulados concretamente. Ora, se a defesa dos Direitos Humanos, ou, pelo menos, de algumas posturas de princípio derivadas deste ideal - como, por exemplo, a denúncia da tortura independentemente do perfil da vítima, ou a exigência por um sistema de justiça criminal que produza mais resultados e menos prisões - podem não corresponder às expectativas disseminadas na base da sociedade, então os parlamentares que orientam sua atuação tendo em vista os votos que poderão ganhar ou perder, tendem a se afastar desses temas. Isso, na hipótese mais benigna porque, muito freqüentemente, os políticos que entram no debate destes temas polêmicos o fazem, exatamente, para reforçar os preconceitos e a intolerância, estabelecendo, assim, uma sintonia que lhes é bastante útil com a miséria cultural e moral da nossa época. Segundo, porque os detentores de mandato - incluindo, neste caso, também os titulares do Poder Executivo - atuam premidos pelo tempo e precisam demonstrar aos eleitores, durante o curso do seu período de 4 anos, que algo de muito importante e significativo foi produzido graças a sua intervenção. Ocorre que resultados importantes e significativos em Direitos Humanos costumam exigir um período maior de maturação. Ações competentes em Direitos Humanos, lançadas no momento certo, podem produzir resultados muito rápidos, alguns até surpreendentes. Mas os temas de maior complexidade exigirão, sempre, investimentos maiores e um período de tempo mais longo para sua consolidação. Por fim, é preciso, ainda, estar atento para um outro tipo de dificuldade política: as vítimas mais freqüentes das violações aos Direitos Humanos - aquelas, portanto, que poderiam valorizar as ações garantistas - integram as legiões

de excluídos da sociedade. São marginalizadas socialmente, possuem quase nenhum grau de organização e, muitas vezes, como ocorre com aquelas populações privadas de liberdade - presos adultos, adolescentes internados em unidades prisionais chamadas eufemisticamente de “sócio-educativas”, pacientes psiquiátricos em instituições manicomiais, crianças institucionalizadas em abrigos ou idosos em asilos - estão fora do “mercado eleitoral”.

Estas circunstâncias deveriam permitir que valorizássemos ainda mais o Relatório Azul por se tratar de um projeto onde o compromisso com os Direitos Humanos das vítimas - destacadamente aquelas que são tratadas como se não possuíssem sequer o direito de ter direitos e sobre as quais pesam os mais variados estigmas - foi sempre muito nítido.

Estive à frente da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa durante 6 anos consecutivos. Esse tempo permitiu o desenvolvimento de uma série de projetos e assegurou a possibilidade da construção de um serviço público em Direitos Humanos. Os resultados que alcançamos não teriam sido sequer esboçados caso houvesse uma fragmentação do trabalho e sucessivas direções com orientações diversas. A gestação de políticas públicas e a disputa de caminhos inovadores junto à opinião pública exigem tempo e persistência. É preciso, também, que o grupo de assessores e assessoras da Comissão tenha um perfil profissional bastante claro e competências específicas nas principais áreas de intervenção. Se a composição desse grupo de trabalho obedece a uma lógica partidária ou, o que seria ainda pior, eleitoral, todo o trabalho é comprometido e sua legitimidade pública se esvai rapidamente. As Comissões Parlamentares de Direitos Humanos, como qualquer organismo comprometido com esse tema, devem atuar de forma independente à dinâmica mais restrita e tantas vezes improdutiva das disputas políticas estrito senso. Sua política é outra, a disputa que devem promover situa-se em um outro plano e precisa, inclusive, influenciar os partidos para que esses possam assumir mais concretamente os compromissos civilizatórios.

Neste particular, quero aproveitar esta edição comemorativa dos 10 anos do Relatório Azul para homenagear o grupo técnico que dividiu comigo os momentos tão intensos e tão ricos vividos entre 1992 e 1998. Suzana Lisbôa, Sinara Fajardo, Virgínia Feix, Maria da Glória Kopp, Ariane Brusius, Maura Basso, Roberto Chamis, Jocemara Shafer, Maira Perufo, Alma Reush, Vera Rotta, Maria Luiza Santos Soares, Leila Botelho, Camila Gonzaga, Rosely Victola, Heri Figueiredo, Sandra Vial, Agostinho B. Júnior, Lais Schmitt, Tânia Boff, Silvana Cardoso Justo e Charles

School, em diferentes períodos, formaram um time de rara capacidade e de apaixonada dedicação aos Direitos Humanos. Ter tido a chance de estar ao lado dessa turma foi, para mim, um privilégio e uma sorte danada.

Os fins

O trabalho com Direitos Humanos começa com a afirmação de seus fins. Queremos uma sociedade onde todas as pessoas sejam, de fato, titulares dos direitos que lhes assegurem vida digna e plenas condições para perseguir e, eventualmente, experimentar a felicidade. Mas não lutamos pela imposição deste ou daquele modelo de sociedade; aliás, lutamos contra a imposição de qualquer modelo de sociedade, porque uma sociedade justa só será possível se emergir de uma opção livre e ativa - vale dizer: “instituinte” - da cidadania. Lutamos, então, por direitos fundamentais e entendemos que, sem eles, a dignidade é impossível ou já não há espaço para que a busca da felicidade faça algum sentido.

A dignidade é a condição de respeito e consideração a que todos almejam diante do olhar dos demais. Ela diz respeito à política e, portanto, aos regramentos que instituem a cena pública. Já a busca da felicidade, embora relacionada aos resultados construídos no espaço público, (ninguém, afinal, poderia experimentar a felicidade se estivesse só ou mergulhado na infelicidade geral) finca suas raízes na esfera privada da existência, dimensão onde se aloja também a intimidade. Esta, por sua vez, é o espaço onde o que ocorre não deveria interessar aos demais e onde, sob pena do estímulo à hipocrisia, não se poderia jamais deixar penetrar a luz pública.

Por isso, os Direitos Humanos exigem, primeiramente, a liberdade política sem a qual ninguém é plenamente sujeito; mas, também, a liberdade pessoal que só pode existir fora da esfera pública (e, portanto, longe da política), sem a qual ninguém é plenamente um indivíduo. Uma “liberdade positiva”, portanto, compreendida como o direito a fazer e uma “liberdade negativa”, compreendida como um limite à decisão pública, como um resguardo que proteja o indivíduo diante das “Razões de Estado”. Os regimes totalitários foram aqueles que suprimiram a liberdade política e tentaram suprimir a liberdade pessoal. O conceito de totalitarismo, aliás, só emerge pleno de sentido diante desta pretensão absurda de controle que, no limite, irá se encontrar com a idéia da inutilidade do indivíduo, algo que, como sabemos, costuma se emboscar no elogio dos “coletivos”: A classe, O povo, A raça, O partido, O comitê central, etc.

Os Direitos Humanos são, por isso mesmo e primeiramente, direitos individuais. Direitos que as pessoas têm e que se afirmam também contra o Estado ou contra as pretensões dos “coletivos” que, como sabemos, costumam expressar sempre a intervenção de um grupo de ventrílocos. A reflexão sobre os Direitos Humanos no Brasil precisa de ar. Ela tem sido sufocada por uma série de truísmos e de afirmações que, incorporadas em textos das Nações Unidas, se transformaram em dogmas. Um desses dogmas é o caráter pretensamente “indivisível” dos Direitos Humanos. Há uma diferença básica entre os chamados “direitos de primeira geração” - os Direitos Cívicos e Políticos - e os direitos de “segunda geração” - os Direitos Econômicos e Sociais. Os primeiros, dizem respeito à liberdade, nos dois sentidos já mencionados. Os segundos, apontam para o objetivo da igualdade de oportunidades; da justiça social, portanto. Todos estamos de acordo que devemos lutar para a afirmação de ambos os grupos de direitos. (como de resto dos demais direitos inscritos em outras “gerações”) Mas nós também sabemos - ou deveríamos saber - que os Direitos Econômicos e Sociais dependem da alocação de recursos e bens materiais que são escassos e finitos, enquanto que os Direitos Cívicos e Políticos dependem, basicamente, de atitudes. Embora seja necessário exigir do Estado, por exemplo, que ele alcance remédios a todos os que necessitam - assegurando-se, assim, uma prestação decisiva para a efetividade do direito à saúde - podemos compreender perfeitamente que esse resultado não seja a consequência de uma vontade política apenas e que, além disso, se articule com as limitações orçamentárias fixadas para os gastos públicos com saúde ou com outra área a ser afetada pelo eventual deslocamento dos recursos. Mas quando exigimos do Estado que ninguém mais seja espancado pela Polícia, ou que suspeitos não sejam alvejados na rua, não estamos tratando de um direito diante do qual se possa compreender uma eventual impossibilidade de atendimento por falta de recursos orçamentários. Além disso, sabemos que, em muitas oportunidades, direitos distintos podem inaugurar conflitos ou disputas de pretensões que são, se analisadas em separado, absolutamente legítimas. Assim, por exemplo, alguém suspeito do assassinato de sua companheira pode reivindicar o direito à privacidade para que uma determinada informação referente a sua vida conjugal não seja objeto de divulgação, enquanto que, de outra parte, pode-se exigir a divulgação com base na expectativa de que o resultado seja a mobilização de uma testemunha chave capaz de esclarecer as responsabilidades envolvidas. Em casos do tipo, os direitos deverão ser sopesados e uma escolha terá que ser feita. Os Direitos Humanos, então, podem ser conflitantes, tanto quanto

podem ser exigíveis de maneiras diversas e em uma escala distinta de prioridades, o que deveria, pelo menos, estimular um debate em torno da pretendida “indivisibilidade”.

No Brasil, a esquerda e uma boa parte das convicções religiosas, quando embarcam na travessia dos Direitos Humanos, o fazem no navio dos Direitos Econômicos e Sociais. Trata-se de opção legítima, é claro. E importante, sem dúvida. Não desejo, em qualquer hipótese, desmerecer uma atuação que destaque a luta por esses direitos, nem, tampouco, menosprezar sua importância em um país como o nosso tão profundamente fraturado pela desigualdade social. Quero apenas chamar a atenção para o fato de que essa opção tem se traduzido, concretamente, no abandono da luta pelos Direitos Civis e Políticos o que, nesta medida, constitui um equívoco de graves proporções. Ocorre que a luta pelos Direitos Econômicos e Sociais é, em larga medida, a razão da existência da maioria dos movimentos sociais e o centro da mobilização política e do debate proposto pelos partidos. Se as organizações de Direitos Humanos abandonam a luta pelos Direitos Civis e Políticos, terminamos por produzir um deserto e um silêncio ensurdecedor. Pela simples razão de que, entre esses direitos, encontramos exigências que não são, em regra, sequer tematizadas pelos partidos ou pelos movimentos sociais.

No caso brasileiro, a luta contra a violência só pode ser travada seriamente a partir de uma perspectiva humanista. Estou me referindo a um fenômeno de múltiplas traduções que se estende desde as elevadas taxas de homicídios até à afirmação dos preconceitos e da intolerância diante dos miseráveis e dos grupos minoritários. Traduções que, bem entendido, violam os Direitos Civis e Políticos. A luta contra a violência em todas as suas formas foi sempre desconsiderada pela esquerda porque ela lhe parecia o tratamento de um “sintoma”. Por isso, quanto a este tema, o discurso tradicional da esquerda só soube construir desculpas e reduções sociológicas. Mas se tivermos em mente a luta contra o preconceito e a discriminação, será preciso lembrar que, via de regra, o pensamento religioso tem se alinhado às teses mais conservadoras e discriminatórias. Por isso, a opção pelos Direitos Sociais e Econômicos é, também, para uma parte da militância envolvida com Direitos Humanos, uma escolha conveniente pela qual temas mais difíceis deixam de ser tratados ou são concebidos como derivações, meros epifenômenos.

O resultado disso tudo, entretanto, é que as preocupações maiores da militância em Direitos Humanos se deslocam para os espaços de debate sobre a política econômica e se aproximam do contencioso político e ideológico estrito senso. Ora, a política econômica nos oferece, precisa-

mente, o campo onde a possibilidade de conquistas é menor porque condicionada à viabilidade de reformas que não dependem apenas da vontade política, mas de conjuntura internacional e de correlação de forças nem sempre favoráveis. Então, tendemos a não avançar. Mas onde mais poderíamos avançar, na direção de uma agenda civilizatória de afirmação dos Direitos Civis e Políticos, é para onde menos nos movemos.

Surpreendentemente, enquanto isso, o vazio que vamos criando quanto às alternativas reais de políticas públicas garantistas, capazes de produzir resultados concretos na luta contra a violência, por exemplo, começam a autorizar espaços para a reprodução ampliada das teses meramente repressivas no seio da própria esquerda. Não enfrentamos, então, o tema da reforma prisional porque ele é desgastante e contrasta a demanda punitiva estimulada por setores da mídia e disseminada socialmente; não apresentamos uma política sólida para a segurança pública e abrimos mão do desafio de reformar as estratégias vencidas e o modelo reativo de policiamento fracassado em todo o mundo; não avançamos na reforma psiquiátrica e na afirmação dos direitos civis dos pacientes; seguimos envolvidos com as medidas de privação de liberdade para adolescentes infratores, mas já não tão atormentados pelas masmorras que administramos, agora sob novos nomes; desconhecemos a realidade dos abrigos e não temos políticas públicas para adoção; relegamos os asilos à caridade e caminhamos triunfantes em direção ao agravamento das penas e à criação de novos tipos penais; desconsideramos as demandas dos homossexuais e temos receio de aprofundar nossos compromissos contra a homofobia, temos muito cuidado em tratar dos temas relacionados aos direitos reprodutivos porque eles suscitam polêmicas e podem desconstituir alianças, não nos importamos muito com as exigências oferecidas pelos movimentos anti-racistas, não pensamos nossas cidades a partir de um compromisso com os portadores de deficiência, vamos deixando que as populações indígenas falem sozinhas e, assim, sucessivamente. Surpresa? O Relatório Azul nunca foi tão necessário. Que ele esteja à altura desses tempos difíceis.

Crianças e adolescentes

“Ele recorda ter ouvido dois disparos anti-motim e pelo menos três tiros de armas de grosso calibre. Diz que estava deitado ao lado da cama, tentando proteger-se dos disparos, quando foi atingido. Após os disparos, L. enfatiza que todos deitaram-se no chão e gritaram que estavam rendidos e que nesse momento os policiais militares ingressaram no dormitório batendo e pisoteando todos que estavam no seu interior. Segundo L., os internos foram obrigados a deitar no chão, para não ver quem estava batendo. Em seguida, foram obrigados a passar entre duas fileiras de policiais armados com cassetes. Nessa ‘técnica’, conhecida pelos internos como ‘corredor da morte’, participaram, segundo o depoente, pelo menos 20 policiais. Enquanto o interno passa os policiais batem-lhe com seus cassetetes”.

Trecho de uma denúncia de maus-tratos ocorrida no Centro do Jovem Adulto, em Porto Alegre, e publicada no Relatório Azul 1999/2000.

Marcelo G. Ribeiro



Luta e defesa dos direitos de crianças e adolescentes

Maria do Rosário*

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada na Assembléia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, reconhece em seu preâmbulo a dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Contudo, a garantia desse princípio depende de uma longa trajetória afirmativa.

O Relatório Azul é um compêndio de defesa desses direitos fundamentais do ser humano e fortalece a ação das pessoas que dedicam a sua vida a combater a opressão e o abandono que caracterizam a nossa época. Trata-se de um publicação que é referência para a defesa dos direitos humanos no Brasil e que ultrapassa nossas fronteiras, fortalecendo a atuação das organizações, movimentos e entidades.

Conserva sempre a característica de abordagem da universalidade dos direitos humanos, sendo estruturado através dos eixos de garantias contrapondo-se aos eixos de violações. Tem como objetivo dar visibilidade ao sofrimento anônimo de quem tem a vida marcada pela exclusão e violência. Ao mesmo tempo em que aborda as violações como realidade cotidiana para a humanidade, o Relatório Azul busca, igualmente, compartilhar as experiências positivas construídas pela comunidade para promoção de direitos, bem como focalizar as políticas conquistadas pela sociedade junto ao Estado para a superação de seu caráter violador e para o seu efetivo comprometimento com um sistema de garantias.

É isso o que faz do Relatório Azul muito mais que um simples livro. Trata-se de uma publicação com vida própria na defesa dos direitos humanos profundamente vinculado ao nosso cotidiano e,

ao mesmo tempo, constitui-se uma referência para a construção de um futuro de justiça.

A preocupação central nas duas edições sob nossa responsabilidade, quando presidimos a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul - CCDH AL/RS (1999-2002), foi estabelecer uma ponte do específico de cada violação concreta para uma perspectiva generalizante de garantia dos direitos humanos. Tivemos o cuidado de sempre perceber como único cada indivíduo que nos trazia uma situação problemática, mas ao mesmo tempo como parte de um coletivo de vários sujeitos que lutam por seus direitos.

A CCDH AL/RS sempre teve como princípio não aceitar a violência como algo natural e o Relatório Azul procura espelhar este objetivo.

Vivemos em um País de “direitos virtuais”, com uma distância enorme entre a intenção e o gesto. Nossa legislação é avançada na garantia de direitos, com desdobramentos modernos na área da infância e da adolescência, por exemplo, mas diariamente deparamo-nos com a não observância desses direitos e a desproteção dos cidadãos.

As violações dos direitos das crianças e adolescentes estão relacionadas, na maioria das vezes, à vulnerabilidade a que estão submetidos milhões de brasileiros e brasileiras vítimas da exclusão econômica e social. Estão relacionadas também à cultura hegemônica que historicamente estabeleceu desigualdades e considerou a violência como constitutiva natural de todas as relações humanas. O movimento social brasileiro em favor da infância e adolescência tem seu surgimento a partir dos anos de 1980, quando as organizações da sociedade civil inspiradas em outros movimentos como de mulheres, das desigualdades raciais, de defesa do meio ambiente, iniciam uma luta para mudança no marco legal que tratava dos direitos de crianças e adolescentes. Esse movimento social cresce e se fortalece juntamente com o processo de redemocratização do Estado brasileiro a partir de 1985. A sociedade civil organizada começa a fazer a diferença para o futuro dos nossos meninos e meninas. Significantes conquistas no novo marco jurídico brasileiro foram asseguradas. A doutrina da proteção integral para pessoas menores de idade foi inserida na Constituição Federal de 1988 e a inimputabilidade penal até 18 anos configura como cláusula pétrea. Em seguida às conquistas constitucionais, esses princípios foram regulamentados na Lei Complementar nº 8.069, de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente. Com a nova lei que se constitui como a Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes são pessoas na condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos e prioridade absoluta, sob responsabilidade do Estado, da

* *Deputada federal (PT/RS)*

Família, da Comunidade e da Sociedade.

Toda essa luta resulta em um novo olhar político, social e cultural construído na prática da sociedade civil organizada em torno da defesa dos direitos de crianças e adolescentes. É importante ressaltar que no caso brasileiro, a participação dos meninos e meninas como protagonistas na luta por seus próprios direitos inseriu um novo significado na organização da sociedade civil. A participação dos adolescentes como direito de interferir na formação da rede, sendo respeitados no seu próprio modo de ser e agir como parte do seu processo de desenvolvimento, está incorporada ao movimento social de defesa de direitos infanto-juvenis.

O momento atual concentra energias em um processo constante de construção de alianças entre atores e forças dos poderes públicos e da sociedade para produzir e organizar uma rede institucional de operação do sistema de garantia de direitos para a infância.

O marco legal da proteção integral de crianças e adolescentes e de garantia de direitos humanos está consolidado não só em nível da legislação nacional, mas também com o respaldo nos tratados e sistemas internacionais, dos quais o Brasil é signatário. Entretanto, um enorme desafio continua, que é fazer com que os direitos declarados sejam assegurados por políticas públicas universais. Pode-se dizer que a realidade atual ainda se apresenta como um Estado de direitos com ausência de políticas.

A participação governamental sempre foi pequena e o fenômeno tratado de modo localizado, sem a articulação de políticas públicas que permitissem o enfrentamento do problema de modo integral. A experiência tem demonstrado que a ação em rede é um recurso poderoso para dar efetividade a programas e ações, principalmente na área da proteção de direitos. É preciso que as instituições governamentais apropriem-se e pratiquem o conceito de trabalho em rede como método mais apropriado para execução de suas políticas.

Quando isso não acontece, milhares de crianças e adolescentes brasileiros tornam-se vítimas de todas as formas de violência. Na luta pela defesa dos seus direitos de proteção integral e absoluta, garantidos pela Constituição Federal, deve-se ter a clara visão de que esses não acontecerão no futuro se não lhes for garantido um presente digno. As violações são as mais diversas, como a violência doméstica, o trabalho infantil, a não garantia à educação, mas certamente, aquela que mais nos choca, até pela sua dimensão, é a violência sexual.

Esta violência é sem dúvida a mais degradante contra crianças e adolescentes. Ela lhes retira a

condição humana e as transforma em mercadoria, em objeto, como se existissem para servir ao interesse sexual de adultos.

O tema ganhou visibilidade através da mídia e densidade teórica por pesquisas e encontros, acompanhados por denúncias cada vez mais frequentes da sociedade. O abuso e a exploração sexual não são mais abordados como assuntos a serem escondidos, mas como violações da infância e que devem ser tratados como problemas que atingem toda a sociedade. A identidade das vítimas bem como sua intimidade têm que ser preservadas, mas nada tem a ver com esconder da população a existência desse tipo de violação. Ao contrário, deixar o tema na obscuridade contribui para que as violações se multipliquem, à medida em que os exploradores confiam que ficarão impunes. Por isso, a existência de campanhas, projetos, programas e movimentos que denunciem, identifiquem e enfrentem a violência sexual contra crianças e adolescentes são importantes para o desenvolvimento de uma cultura de repúdio a essa prática, contrapondo-se à tendência de esconder e banalizar o tema.

A exploração sexual comercial tem raízes sociais, econômicas e culturais. As crianças vítimas deste abuso encontram-se nos segmentos sociais mais vulneráveis da sociedade. Vivenciam a pobreza material, a destruição de suas famílias, a drogadição, a sexualização precoce, o insucesso escolar e o trabalho infantil. Costumam ser vítimas de violência dentro de suas casas e, ao saírem para o espaço público, continuam em um caminho de crescentes violações.

A exploração sexual trabalha numa conexão criminosa de grande alcance. Não é um fenômeno circunstancial. É uma prática organizada que gera, no outro pólo da degradação da vida de crianças e adolescentes, riqueza para muitas pessoas. Não há exploração sexual sem que haja exploradores. Além do criminoso que pratica sexo com crianças, existe o crime organizado que agencia e as oferece como mercadorias.

Na última década o crime modernizou-se, agravando-se pela difusão de imagens pela internet. Em 2002, chegaram ao Ministério Público do Rio Grande do Sul 1.187 denúncias de pedofilia na internet. Foram identificadas 686 páginas eletrônicas com origem no Brasil. A pesquisa nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, realizada pela organização não-governamental Cecria - Centro de Referência e Estudos sobre Crianças e Adolescentes, mapeou 241 rotas de tráfico de mulheres, crianças e adolescentes no País. As vítimas são pessoas que sofrem o impacto da violência sexual em várias dimensões. As marcas e dores sofridas podem ser verificadas nos corpos, como por cicatrizes na pele, como também no

aspecto psicológico, emocional e social das vítimas da exploração. As meninas e meninos explorados têm seu desenvolvimento pessoal agredido e comprometido. A sexualidade está presente em todo o desenvolvimento humano, mas, em cada idade, a forma de vivenciar esse fenômeno tem suas particularidades. As descobertas do corpo envolvem sentimentos e relações de afeto que devem ser compartilhadas com pessoas que estão vivendo as mesmas inquietações. O abuso e a exploração sexual quebram esse processo e colocam meninos e meninas em contato com práticas sexuais de adultos, a partir dos desejos e vontades destes e numa condição em que seu corpo é principalmente objeto de prazer do outro. Não é uma relação de troca entre iguais, ao contrário, o abuso e a exploração sexual decorrem de relações de poder desiguais, das quais a violência é elemento constitutivo.

A relação de poder que leva à exploração sexual é centrada no adulto e atinge o corpo e a alma das vítimas. Crianças ou adolescentes vitimados enfrentam uma confusão de identidade e acabam por perder a referência dos papéis sociais associados às figuras daquele que cuida e daquele a quem se deve dedicar cuidados; freqüentemente, passam a ajudar no sustento familiar; largam a escola e deixam de ter acesso ao conhecimento e ao convívio com os de sua idade; de seus corpos, ainda em fase de crescimento, é exigida uma performance de adulto, dissociada de seu estágio de desenvolvimento pessoal.

Algumas vítimas conseguem libertar-se da exploração sexual mas têm dificuldade de integração social, em decorrência do preconceito da comunidade em que vivem. São novamente vitimadas, desta feita ao tentar mudar de vida. Sua auto-estima é baixa, seu corpo e sua alma ainda guardam as marcas da exploração, o que afasta o sono e a vontade de lutar e faz sobressair o medo diante da vida.

A relação comercial, em que crianças e adolescentes são envolvidos, produz uma reviravolta na vida familiar. A autoridade da mãe e do pai passa a ser questionada pelo dinheiro que vem da prostituição e que ajuda a manter o sustento da família. Há uma perda de referência, desestruturando e abalando a identidade de toda a família.

O envolvimento criminoso de autoridades, como políticos e juizes, deixa-nos particularmente chocados. Por serem agentes públicos, deles se esperaria um compromisso com a defesa da sociedade e dos direitos em geral, principalmente os direitos de crianças e adolescentes. A influência política dessas pessoas contamina todo o sistema de responsabilização, gerando a

impunidade absoluta desses exploradores. É difícil que denúncias sejam feitas, que inquéritos sejam concluídos de maneira confiável, e que eventuais processos cheguem a ser julgados. O enfrentamento desse tema requer um processo amplo de resgate da cidadania, na qual são necessárias políticas públicas abrangentes de proteção social e de segurança pública, fundamentais para conter o processo de exclusão social e de abandono das populações socialmente vulneráveis, além de coibir e punir o tráfico desse tipo de abuso. As vítimas que ousam denunciar seus exploradores – muitos dos quais pessoas destacadas econômica, social e politicamente – passam a correr risco de vida.

A “salvação” seria o Programa de Proteção às Testemunhas. Mas qual o significado pessoal de ingressar nesse programa tão necessário? As crianças prostituídas são afastadas do convívio familiar e social e têm de viver escondidas, com proteção policial permanente, durante anos a fio, prisioneiras de sua coragem em denunciar. Perdem preciosos anos de sua vida, junto a outras crianças e adolescentes com os quais teriam oportunidade de sonhar e fazer descobertas próprias da idade.

Os gestos, falas e ações humanas são instruídos por um conjunto de valores e normas, o qual chamamos genericamente de cultura, que circula na sociedade e na comunidade onde se vive. Família, Igreja, escola, rádio, televisão, mídia impressa, internet, relações de vizinhança, todos constituem espaços onde essa cultura é, ao mesmo tempo, elaborada, absorvida e questionada. Alguns aspectos da cultura modificam-se mais rapidamente, outros mantêm-se tão entranhados na vida cotidiana que são apresentados como se fossem dados ou características naturais nas relações sociais. Tratando da exploração sexual de crianças e de adolescentes, temos de necessariamente falar da persistência de uma cultura tradicional, permeada de estigmas sobre os sujeitos sociais, que mantém tabus sobre os papéis da mulher e do homem, da criança e do adulto, valorizando e conferindo superioridade aos pólos masculino e adulto.

Estes são discursos que sustentam relações autoritárias de poder que submetem mulheres, crianças e adolescentes a uma condição de inferioridade social. No mesmo rol, elencamos os preconceitos étnicos, raciais e de classe que se mesclam aos estigmas acima referidos na ações de subordinação dos sujeitos sociais. Dessa forma, “a exclusão que atinge a mulher se dá, às vezes, simultaneamente, pelas vias do trabalho, da classe, da cultura, da etnia, da idade, da raça, e, assim sendo, torna-se difícil atribuí-la a um aspecto específico desse fenômeno, em vista

de ela combinar vários elementos da exclusão social.”¹

Desde a infância, as pessoas vão sendo moldadas de acordo com o papel que se espera que eles exerçam nas relações de gênero:

É a partir de detalhes sutis como os brinquedos infantis, a exemplo do carrinho, da arma e da boneca, que a criança é preparada para o espaço público, reservado ao masculino e, portanto, o mais violento, e o privado, reservado ao feminino, o da submissão (...) Dessa forma, vão sendo atribuídas personalidades para homens e mulheres, gerando a necessidade da existência de um ser frágil - sensível, dócil - para justificar outro ser forte - provedor, agressivo, frio, intolerante, reiterando assim a cultura patriarcal e sexista e garantindo a assimetria entre gêneros. Tal assimetria justifica desigualdades e exclusões e gera pólos de opressores e oprimidos, que se manifestam com maior visibilidade nas relações de gênero no espaço privado através do fenômeno universal da violência, que atinge de forma particular mulheres de diferentes partes do mundo e perpassa etnias, raças e classes sociais.²

Na construção social da desigualdade, a mídia tem um papel fundamental, na medida em que reproduz e dissemina esses valores, atingindo toda a sociedade pelo seu poder de penetração, especialmente, no mundo contemporâneo, com a força da televisão. Os papéis femininos apresentados na mídia tendem a perpetuar os estereótipos de submissão e fraqueza da mulher em face da figura masculina.

Aliada a essas visões tradicionais sobre o papel da mulher na sociedade, a imagem da mulher brasileira foi-se construindo no País, ao longo da história, como sensual, apresentando a nudez e a lascívia como características intrínsecas a esta. Durante muitos anos, as praias e a natureza encontradas no território nacional foram apresentadas ao mundo emolduradas pela figura da mulher brasileira seminua. Ainda hoje encontramos cartões postais e publicações destinadas ao turista estrangeiro nas quais aparece, em primeiro plano, a nudez feminina como retrato do Brasil. O combate ao turismo sexual passa pela mudança da imagem do País no exterior e da imagem da mulher brasileira que construímos internamente.

Durante um ano, realizamos no Congresso Nacional uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

¹ FISHER, Izaura Rufino e MARQUES, Fernanda. “Gênero e exclusão social” In www.fundaj.gov.br/tpd/113.html, p. 01

² FISHER e MARQUES. Op. Cit. P. 6

- CPMI - que investigou as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Neste período, recebemos cerca de 850 denúncias e visitamos 21 estados em diligências e audiências públicas. Apresentamos assim, um relatório amplo, que analisa esse fenômeno da exploração sexual e as políticas públicas existentes, mapeia rotas no território nacional, indiciando cerca de 250 pessoas envolvidas com a exploração sexual e sugere alterações no Código Penal Brasileiro, tornando mais severas as penas para quem pratica esse crime e oferecendo melhores condições de combate à impunidade. A incidência de vários casos alertou-nos para uma necessidade de alterações urgentes que a legislação brasileira deve sofrer, a fim de enfrentar e coibir este crime hediondo que é a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Dentre as alterações propostas, está a revogação dos incisos VII (casamento do agente com a vítima) e VIII (casamento da vítima com terceiro), definidos nos Capítulos I, II e III do Título VI da Parte Especial do Código Penal. Também faz parte do rol de mudanças sugeridas a instituição da ação penal pública para todos os crimes sexuais. Hoje, apenas é possível iniciar uma investigação quando existe uma queixa privada.

Estão sendo propostas ainda a alteração do conceito de “crimes contra os costumes”, presente no Código Penal, para “crimes sexuais”. Outro ponto importante é o tratamento mais amplo para esses crimes. Segundo o Código Penal, o estupro, por exemplo, é um delito cometido apenas contra as mulheres, mas deve ser classificado, assim como o atentado violento ao pudor, em um único tipo penal, caracterizado como “violência ou violação sexual” contra as pessoas e não somente contra as mulheres. Assim, será possível punir, de forma mais severa, as agressões contra os meninos inclusive. Temos a consciência que todo esse trabalho contribui para um avanço significativo de enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes no nosso país, contudo ainda é muito pouco. Só teremos sucesso nessa investida no dia em que as crianças e adolescentes forem tratados, de fato, como prioridade absoluta. É preciso que haja um mutirão dos poderes públicos e da sociedade civil de repúdio e atitude contra esse crime.

Para a superação dos valores e normas que inferiorizam a criança e o adolescente, é fundamental que existam ferramentas que possibilitem a difusão de valores de proteção integral da infância e da adolescência. O Relatório Azul é, sem dúvida, um instrumento importantíssimo de promoção desta cultura, pois vai além das denúncias, mas mostra o caminho da construção de uma sociedade de respeito aos direitos humanos como um todo.

Dez anos de implementação do ECA no Rio Grande do Sul: avanços e desafios

Sinara Porto Fajardo*

O ponto de partida

Fazer uma síntese das violações e garantias dos direitos da criança e do adolescente na última década, no Rio Grande do Sul, impõe o desafio de analisar o processo de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), nesse período. Não que a lei, por si só, expresse a totalidade das dimensões do processo histórico. Mas há duas razões que sustentam a conveniência desse ponto de partida. Em primeiro lugar, não se trata de uma lei qualquer. O ECA é resultado e alavanca de um processo vivo de disputas entre distintos conceitos e posturas sobre o Estado, a infância e os direitos humanos. Disputas que seguem delimitando o perfil das políticas públicas para a infância no Brasil e, portanto, do patamar de direitos humanos almejado e alcançado. Em segundo lugar, em se tratando de direitos humanos, está na hora de consolidarmos nossos discursos em base constitucional e legal, fixando direitos fundamentais como ponto de partida e não mais como ponto de chegada. A partir daí, é preciso reconhecer que a garantia dos direitos humanos é um processo que engloba leis, instituições, idéias e ações.

Talvez este artigo surpreenda pela falta de dados estatísticos e de casos exemplares, mas é isso mesmo. Cada vez mais informações estão disponíveis, de forma mais ou menos sistematizada, nos endereços eletrônicos das agências de pesquisas, dos serviços públicos e das organizações não governamentais. Ano a ano, o Relatório Azul tenta apresentar algum resumo desse conjunto de dados. Minha proposta para marcar uma revisão dos dez anos de garantias e violações dos direitos humanos da criança e do adolescente é, ao contrário, não relatar casos nem apresentar números. É sugerir uma reflexão sobre o processo de implementação de uma rede estadual de proteção integral e sobre as

condições necessárias - e nem sempre atendidas - para a realização desses direitos. Por isso, minha retrospectiva não passa por uma revisão quantitativa, e sim por uma análise sociojurídica.

Em primeiro lugar, vou fazer alguns comentários sobre o aumento da visibilidade dos direitos humanos da criança e do adolescente, de suas violações e do aumento de iniciativas para seu enfrentamento. Em segundo lugar, vou esboçar uma reflexão sobre a implementação do ECA e, por decorrência, das garantias e violações dos direitos humanos da gurizada no Rio Grande do Sul, na última década, a partir da minha pesquisa de doutorado. Em terceiro lugar, vou apontar perspectivas e desafios para todos nós. Creio que, assim, terei cumprido a tarefa que me foi dada.

Visibilidade e demandas

Dois fenômenos ampliaram-se visivelmente em relação aos direitos humanos da gurizada, nesses dez anos de Relatório Azul: a visibilidade pública das violações e as iniciativas governamentais e não governamentais, públicas e privadas para a proteção integral da criança e do adolescente. Ampliou-se a preocupação com a criança e o adolescente vitimizados e com o adolescente autor de ato infracional enquanto questões de direitos humanos, ao invés de como casos de polícia. Ampliaram-se as parcerias no esforço de enfrentar novos desafios. Muitas formas de violência, antes vistas como problemas restritos ao âmbito doméstico, como por exemplo a punição física e o abuso sexual ganharam, gradativamente, durante esta década, o status de violações de direitos humanos e, portanto, ganharam destaque enquanto objeto de legislação, de campanhas, de políticas públicas e de iniciativas comunitárias para seu enfrentamento.

É que esse período coincide com a época em que, no Brasil, vem se consolidando uma cultura de prioridade na atenção à infância, ao mesmo tempo em que vem se construindo e articulando uma rede de instituições para concretizar essa proteção.

Assim, ampliaram-se bastante os canais de denúncia e também os mecanismos de proteção. Mas, por outro lado, a visibilidade da violência (e não necessariamente o aumento da violência) não vem sendo acompanhada pela integração e pela visibilidade interna e externa dessa rede de proteção integral.

A implementação do ECA no Rio Grande do Sul

Realizei, entre 1997 e 2003, uma tese doutoral sobre aspectos históricos, normativos, institucionais, políticos e sociais que caracterizam relações internas e externas à rede de

* Doutora em Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, assessora da CCDH AI/RS.

proteção integral a partir do ECA, em busca de uma aproximação à compreensão do processo de sua implementação no Rio Grande do Sul. Refleti sobre as características, limites e estratégias dos sujeitos da rede de proteção integral.

A investigação centrou-se em aspectos qualitativos, constituindo-se num conjunto de entrevistas individuais, grupais, grupos de discussão e diversas atividades em Porto Alegre, Osório, Santa Maria, Santo Ângelo, Santa Cruz do Sul e Uruguaiana. Em resumo, cerca de 70 sujeitos da rede de proteção integral foram investigados, incluindo operadores do direito, autoridades políticas, conselheiros de direitos e conselheiros tutelares, adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e profissionais de atendimento direto, tanto monitores como técnicos.

Retrospectiva histórica

Uma breve retrospectiva histórica das políticas públicas para a proteção da infância e da adolescência no Brasil permitiu-me visualizar que a caridade, a filantropia, o assistencialismo, o corporativismo, o confinamento e o novo paradigma da proteção integral, que contradiz todos os elementos anteriormente hegemônicos, seguem convivendo hoje, simultaneamente, num conjunto que dá vida ao processo de implementação do ECA, caracterizado por ambigüidades e conflitos, acertos e desacertos, conquistas e ameaças de retrocesso.

A institucionalidade atual da proteção integral é profundamente impregnada de todas essas tendências históricas e, em geral, está, ainda, bastante defasada em relação à proposta estatutária, que é coerente com a normativa internacional dos direitos da criança e do adolescente.

Trata-se de uma tensão entre forças legais e reais, culturais, políticas e econômicas. Assim por exemplo, a doutrina da situação irregular, superada em nível legal, segue influenciando ações policiais, assim como a ideologia da incapacidade infantil segue influenciando em grande medida programas de atenção à infância em situação de vulnerabilidade pessoal ou social. A ênfase terapêutica, herdeira do higienismo; a ênfase pedagógica, herdeira da filantropia; a ênfase penal, herdeira do confinamento são alguns exemplos do peso histórico que inspira, sustenta e legitima o processo de implementação do ECA.

A rede de proteção da infância no Brasil corresponde, portanto, teoricamente, à doutrina da proteção integral mas, e no cotidiano de sua implementação, é ainda defasada em relação a direitos positivados na Constituição e no ECA.

A linha de montagem

O processo de implementação do ECA no Rio Grande do Sul na última década pode ser analisado sob o ponto de vista da construção de uma rede, cuja principal característica, identificada através de investigação empírica, pode ser resumida através da categoria “opacidade” e, por sua vez, desdobrada no que foi representado como desarticulação das políticas sociais, desentendimentos e descomprometimento dos sujeitos e, também, conflitos a partir da abertura da lei, que dá margem a distintas interpretações. Todas estas expressões de opacidade constituem, afinal, o que identifiquei como um labirinto interno, onde os sujeitos não se reconhecem nem interagem. Enfim, considero que ainda não há, no Rio Grande do Sul, uma rede efetiva de proteção da criança e do adolescente, mas sim linhas de montagem ao melhor estilo fordista, por onde passam as crianças ou os adolescentes “pescados” para serem “protegidos” ou “re-socializados” e devolvidos à sociedade.

Mas os sujeitos investigados demonstraram que elaboram estratégias para superar essa opacidade e desvendar esse labirinto, visando constituir, afinal, uma rede onde todos possam interagir e ser valorizados pessoal, profissional ou politicamente. Assim, as reuniões, os prontuários e a Justiça Instantânea surgem como alternativas que apareceram, nesse estudo, como janelas que permitiriam a visualização e a articulação entre os sujeitos da rede. Afinal, a Justiça Instantânea revelou-se mais polêmica do que eu supunha, pois seu estudo trouxe à tona a questão entre a celeridade e as garantias individuais, indicando o risco de alcançar o melhor interesse da segurança pública e não do adolescente “pescado” pela rede de justiça juvenil.

As quatro lacunas principais

De todos os problemas identificados, quatro foram destacados pelos sujeitos da investigação como os principais obstáculos à implementação do ECA no Rio Grande do Sul.

Em primeiro lugar, a fragilidade da Defensoria Pública, pela falta de pessoal e decorrente defasagem na defesa dos direitos, principalmente dos adolescentes acusados de autoria de atos infracionais, com reflexos na superlotação das unidades de execução de medidas socioeducativas e, o que é pior, na vulneração dos direitos desses adolescentes.

Em segundo lugar, a escassez de medidas socioeducativas abertas, apontadas como ausentes ou insuficientes por todos os sujeitos investigados, mas sempre mencionadas como mecanismos de

prevenção do ato infracional, da privação de liberdade ou da reincidência, reforçando a ênfase identificada na segurança pública como finalidade latente do ECA.

Em terceiro lugar, a ausência de uma rede de execução de medidas de proteção especial, geralmente reclamadas como formas de prevenção do ato infracional, ao par de como política em si de proteção, visando a realização dos direitos das crianças.

E, finalmente, a falta de programas específicos na área da saúde mental que sugere, no contexto, uma ênfase na preocupação com a importância das drogas no fenômeno do ato infracional e, também, na dificuldade de tratar os adolescentes em conflito com a lei, vistos, muitas vezes, como portadores de necessidade de atendimento psiquiátrico.

A lógica do possível

Todas essas lacunas foram associadas, na investigação empírica, à questão dos recursos, considerados por todos os sujeitos da rede como ao mesmo tempo escassos e mal distribuídos. Identifiquei, neste ponto, que uma lógica das possibilidades sobrepõe-se a uma lógica das necessidades, na implementação das políticas e programas. Ou seja, os sujeitos referem-se àquilo que conseguem, como explicação para o que existe, ao invés de mencionar o que desejam, para indicar o que falta. Aqui, também, ficou clara a inconsistência conceitual das medidas socioeducativas, que resulta na ausência de projetos pedagógicos garantistas e, conseqüentemente, na busca cega de recursos para, no limite, preencher o tempo absolutamente vago da privação de liberdade.

No final, todas as ambigüidades e polêmicas em torno do caráter pedagógico, penal ou terapêutico das medidas socioeducativas e do caráter tutelar ou autonomista da proteção especial são solucionadas, na prática, a partir de recursos que nem de longe correspondem ao mandamento constitucional da prioridade absoluta para os direitos da criança e do adolescente.

A (in)justiça juvenil

A sociedade, em geral, em torno de tais ambigüidades e lacunas, continua apelando para um ECA mais rígido, que supere a sensação de impunidade, expressa pela expressão “não dá nada”. Ou seja, o ECA não responde totalmente ao alarma social da criminalidade e da insegurança pública. E nunca atenderá. A Lei de Execução Penal tampouco responde: pede-se a pena de morte. A demanda de segurança pública, num país marcado por tamanha desigualdade social, que

condiciona altos graus de violência rural e urbana, é inesgotável.

Nesse contexto, um dos pontos mais nevrálgicos da proteção integral é a justiça juvenil, tanto no panorama internacional como no Brasil.

Reincidência ou repescagem

A problemática da atenção ao adolescente em conflito com a lei é destacada politicamente, no Brasil, como central na questão da violência e, mais ainda, da própria juventude. Mas quem são os adolescentes “pescados” pela rede da justiça juvenil? Que mecanismos de filtragem escolhem, dentre o conjunto de segmentos sociais, os “bodes expiatórios” que receberão todo tipo de intervenção pública e de rechaço social? Certos adolescentes aos quais se atribui autoria de atos infracionais são eleitos como alvos de toda essa atenção e, a eles, cabe percorrer toda uma trajetória legal e institucional diferente daquela destinada ao conjunto de adolescentes que, de forma não tão exacerbada ou não tão explícita, convive com desafios existenciais, político-econômicos e culturais próprios do modelo excludente e desigual da economia brasileira. Quem ingressa na rede de justiça juvenil são aqueles adolescentes “pescados” pelas políticas de segurança pública - geralmente os meninos, mais pobres e muitas vezes negros. Uma vez selecionados, permanecem sob o olhar e a intervenção do Estado até que os operadores do direito e os técnicos decidam liberá-los, tendo como único limite três anos de privação de liberdade ou o cumprimento de 21 anos de idade. E, após a liberdade, a tendência é, em alguma medida, a “repescagem” para a mesma rede, mas isso é visto como “re-incidência” e não como “re-captura”.

A privação de liberdade

Esta rede vai-se adensando até transformar-se numa malha fina, retendo sempre os mesmos que, presos num vácuo de tempo e espaço, privados de liberdade, devem, por suas próprias forças, “resilir” e liberar-se, através de um comportamento submisso ao “tratamento” técnico e às normas institucionais. Aos que permanecem nessa malha mais fina da rede de justiça juvenil, estão preparadas estratégias de administração da violência, inerentes ao modelo institucional fechado.

A superlotação absoluta (falta de vagas) e relativa (falta de pessoal em relação ao número de

adolescentes) e a in experiência profissional foram apontadas, em pesquisa empírica, como os principais fatores de risco para episódios de violência explícita no contexto de privação de liberdade. Além disso, a investigação confirmou que a prevenção da violência na privação de liberdade é apoiada, principalmente, na disciplina, na vigilância, nas atividades do adolescente e na atenção dos gestores aos funcionários. Através dessa constatação, confirmei a ambigüidade existente entre ênfases penal e pedagógica do modelo de socioeducação adotado e identifiquei a prática de medidas de confinamento abusivo e de vínculos distanciados ou baseados em chantagem sobre o comportamento dos internos, apoiados na ênfase supostamente pedagógica das medidas socioeducativas.

Além disso, a segurança interna, mediante divisão dos espaços em alas, contenção ambiental (celas cadeadas por fora, isolamento), contenção física (algemas) e química (medicamentos psicotrópicos), assim como a segurança externa, através do policiamento e da revista íntima de internos e de familiares visitantes foram identificadas, na investigação empírica, como estratégias de sobrevivência institucional, legitimadas pela ênfase no controle social. Todos esses mecanismos que configuram, via de regra, quando aplicados a adolescentes em conflito com a lei, violações de direitos humanos, insistentemente denunciados pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, nesta última década, revelaram-se comuns, em maior ou menor medida, às unidades de privação de liberdade investigadas. Além disso, os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, especialmente os privados de liberdade, não passam incólumes pela rede de justiça juvenil, devido ao seu caráter eminentemente estigmatizante e excludente a partir do egresso.

A ênfase no caráter retributivo e preventivo geral da socioeducação enfraquece todo empenho em investimentos em políticas básicas e assistenciais aos adolescentes egressos da rede de justiça juvenil.

O ciclo da hipocrisia

Assim, o contexto social em que se move a rede de justiça juvenil é cercado de hipocrisias. O ciclo da hipocrisia começa nas propostas de redução da idade penal, na exigência do confinamento (desde que no bairro ao lado), passa pelos discursos pedagógicos (que enfatizam o comportamento **dentro** como condição para convivência **fora**) e termina no rechaço do “produto

final” desse modelo excludente, estigmatizante e reprodutor da violência, condenando os adolescentes a serem eternamente “repescados” pela mesma rede. E, para piorar, o processo “socioeducativo” é, para cada adolescente, um mistério de tempos e de conteúdos, uma vez que as medidas socioeducativas são temporal e conceitualmente indeterminadas.

A indeterminação das medidas socioeducativas

Quando iniciei meu trabalho como assessora da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do RS (CCDH AL/RS), em 1991, comecei a prestar atenção aos problemas vivenciados pelos adolescentes privados de liberdade. Observava, naquela época, que os adolescentes sempre reclamavam que iam sair em seis meses e, quando viam sua expectativa frustrada, transformavam sua raiva em violência entre eles e contra a Febem. Ou seja, algo mais do que maus tratos e negligência institucional vinha causando episódios de violência dentro das unidades. O fato de a duração da medida socioeducativa não ser determinada incomodava muito os adolescentes, refletindo os efeitos da violação do direito à segurança jurídica e, para eles, o direito à igualdade, análogo ao modelo penal adulto.

Analisando, a partir daí, ambigüidades e polêmicas em torno dos modelos teóricos e práticos de justiça juvenil e sua configuração brasileira, com base na reflexão e na investigação empírica, identifiquei que a indeterminação temporal das medidas socioeducativas é, na verdade, reflexo de sua indeterminação conceitual, associada à ausência do conteúdo pretensamente pedagógico atribuído ao modelo adotado.

Em síntese, além de as medidas socioeducativas não terem duração individual determinada, não fica claro para os sujeitos integrantes da rede de proteção integral, nem especificamente de justiça juvenil, o caráter das medidas socioeducativas entre penal, pedagógico e terapêutico. O primeiro, oscilando entre uma ênfase mais retributiva e uma mais garantista. O segundo, entre tutelar e autonomista e o terceiro entre um conteúdo mais psicossocial e um mais psiquiátrico. Nesse vácuo de conteúdo ocupam lugar todo tipo de negligências, configuradas pela ociosidade e de abusos, configurados pela violência que se expressam, mais explicitamente, mas não exclusivamente, nas medidas socioeducativas de privação de liberdade. Tudo isso num contexto de adversidade para a ênfase pedagógica como resposta à ânsia punitiva reforçada, em grande parte, pelos meios de comunicação social.

A arena de prioridades

Na prática, enquanto isso, as disputas políticas em torno das prioridades orçamentárias dentro e fora dos programas sociais influenciam para que a justiça juvenil e, também, toda a política de proteção integral, independentemente das disputas teóricas, constituam-se num conjunto de ações e omissões, fortemente determinadas pela escassez e concentração de recursos. No conjunto, as políticas para a infância, embora amparadas pelo dispositivo constitucional da prioridade absoluta, sofrem na arena das disputas políticas e de interesses corporativos, temáticos e geográficos pelos escassos recursos financeiros. Embora os sujeitos da rede de implementação da proteção integral reivindiquem o contrário, toda a ênfase, na prática, é em fortes investimentos na defesa da segurança pública, ao invés de nas políticas de prevenção, proteção e de socioeducação em meio aberto.

Quando, finalmente, por falta de recursos ou qualquer outro motivo alegado, nenhum projeto pedagógico individualizado é oferecido, impõe-se a ociosidade como conteúdo vazio da proposta socioeducativa, significando a vitória do controle social como finalidade da proteção integral e da ênfase penal não garantista do modelo de socioeducação realmente implementado.

Desafios e perspectivas

É evidente que uma transformação mais profunda na situação atual de garantias e violações dos direitos humanos da gurizada não ocorrerá via decisões políticas meramente internas, pois a rede de articulações com setores internacionais e multinacionais é determinante das reais possibilidades de enfrentamento da desigualdade social, um dos principais limites à realização dos direitos humanos. Entretanto, mesmo reconhecendo que o panorama mundial é propício a um incremento da desigualdade econômica, é sabido que grande parte das condições concretas de vida da população estão dadas e limitadas por deliberações internas em permanente disputa, entre Estado e sociedade. Toda essa problemática, aliada ao aumento da visibilidade das violações de direitos humanos da criança e do adolescente e, portanto, da demanda para seu enfrentamento, coloca na mesa a evidência de uma perspectiva desafiadora para todos nós: de um lado, superar a desarticulação e opacidade da rede de proteção integral. De outro, superar a “lógica do possível”, tanto pela conquista da prioridade absoluta real, orçamentária, como pela imposição do que ouvi chamar de “lógica dos olhos brilhando”, ou seja, não abrir mão de partir do sonho. O Orçamento Criança, as

campanhas de mobilização social em torno do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente, são exemplos de esforços pela conquista da prioridade absoluta real, orçamentária. Como afirmei no início deste artigo, os direitos como ponto de partida e não como ponto de chegada.

Os direitos econômicos, sociais e culturais da gurizada

É muito importante reconhecer que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais da criança e do adolescente não depende somente de uma rede de proteção articulada, competente e comprometida. Depende também de condições e limita-se por fatores de ordem jurídica, política, ética e econômica.

Uma das primeiras condições da eficácia dos direitos das crianças e adolescentes, no Brasil, é o seu reconhecimento formal, contemplado na Constituição Federal (artigos 5, 227 e 228), na normativa internacional que, por força do parágrafo 2 do artigo 5 na Constituição Federal, é válida no ordenamento jurídico interno e, também, na legislação federal - o ECA, com toda a legislação decorrente.

As bases jurídicas estão postas, pois, para que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam cumpridos e implementados e, em caso de violação por ação ou omissão, estão positivados os correspondentes remédios constitucionais.

Há, entretanto, um conflito moral em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, que aparece sob a forma de disputas entre o individualismo e a solidariedade enquanto referências de convivência social. O que ocorre, atualmente, no Brasil, é uma disposição de valores que sobrepõe o princípio do crescimento da autonomia individual, da eficiência econômica e da competitividade ao princípio da igualdade e da solidariedade. Assim, é difícil disputar a legitimidade de ações positivas de prestações sociais para todos os cidadãos que, por diversos motivos, não produzem, não consomem, enfim, não participam plenamente do jogo utilitarista, mercantilista e consumista em que se resume o modelo econômico e político atual. Nesse contexto, os direitos humanos da gurizada ficam bastante prejudicados.

Limites a superar

Do ponto de vista formal, como afirmei antes, estão dadas as condições para a eficácia do ECA,

em termos de cumprimento e garantias. A normatividade internacional, impulsionada com a contribuição brasileira, tem aperfeiçoado mecanismos de garantias e positiva ou indica políticas de sua realização.

Entretanto, o que falta entre as garantias constitucionais e a realidade concreta de vida das crianças e adolescentes brasileiros é, entre outros fatores, a determinação política para a sua implementação, consubstanciada em financiamento prioritário, como manda a lei, para programas de proteção básica, assistencial e especial. O elo que falta entre o reconhecimento formal e a realização dos direitos, especialmente dos direitos econômicos, sociais e culturais, é, portanto, mediante vontade política, a institucionalidade para dar conta de sua implementação.

Mas mesmo que a institucionalidade da proteção integral seja coerente com as diretrizes constitucionais e com a doutrina internacional, isso não basta, ainda, para que os direitos das crianças e adolescentes sejam plenamente realizados. Isso porque, por trás de tudo isso, está o maior limite para a implementação de direitos humanos, que é o próprio modelo econômico adotado.

O modelo econômico global e sua expressão no Brasil vão de encontro ao alcance de patamares mais altos de respeito aos direitos humanos das crianças e adolescentes, especialmente aos direitos econômicos, sociais e culturais. Além disso, a desigualdade social é amplamente reconhecida como causa de incremento da violência.

O modelo excludente da economia pode ser considerado um dos principais obstáculos à eficácia dos direitos humanos. Além das conseqüências nefastas para a vida de milhões de crianças e adolescentes e suas famílias, os efeitos deste modelo - miséria e dependência - são utilizados, retoricamente, como motivos de gestão ainda mais concentradora de recursos, sob a máscara da escassez.

A escassez de recursos é, nesse sentido, mais eficaz que a defasagem institucional na garantia da ineficácia dos direitos, especialmente os econômicos, sociais e culturais. Mais que a escassez, é a questão da distribuição de recursos o que condiciona sua implementação.

Nesse quadro, a escassez crônica de recursos, decorrente de opções políticas que nem sempre estão ao alcance do Estado nacional e muito menos do local, serve sempre de justificativa para recortes cada vez maiores nos gastos sociais, frente ao crescimento ilimitado das necessidades básicas da população.

Quanto aos recursos, o ECA não dispõe sobre parâmetros econômicos mínimos nem máximos, limitando-se a reconhecer direitos e a distribuir responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado. Portanto, não entra na **lógica do possível**, e sim positiva os direitos da criança e do adolescente com prioridade absoluta (art. 4). Entretanto, delimita as possibilidades de interpretação deste princípio, no artigo 6, apontando como critérios, entre outros, “os fins sociais” e as “exigências do bem comum”, ambos conceitos indeterminados e relacionados com limites políticos ou econômicos à eficácia instrumental da lei.

Em resumo, os principais limites à realização dos direitos humanos da criança e do adolescente são de ordem política (falta de determinação), institucional (defasagem em relação às diretrizes constitucionais) e econômica (escassez e gestão concentradora de recursos). O reconhecimento de todos estes limites e obstáculos, bem como das condições necessárias para sua superação, remete a encarar os desafios que se impõem para a realização dos direitos.

O dever do Estado

O Estado é o principal responsável pela realização dos direitos humanos, tanto em termos de cumprimento e garantias, como em termos de implementação que se dá, primordialmente, via políticas públicas.

A Convenção Sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) aponta a obrigação dos Estados-parte de destinar, progressivamente, todos os recursos e meios possíveis para a efetivação dos direitos conveniados (artigo 4). O caráter predominantemente positivo dos direitos das crianças atinge também o direito à vida, protegida não só individual como, principalmente, mediante dispositivos legais, políticos e administrativos que dêem resposta às necessidades das crianças, devido a sua **condição especial de pessoa em desenvolvimento**, tais como referentes à sobrevivência, educação, saúde e desenvolvimento. Nesse sentido, os Estados-parte assumem, ainda, obrigações subsidiárias em relação à família, quando da necessidade de dar proteção integral à infância. Mas o critério da possibilidade aplicado à eficácia dos direitos econômicos, sociais e culturais tem duas conseqüências.

A primeira é a legitimação de uma postura relativista, que condiciona a realização desses direitos aos recursos disponíveis e que busca, constantemente, uma redefinição, um redirecionamento e recortes desses direitos. É que diante da escassez de iniciativas válidas e eficazes para a solução

da problemática da infância pobre no Brasil a partir do aporte do Estado, surgem inúmeras desculpas e justificativas. As péssimas condições de vida de grande parte da população motiva, por um lado uma pressão pelo aumento do gasto social mas, por outro, é explicação para sua redução, relacionada com a escassez de recursos. O alto custo das políticas sociais, porém, não deve ser obstáculo nem escusa para atender o que, constitucionalmente, constitui a única prioridade absoluta: a criança e o adolescente.

O princípio central que deve reger as opções políticas dos Estados-parte da Convenção Sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) é a primazia e centralidade das políticas básicas, sendo as demais (de ajuda social, correicionais e institucionais) subsidiárias e residuais. Mas, mesmo considerando que as políticas básicas estivessem plenamente implementadas, são óbvias suas limitações para solucionar problemas estruturais. Além disso, uma das principais características das políticas sociais é a sua desarticulação, que aparece como programas sobrepostos, lacunas, critérios de elegibilidade confusos, desmandos e amadorismos.

A segunda consequência, de caráter pragmático, é a busca de alternativas ao papel do Estado na eficácia destes direitos. Um dos princípios do ECA é a aplicação da descentralização e da participação popular, diretrizes constitucionais das políticas públicas. Historicamente, o incremento do mercado informal, as estratégias de sobrevivência comunitárias, o voluntariado, a auto-ajuda familiar, etc., foram formas de enfrentamento da ausência do Estado no Brasil.

Participação e protagonismo juvenil

Quanto mais amplas as possibilidades de participação popular nas decisões públicas, mais garantidos e realizados estarão os direitos que dão forma e conteúdo à democracia. Entretanto, nas práticas políticas e econômicas, condicionadas e condicionantes de relações internacionais globalizadas, os espaços reais de participação, auto-gestão ou auto-organização da sociedade são, muitas vezes, limitados, distorcidos e cooptados.

A participação, além de um direito, é instrumento de realização dos direitos humanos e só pode ser compreendida quando situada nas relações que se estabelecem entre os âmbitos públicos e privados. Historicamente, a intervenção sobre a pobreza, o abandono e a violência contra a criança passou da sociedade (famílias beneméritas, igrejas, organizações caritativas) para o Estado (filantropia higienista, políticas promocionais, assistenciais, institucionalização pública fechada) e voltou

para a sociedade: hoje, se organiza numa síntese amalgamada por uma institucionalidade de tendência descentralizada e participativa, representada, principalmente, pelos Conselhos de Direitos, híbridos, e Conselhos Tutelares, coerentes com uma nova representação de relações difusas entre público e privado.

Mas convém reconhecer que o ordenamento constitucional brasileiro positiva tanto os direitos humanos como a participação popular, mas o Estado enfatiza positiva e politicamente a segunda em detrimento dos primeiros. O que aparece, assim, é uma ilusão de que está se construindo a democracia através da participação popular, mas sem base sólida em termos de garantias de direitos. A sociedade faz a sua parte, enquanto o Estado omite-se em sua responsabilidade de principal garantidor e realizador dos direitos humanos.

Por isso prefiro falar que, no Brasil, o Estado tem apoiado sua legitimidade na dimensão participativa mais que na dimensão garantista, como uma armadilha que joga sobre a sociedade a responsabilidade pela eficácia dos direitos.

Mas, por outro lado, a participação popular é que amplia a possibilidade da garantia da dimensão ética, no sentido de que quanto maior a visibilidade e o controle da sociedade sobre o Estado, mais efetiva será a luta pela transparência, contra a corrupção. Mais do que isso, possibilita um processo de resistência à intensificação da exclusão social produzida e reforçada pela globalização.

Desafios para todos nós

O desafio, então, é criar mecanismos de realização e de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Todos os esforços no sentido de definir conceitos, construir mecanismos jurídicos de proteção, políticas de implementação e instrumentos de supervisão contribuem para a plena realização dos direitos humanos. Mas é necessário, nesse conjunto, delimitar melhor as responsabilidades de cada sujeito.

Aos operadores do direito da infância e da juventude, cabe enfrentar o desafio de construir solidamente uma lógica alternativa à dominante, sustentando a auto-aplicabilidade das normas constitucionais e a automática aplicação das normas internacionais, subjetivando o acesso à justiça e a aplicando mecanismos de proteção efetivos, ágeis e acessíveis para os casos de violação ou de omissão do Estado.

Aos legisladores, cabe enfrentar o desafio de conformar políticas públicas de redistribuição das riquezas, contingenciar verbas à existência de uma institucionalidade democrática e plural, priorizar a criança e o adolescente em todas as iniciativas de fiscalização, promoção e legislação, criar medidas legais para a mediação entre setores privados que combata a exploração e a exclusão, como por exemplo o trabalho infanto-juvenil e a especulação do solo urbano e rural e, finalmente mas não menos importante, configurar garantias legais para a realização dos direitos. Aos governantes, em todas as esferas, cabe enfrentar o desafio de destinar todos os recursos disponíveis, inclusive contando com ajuda internacional e iniciativa privada, para as políticas e programas concretos de combate à pobreza, de apoio ao desenvolvimento auto sustentado, de proteção das culturas diversas, de oportunidade de autonomia individual, familiar e comunitária. Para isso, é importante reconhecer o Estado como um mediador, mais que como o provedor exclusivo de recursos para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, embora ocupando posição central no conjunto de sujeitos responsáveis por sua garantia. À sociedade, cabe lutar pela transformação dos direitos em poderes, disputando espaços concretos de participação em todos os momentos dos processos de decisão. Cabe disputar a imposição de um modelo ético que contemple a solidariedade, a auto-ajuda, o cooperativismo. Cabe também se auto gerir, ao mesmo tempo em que pressionar o Estado para que, como mediador, seja um aliado, um priorizador dos direitos humanos em todas as frentes de sua intervenção. Há que trabalhar por construir uma nova subsidiariedade no campo da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, contando com a auto-ajuda social, com movimentos de voluntariado qualificado e comprometido e com esforços na captação de recursos provenientes de cooperação internacional. Há que lutar contra a lógica de reciprocidade de fundo meritocrático, que vincula o trabalho produtivo ao merecimento de exercício dos direitos humanos, especialmente os econômicos, sociais e culturais e que exclui grandes segmentos da população, na medida em que não produzem, não se submetem às regras do mercado, não podem consumir, não compartilham das normas morais hegemônicas na sociedade. É o caso, em grande medida, das crianças e dos adolescentes. Há que fugir da lógica mais reducionista da reserva do possível, da ideologia da ditadura dos cofres vazios, libertando a criatividade e a ousadia de inverter prioridades, ainda que com recursos

escassos, desmascarando a crise, vista como pontual e como justificativa sempre imprevista para programas que se desmoronam, projetos que não saem do papel, verbas que não chegam ao seu destino final. A crise dos direitos econômicos, sociais e culturais corresponde justamente ao benefício de uma pequena parcela da sociedade brasileira que não está em crise: vive dela. Estes são alguns desafios que se impõem para a eficácia dos direitos humanos no Brasil e, por decorrência, prioritariamente, das crianças e dos adolescentes. As perspectivas de implementação do ECA apresentam-se, à luz destas considerações, apoiadas na riqueza do texto legal e no compromisso da sociedade, especialmente no protagonismo juvenil e no entusiasmo dos movimentos sociais de defesa de direitos das crianças e adolescentes. Têm sua via obstaculizada, entretanto, principalmente, pela postura dos governos em desresponsabilizarem-se da questão social, repassando à sociedade a sua parte do compromisso assumido internacionalmente.

Outro ponto de partida

Num balanço geral provisório, é possível afirmar que, embora a realidade brasileira, de longe, extrapole as possibilidades de intervenção eficaz através da normatividade e das políticas sociais, também é verdade que grande parte de sua transformação depende e pode ser realizada através de opções políticas fundamentadas no ordenamento jurídico já em vigor. Considero que o Brasil tem avançado muito em nível normativo, mas pouco em nível de efetiva garantia dos direitos humanos, também no campo da infância e juventude. As expectativas mais otimistas depositam justamente na sociedade, através de canais de participação direta e do protagonismo juvenil, suas esperanças de implementação do ECA, tanto por pressão sobre o Estado como por sua própria iniciativa e criatividade. Mas, desde um ponto de vista pessimista, se o exercício da participação não buscar a realização dos direitos fundamentais, terminaremos por legitimar a **meia democracia** institucionalizada no Brasil. Se estas breves reflexões sobre o contexto e as características do processo de implementação do ECA contribuírem para que se possa vislumbrar, à luz da história, da teoria, da pesquisa e do comprometimento político, perspectivas de ampliação das garantias e erradicação das violações dos direitos humanos da criança e do adolescente no Rio Grande do Sul, estarei satisfeita em ter contribuído com esta edição de uma década do Relatório Azul.

Bibliografia

- ABREU, Martha (2000): Meninas perdidas, DEL PRIORI, Mary, org., *História das Crianças no Brasil*, São Paulo: Contexto 2000.
- ABREU, Martha, MARTINEZ, Alessandra Frota (1997): Olhares sobre a criança no Brasil: perspectivas históricas, RIZZINI, Irene, org., *Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX*, Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula/Amais.
- ADORNO, Sérgio (1991): A experiência precoce da punição, MARTINS, José de Souza, org., *O massacre dos inocentes - a criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- ALBANESE, Jay S. (1992): *Dealing with delinquency: the future of juvenile justice*, 2ª ed., Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- ALBERGARIA, Jason (1995): *Direito do Menor*, Rio de Janeiro: Aide.
- ALEXY, Robert (1997): *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- AMORÓS, Pere (19—): *La temporalització de les mesures i la justícia juvenil*, Barcelona: Generalitat de Catalunya - Departament de Justícia.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (1983): Justicia eficaz: qué eficacia y para qué justicia, *Sistema - Revista de Ciencias Sociales* nº 53, Madrid.
- _____ (1987): Jueces y policía (acerca de la distribución del trabajo represivo), *Sistema - Revista de Ciencias Sociales* nº 79 Madrid.
- ARIÈS, Philippe (1981): *História social da criança e da família*, 2ª ed., Rio de Janeiro: LTC.
- BAJO, Fe e BELTRÁN, José Luis (1998): La esperanza de vida en los niños, *Breve história de la infancia*, Madrid: Temas de Hoy.
- BARTOLOMEI, María Luisa (1999): *Problemas en la implementación de la Convención Sobre los Derechos del Niño: Globalización y diversidad cultural en América Latina*. Material fotocopiado.
- BELOFF, Mary (1998): *El sistema de justicia penal y la doctrina de la protección integral de los derechos del niño, Justicia Penal y sociedad- Revista guatemalteca de ciencias penales*, ano 06, nº 8.
- BERNUZ BENEITEZ, Maria José (1999): *De la protección de la infancia a la prevención de la delincuencia*, Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- _____ (2000): Protección de los derechos de la infancia y prevención de la delincuencia juvenil, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 16.

- BILBAO UBILLOS, Juan Maria (1997) *Los derechos fundamentales en la frontera entre el publico y lo privado*, Madrid: McGraw-Hill
- CALVO GARCÍA, Manuel (1999): Los derechos humanos entre dos mundos: la implementación de los derechos del niño, *Pensamiento jurídico- Revista de teoría del derecho y análisis jurídico*.
- CAMPOY CERVERA, Ignacio (1998): Notas sobre la evolución en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos de los niños, *Derechos y Libertades- Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, nº 6, Madrid.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (1998): Metodología “fuzzy” y “camaleones” normativos en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales, *Derechos y Libertades- Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, nº 6, Madrid.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (1997): A re-emergência das solidariedades micro-territoriais na formação da política social contemporânea, *São Paulo em Perspectiva*, nº 4 volume 11, São Paulo: Fundação Seade.
- CASTRO CID, Benito de (1998): Estado social y crisis de los derechos económicos, sociales y culturales, *Derechos y Libertades- Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, nº 6, Madrid.
- CHAPMAN, Audrey R. (1995): Nuevo enfoque para supervisar la aplicación del pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, *La revista*, nº 55. Comisión Internacional de Juristas.
- CILLERO BRUÑOL, Miguel (1998): El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño, MÉNDEZ, García Emilio e BELOFF, Mary, *Infancia, Ley y democracia en América Latina*, Santa Fe de Bogotá- Buenos Aires: Editorial Temis - Ediciones Depalma.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da (1994): De menor a cidadão, GARCIA MENDEZ, Emilio, *Das necessidades aos direitos*, São Paulo: Malheiros.
- DE LEO, Gaetano (1988): La innovación en los sistemas de la justicia de menores en Europa: Necesidad de nuevas formas de garantía, *Jueces para la democracia - información y debate* nº 3.
- DEL PRIORE, Mary org. (2000): *História das crianças no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Contexto 2000.
- DELGADO, Buenaventura (2000): El siglo del niño, *História de la infancia*, Barcelona: Ariel.
- ELY, Peter, SWIFT, Alan e SHUTHERLAND, Alistair (1987): *Control without custody? Non-custodial control of juvenile offenders*, Edinburgh: Scottish Academic Press.
- ESPEJO-SAAVEDRA, Dias-Marta, Alejandro (1998): Acción policial ante la violencia juvenil, RUIDÍAZ

GARCIA, Carmen, org., *Violencia juvenil desde una perspectiva multidisciplinar*, Madrid: Edersa.

FALEIROS, Vicente de Paula (1995): Infância e processo político no Brasil e PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene, org., *A arte de governar crianças - A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula e AMAIS Livraria e Editora.

FELD, H. (1990): Sanción merecida para los delincuentes menores: castigo o tratamiento y diferencias que uno u outro implican, *RIPC*, nº 39 e 40, New York: ONU

FERNÁNDEZ, Eusebio (1998): No toméis los derechos económicos, sociales y culturales en vano, *Derechos y Libertades- Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, nº 6, Madrid.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (1994): *La protección internacional de los derechos del niño*, Zaragoza: El Justicia de Aragon.

FONSECA, Claudia e CARDARELLO, Andréa (1999): Direitos dos mais e menos humanos, *Revista Horizontes Antropológicos*, nº 10, Porto Alegre: PPGAS.

FOUCAULT, Michel (1994): La sociedad punitiva, *Politeia*, nº 14, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho.

_____ (1988): The catch-all strategy, *International journal of the sociology of law*, volume 16, London: Academic Press.

FREITAS, Marcos Cezar de, org. (1997): *História social da infância no Brasil*, São Paulo: Cortez.

GALÁN JUÁREZ, Mercedes (1997): Una fenomenología del tiempo en el derecho, *Studia Carande-Revista de ciencias sociales y jurídicas*, nº 1: Centro Universitario Ramón Carande.

GALLIGAN, Denis J. (1990): *Discretionary powers: a legal study of official discretion*, Oxford: Clarendon Press.

GALLÓN GIRALDO, Gustavo (1995): América Latina: desafíos frente a los derechos económicos, sociales y culturales, *La Revista* nº 55: Comisión Internacional de Juristas.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio (1991): *Liberdade, respeito, dignidade*, Brasília: FCBA.

_____ (1992): Notas para uma história da privação de liberdade: resolução de conflitos ou exercício de poder absoluto?, *Cadernos CBIA*, volume 1, nº 3, Rio de Janeiro: CBIA.

_____ (1994): A doutrina de proteção integral da infância das Nações Unidas, GARCÍA MÉNDEZ, Emilio e COSTA, Antonio Carlos Gomes da, *Das necessidades aos direitos*, São Paulo: Malheiros.

GARCÍA PÉREZ, Octavio (1999): Los actuales principios rectores del derecho penal juvenil: un

análisis crítica, *Revista de derecho penal y criminología*, Madrid: Marcial Pons.

GARCÍA-SAYAN, Diego (1995): Nueva senda para los derechos económicos, sociales y culturales, *La Revista* nº 55: Comisión internacional de Juristas.

GIMÉNEZ- SALINAS COLOMER, Esther (1985): Principios básicos para un nuevo derecho penal juvenil, *Jornadas de estudio de la legislación del menor*, Madrid: Departamento de Publicaciones y Documentación del Consejo Superior de Protección de Menores.

_____ e GONZÁLEZ ZORRILLA, Carlos (1988): Jóvenes y cuestión penal en España, *Jueces para la democracia- Información y debate* nº 03.

_____ (1998): Los diversos modelos de justicia, *Jornadas sobre Justicia Juvenil*, Teruel. Material fotocopiado.

GÓES, José Roberto de e FLORENTINO, Manolo (2000): Crianças escravas, crianças dos escravos, DEL PRIORI, Mary, org., *História das Crianças no Brasil*, São Paulo: Contexto: 2000.

GOFFMAN, Erving (1988): *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*, 4ª ed., trad. Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes, Rio de Janeiro: Editora Guanabara S.A.

GONÇALVES, Maria Dinair Acosta (2002): *Proteção integral: paradigma multidisciplinar de direito pós-moderno*, Porto Alegre: Alcance.

HESSE, Konrad (1991): *A força normativa da Constituição*, trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

HILL, Michael (1988): *Understanding social policy*, 3ª ed., Oxford: Basil Blackwell.

HOJDA, Alexandre et al. coords. (2002): Defesa técnica de adolescentes acusados da autoria de atos infracionais em São Paulo, *Revista do ILANUD* nº 22, São Paulo: Imprensa Oficial.

ISHIDA, Válter Kenji (2000): *Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência*, 2ª ed., São Paulo: Atlas.

JARDIM, Marta D. R. e SCHUCH, Patrice (1999): *Considerações sobre a história do atendimento à infância e à juventude*, Porto Alegre: Assessoria de Pesquisa/FEBEM-RS.

KRISBERG, Barry e AUSTIN, James F. (1993): *Reinventing juvenile justice*, London: Sage.

KUMADO, Kofi (1995): Verificación del respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, *La Revista* nº 55: Comisión Internacional de Juristas.

LEITE, Miriam L. Moreira (1997): A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem, FREITAS, Marcos Cezar, org., *História social da infância no Brasil*, São Paulo: Cortez.

LEONARDIS, Ota de (1992): Políticas Sociales: reiventar nuevos parámetros, ALVAREZ- URIA, Fernando, *Marginacion e Insercion, los nuevos retos da las políticas sociales*, Madrid: Ediciones Endimión.

LIBERATI, Wilson Donizeti (2002): Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente, 6ª ed., São Paulo: Malheiros Editores.

_____ e CYRINO Púbio Caio Bessa (1993): *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*, São Paulo: Malheiros Editores.

LLAMAS CASCÓN, Ángel (1998): Algunas consideraciones en torno a los derechos económicos, sociales y culturales *Derechos y Libertades- Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, nº 6, Madrid.

LÜCKER-BABEL, Marie Françoise (1996): The treatment of juveniles in conflict with the law: international standards and experiences, *Juveniles and delinquency in the italian and european context*, Milan: ISPAC and Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale.

MARCÍLIO, Maria Luiza (1997): A Roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil - 1726 a 1950, FREITAS, Marcos Cezar de, org., *História social da infância no Brasil*, São Paulo: Cortêz.

MARIÑO, Fernando M. (1998): Avances jurídicos en la proteccion de los derechos econômicos, sociales y culturales dentro del marco de Naciones Unidas, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, nº 6, Madrid.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José (1998): *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid: Tecnos, Universidad de la Rioja.

MELOSSI, Dario (1990): *El estado del control social*, México: Siglo Veintiuno.

MEYER, Philippe (1981): *El niño y la razón de Estado*, Madrid: Zero.

MOSCONI, Giuseppe (1997): Tiempo social y tiempo de cárcel, RIVERA BEIRAS, Iñaki e Dodón, Juan, *Secuestros institucionales y derechos humanos: la cárcel y el manicomio como labirintos de obediencias fingidas*, Barcelona: Editorial M. J. Bosch.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de, org. (1997): Infância, adolescência e políticas públicas: discutindo conselhos, fundos e abrigos. *Cadernos de Educação Popular*, nº 23. Rio de Janeiro: Nova.

OLIVEIRA, Carmen Silveira de (2001): *Sobrevivendo no inferno: a violência juvenil na contemporaneidade*, Porto Alegre: Sulina.

PASSETTI, Edson (2000), Crianças carentes e políticas públicas, DEL PRIORI, Mary org., *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto 2000

PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio (1994): Escasez y Derechos Humanos, *Problemas Actuales de los Derechos Fundamentales*, Madrid: Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas/ Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado.

PICONTÓ NOVALES, Teresa (1996): *La protección de la infancia: aspectos sociales y jurídicos*, Zaragoza: Egido Editorial.

PILOTTI, Francisco J., e RIZZINI, Irene org. (1995): *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, Rio de Janeiro: IIN - Instituto Interamericano del Niño/OEA/CESPI/USU/Amais.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio (1999): *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas*, São Paulo: Max Limonad.

PIOVESAN, Flávia (1998): *Temas de direitos humanos*, São Paulo: Max Limonad.

RANGUGNI, Victoria (1997): Alguns aspectos de la “nueva” justicia de menores, *Panóptico- Revista semestral de crítica a la política criminal*, nº 4, Barcelona: Virus.

RIZZINI, Irene (1997a): *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*, Rio de Janeiro: USU/Amais.

_____, et al, org. (1997 b): *Olhares sobre a criança no Brasil - séculos XIX e XX*, Rio de Janeiro: Petrobrás-BR, Ministério da Cultura, USU/Amais.

_____ (1997-c): Principais temas abordados pela literatura especializada sobre infância e adolescência: séculos XIX e XX, RIZZINI, Irene, org. (1997-b), *Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX*, Rio de Janeiro: USU/Amais.

SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, Maria Isabel (1998): *Minoría de edad penal y derecho penal juvenil*, Granada: Comares.

SARAIVA, João Batista da Costa (1999): *Adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.

SCHURMANN PACHECO, Rodolfo (1998): Modelos de legislación de menores en América Latina, GARCÍA MÉNDEZ, Emilio e BELOFF, Mary, *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Santa Fe de Bogotá- Buenos Aires: Editorial Temis- Ediciones Depalma.

SÊDA, Edson (1993): Construir o passado - ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como

instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente, *Série Banco de Dados* - volume 2. São Paulo: Malheiros.

SERNA, Pedro (1997): Los derechos económicos, sociales y culturales: posiciones para un diálogo, *Persona y Derecho - Suplemento Humana lura de derechos humanos*, Navarra: Universidad de Navarra. Facultad de Derecho. Instituto de derechos humanos.

SILVEIRA, Domingos Dresch da (1998): Instrumentos e desafios para a efetivação dos direitos humanos, DORA, Denise Dourado, SILVEIRA, Domingos Dresch da, orgs., *Direitos humanos, ética e direitos reprodutivos*, Porto Alegre: Themis.

TUDARES GONZÁLES, Trina (1996): Tendencias evolutivas en la protección del niño y del adolescente: de la situación irregular a la protección integral, *Capítulo Criminológico vol. 24 nº 2*, Maracaibo: Instituto de criminología.

TÜRCK, Maria da Graça Mauer Gomes (2001): *Rede interna e rede social: o desafio permanente na teia das relações sociais*, Porto Alegre: Tomo Editorial.

VAN BUEREN, Geraldine (1995): The international law on the rights of the child en *International Studies in Human Rights volume 35*, Boston / London : Martinus Nijhoff Publishers.

VEGA GARCÍA, Pedro de (1988): La crisis de los derechos fundamentales en el Estado Social, ATIENZA J. C., GARCÍA HERRERA, M. A., *Derecho y economía en el Estado Social*, Madrid: Tecnos.

VIAN, Maurício e MARQUES, Loiraci M. O. (1999): *Orçamento e fundo, formas transparentes de gestão*, Porto Alegre: CEDICA.

WHITE, HARRISON C. (2000): La construcción de las organizaciones sociales como redes múltiples, *Política y Sociedad*, nº 33, Oñati: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología - Universidad Complutense.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: *Estatuto da Criança e do Adolescente*, URL: [<http://www1.senado.gov.br/legbras/->]

BRASIL. *Constituição da República Federativa, de 05 de outubro de 1988*, URL: [<http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/const88.htm>]

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990: *Crimes hediondos*, URL: [<http://members.tripod.com/edsonsed/hediondo.htm>]

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993: *Lei Orgânica da Assistência Social*, URL: [<http://www1.senado.gov.br/legbras/->]

BRASIL. Lei nº 10.216 de 06 de abril de 2001: *Lei da reforma psiquiátrica*, URL: [<http://www1.senado.gov.br/legbras/->]

ONU (1959): *Declaração dos direitos da criança*, URL: [<http://www.redeplus.com.br/declara.htm>]

ONU (1989): *Convenção sobre os direitos da criança*, URL: [<http://www.rebidia.org.br/noticias/direito/conven.html>]

ONU (1990): *Directrizes de las Naciones Unidas para la Prevención de la delincuencia juvenil - Directrizes de Riad*, URL: [<http://www.unicef.org/brazil/riad.htm>]

ONU (1985): *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores - Regras de Beijing*, URL: [<http://www.unicef.org/brazil/beijing.htm>]

ONU (1966): *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, URL: [http://www.aids.gov.br/final/biblioteca/legislacao/vol1_3.htm]

ONU (1993): *Declaração da II Conferência Mundial de Direitos Humanos de 25 de julho de 1993 - Declaração de Viena*, URL: [http://www.terminometro.info/b30/pt/declara%C3%A7ao_viena.htm]

Saúde

“Sob qualquer pretexto, éramos amarrados e dopados. Eram os chamados castigos. As mãos ficavam presas na cintura por faixas brancas de tergal, que, muitas vezes, impediam a boa circulação do sangue. Os pés eram amarrados um no outro, impedindo que caminhássemos mais rapidamente. Calmantes fortíssimos eram ministrados, principalmente NEOZINE, cuja dosagem para mim foi de 300 mg por dia. Os efeitos eram terríveis: a língua inchava, dando a impressão de que não cabia mais dentro da boca; as vias respiratórias ficavam trancadas, tornando o respirar uma tarefa extremamente penosa, era praticamente impossível articular as palavras, etc. Durante a noite, ficávamos com os braços amarrados na cabeça e, isto era especialmente terrível nas noites em que os mosquitos invadiam o quarto: éramos picados sem poder esboçar qualquer resistência, estes castigos duravam até 15 dias (...)”

Trecho do texto de Gaho Lopes, publicado na primeira edição do Relatório Azul, em 1994. Lopes ficou mantido, contra a sua vontade, em uma clínica psiquiátrica, em Porto Alegre, durante 4 meses.

Ana Paula Aprato



Garantias e violações de direito à saúde no Rio Grande do Sul na última década¹

Adalgiza Balsemão Araújo*

“A noção brasileira de cidadania sanitária é a preciosíssima alternativa que oferecemos ao mundo para o equacionamento do setor saúde. Conselhos e Conferências de Saúde, municipais, estaduais e nacional, institucionalizados pela Lei nº 8142/90, são arenas em que se explicitam todas as tensões subjacentes à saúde e, na democracia participativa, são construídas saídas pela cidadania, que pode mudar seu modo de viver, adoecer e ter saúde. São os cidadãos contemporâneos assumindo a história de sua saúde individual e coletiva.”

(Humberto Jacques de Medeiros/MPF)

O Brasil há quase duas décadas conquistou o Sistema mais completo e avançado para a saúde de seu povo, apesar do confronto de interesses econômicos e ideológicos e durante quase duas décadas estamos implantando e implementando este Sistema. Para entender este processo, precisamos buscar a sua história.

A década de 70 é marcada pelo Movimento Sanitário de âmbito nacional, que nasceu entre grupos de profissionais da saúde que opunham-se ao governo militar, propunham uma ampla reforma no modelo do Sistema Nacional de Saúde e buscavam alternativas para a política de saúde até então

¹ O presente texto tem por objetivo atender ao honroso convite do Presidente da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul para compor a edição comemorativa aos dez anos do Relatório Azul - Garantias e Violações dos Direitos Humanos no Rio Grande do Sul, abordando o tema Saúde. O texto não tem a pretensão de tratar da totalidade do tema e sim levantar questões para o debate e reflexões.

* Assistente Social - Presidente eleita do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul nas gestões: 1994/1996; 1998/2000 e reeleita em 2000/2002. Atualmente Coordenadora de Relações Intersetoriais da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Saúde.

implantada e que não atendia aos anseios nem as necessidades do povo brasileiro.

No início dos anos 80, o Movimento Sanitário já contava com o apoio e o reconhecimento do movimento popular, sindical e de setores da sociedade que buscavam os direitos sociais. Os discursos pela implantação do Sistema Único de Saúde começam a fluir, não só no Movimento Sanitário.

Do final da década de 70, com o país registrando a grande crise financeira da Previdência Social, com a efervescência da queda da ditadura militar, com o processo de “redemocratização”, de “reabertura política” e tantos outros componentes, foi a conjuntura reservada pela história, para a organização e instalação da 8ª Conferência Nacional de Saúde, que contou com mais de 4.000 participantes, entre os quais 1.000 eram delegados escolhidos para representar as instituições, organizações e entidades, observando-se como critério de representatividade, a proporção de 50% dos delegados representantes da sociedade civil organizada.

A 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada de 17 a 21 de março de 1986, foi considerada a pré-constituente e seu Relatório Final propôs a implantação do Sistema Único de Saúde e a criação da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, que teve como uma das principais atribuições, apresentar e defender as propostas da 8ª Conferência junto à Assembleia Nacional Constituinte. O Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde tornou-se o principal subsídio para a elaboração do Capítulo da Saúde na Constituição Federal de 1988.

Foram anos de luta para consagrar o SUS na Constituição do Brasil e hoje o nosso desafio é garantir este direito. Consta no Art. 196 - **“A Saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”**

Em 1990, o SUS foi regulamentado através da Lei Orgânica da Saúde - LOS, nº 8080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e a Lei nº 8142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Para entendermos a saúde hoje, é importante lembrar como era antes do SUS:

Antes de 1988	A partir de 1988
Tinham acesso aos serviços de saúde somente os trabalhadores com carteira assinada, portanto os que tinham vínculo com a Previdência Social e seus respectivos dependentes que possuíam a carteirinha do INAMPS (hoje extinto).	Todos os cidadãos

Hoje, nenhum cidadão poderia afirmar que antes de 1988 era melhor, porque esta afirmação seria equivocada, além de desumana, a considerar o número de desempregados no Brasil. Antes de 1988 também era desumano, pois em não tendo carteira assinada, homens e mulheres, adultos ou crianças carregavam o estereótipo de indigente e só eram atendidos através da caridade. Esta condição era uma verdadeira afronta à cidadania.

O SUS da Lei e o SUS das nossas vidas

O que todos nós brasileiros nos perguntamos é se o Direito à Saúde que conquistamos na Lei está de fato garantido nas nossas vidas. O momento em que costumamos testá-lo é quando nós (ou alguém que amamos) adoecemos e passamos a buscar os serviços de saúde, para tratar da doença, através das unidades, dos exames, dos profissionais, dos leitos hospitalares. Aí nos deparamos com uma realidade que só é inusitada para quem nunca dedicou-se à construção do SUS.

Freqüentemente, assistimos na mídia ataques ao SUS com destaque às injustas filas e às emergências lotadas. Com isto, o principal foco das apresentações do SUS é sempre os usuários desolados e cansados, esperando pelo atendimento. Esta constatação não pode nos colocar numa posição passiva, de que isto é normal. Não é. A fila no SUS é uma questão administrativa, que o poder público tem demonstrado, com algumas exceções, ser um dos seus maiores desafios. Com relação às emergências lotadas a população precisa debater sobre o funcionamento do conjunto das ações e serviços de saúde, desde a rede básica até o hospital e os serviços de alta complexidade. Este é um importante debate para ser realizado em todos os Conselhos de Saúde.

Como a população pode fazer para avaliar o SUS de sua cidade ou região?

A Legislação, desde a Constituição Federal, garante a participação da comunidade como um dos princípios e diretrizes do SUS. A população pode e deve participar de várias formas: através de denúncias, sugestões, debates, articulação entre associações de moradores, sindicatos, clubes de mães e tantos outros espaços. O SUS institucionalizou esta participação através das Conferências de Saúde e dos Conselhos de Saúde correspondentes, o que constitui o Controle Social do SUS. Os Conselhos de Saúde têm caráter permanente e são instâncias deliberativas e fiscalizadoras do SUS em cada esfera de governo. Na União: o CNS - Conselho Nacional de Saúde, nos Estados: os CES - Conselhos Estaduais de Saúde e nos municípios: os CMS - Conselhos Municipais de Saúde. Todo cidadão tem o direito e o dever de conhecer o Conselho de Saúde da sua cidade. A composição dos Conselhos de Saúde é de 50% de representantes do segmento usuários, 25% de representantes de trabalhadores de saúde e 25% de representantes de gestor e prestador de serviços de saúde, conforme a Resolução nº 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde.

Ao Conselho de Saúde é atribuída a competência de deliberar sobre a Política de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. Esta política deve estar expressa no Plano de Saúde elaborado pela Secretaria de Saúde correspondente e votado no plenário do Conselho. O Conselho de Saúde ao votar o Plano Municipal de Saúde deverá ter garantias de que o mesmo contempla os princípios do SUS: a Universalidade, Equidade, Gratuidade, entre outros.

É competência do Conselho de Saúde, entre outras, acompanhar e fiscalizar o Fundo de Saúde correspondente, onde deverão ser depositados os recursos para serem aplicados no SUS (Art. 77/ADCT -Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988), cabendo também, acompanhar e fiscalizar se a saúde do seu município está garantindo os princípios constitucionais e legais do SUS. Para que isto aconteça precisamos nos responder algumas perguntas:

- Quantos de nós, conhecemos o Plano Municipal de Saúde da nossa cidade?
- Quantos de nós sabemos quais as ações e serviços de saúde do nosso município?
- Sabemos quanto o SUS investe em cada serviço e quanto o nosso município recebe do Estado, da União e do orçamento próprio para financiar as ações e serviços de saúde?
- Todos sabemos que as verbas da saúde são oriundas dos impostos pagos por toda a população brasileira?

De quem é a responsabilidade do funcionamento do SUS?

A responsabilidade sobre a execução das ações e serviços públicos de saúde é da Secretaria Municipal de Saúde, cujo secretário ou secretária de saúde é o Gestor do SUS no município. A direção Estadual do SUS executará ações e serviços, somente, em caráter complementar e/ou suplementar.

A União e os Estados deverão participar com apoio técnico e financeiro. As atribuições de cada esfera de governo no SUS estão estabelecidas na Legislação do SUS que deverá estar disponível nas Secretarias de Saúde e nos Conselhos de Saúde. No âmbito nacional esta legislação está disponível nos seguintes endereços eletrônicos: www.conselho.saude.gov.br e www.saude.gov.br.

É importante destacar que os municípios, para habilitarem-se em alguma condição de gestão do SUS, precisam comprovar, entre outros requisitos, a existência e funcionamento do Conselho Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde.

Garantias e violações de direito à saúde no Rio Grande do Sul

Falar sobre a saúde no Rio Grande do Sul é falar da atuação incansável da instância deliberativa e fiscalizadora do SUS no Estado, que é o Conselho Estadual de Saúde - CES/RS.

Composto por 52 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, o CES/RS existe há muitos anos, mas só em 1994 conquistou sua regulamentação pela Lei Estadual n° 10.097/94. Anteriormente era regulamentado através de Decreto.

Esta Lei foi redigida pelos conselheiros e aprovada em reunião plenária do Conselho antes de ser encaminhada para a Assembléia Legislativa Gaúcha e sua aprovação pelo Poder Legislativo deve ser atribuída à bravura dos conselheiros que se declaram inconformados com a regulamentação via decreto porque, a cada eleição estes decretos eram modificados pelo Poder Executivo, principalmente para alterar a composição do Conselho, retirando entidades importantes e combativas. É por isto que, na época, o movimento social aceitou que o conjunto das entidades que compõe o CES/RS estivessem estabelecidas na Lei.

A atuação do CES/RS nas regiões e municípios gaúchos possibilitam a seus conselheiros uma

avaliação do panorama do SUS no Estado e a identificação de problemas, polêmicas e também de boas atuações. Escolhemos e apresentaremos, a seguir, três exemplos para refletir sobre as garantias e violações de direito à saúde no Rio Grande do Sul na última década e nos submetemos ao debate do contraditório, em especial, por parte daqueles que ajudaram a construir esta história:

VIOLAÇÕES DE DIREITO:

1. Uma das grandes polêmicas e dificuldades que os Conselhos Municipais de Saúde vêm enfrentando no Brasil é a **intervenção dos prefeitos e gestores nos Conselhos de Saúde**. Isto acontece porque os Conselhos têm caráter deliberativo e muitos administradores públicos ainda acham que os colegiados foram criados para aprovar/referendar suas políticas e suas prestações de contas. O que não é verdade. Os Conselhos de Saúde debatem e deliberam sobre as políticas de saúde e as prestações de contas, cuja aprovação depende e deve depender da lisura e transparência do seu conteúdo.

O principal objetivo das intervenções registradas, são de alteração da composição do Conselho de Saúde excluindo, em especial, entidades cujos representantes são conselheiros questionadores e defensores dos princípios e diretrizes do SUS.

A intervenção de Prefeitos e Gestores nos conselhos normalmente acontece quando o Poder Executivo tem maioria de votos na Câmara de Vereadores, o que facilita o encaminhamento de Projetos de Lei alterando as Leis dos Conselhos em funcionamento.

Esta prática constitui uma violação do direito porque se o conselho de saúde não tiver independência para cumprir suas atribuições legais não terá condições de denunciar a violação do direito à saúde dos usuários do SUS, no seu âmbito de abrangência.

Neste item, foi destacado somente a atuação nos Conselhos Municipais de Saúde, porque na última década o CES/RS não sofreu nenhum ataque desta natureza e, se houve alguma ameaça, a Assembléia Legislativa Gaúcha não se prestou a este papel.

2. A polêmica acima demonstra porque muitos gestores são também os **presidentes dos conselhos de saúde**, trazendo para dentro do colegiado uma situação de possível ilegalidade, porque o gestor do SUS ser ao mesmo tempo presidente da sua instância deliberativa e fiscalizadora configura a impossibilidade de imparcialidade.

Em muitos municípios do RS os conselhos de saúde já conseguiram suprimir do texto das suas leis municipais a atribuição de “presidente nato” aos Secretários Municipais de Saúde, o que para o conjunto dos municípios do Brasil é um grande avanço.

O CES/RS desde a aprovação da lei nº 10.097/94 conquistou o direito de eleger, em plenário, o seu presidente. Foi o primeiro Conselho Estadual de Saúde do Brasil a deixar de ser presidido pelo gestor estadual e desde 1994 nenhum Secretário de Estado da Saúde foi eleito presidente.

3. Outra polêmica, que se caracteriza como violação do Direito à Saúde foi e infelizmente continua sendo em nosso Estado, “a cobrança por fora”, prática ilegal e inconstitucional, imposta de forma cruel por inimigos do SUS. Esta prática é uma forma de extorquir dinheiro dos usuários do SUS em momentos em que estão completamente desprovidos de qualquer resistência e diria até de capacidade de raciocínio frente a doença e a cobrança.

Há anos que o Controle Social do SUS, em especial no Rio Grande do Sul, luta para coibir a cobrança ilegal. Precisamos repassar mais informações à população para que saiba que ao utilizar um serviço público, conveniado ou contratado do SUS, já pagou por ele antes de utilizá-lo e se alguma cobrança for efetuada, estará pagando duas vezes pelo mesmo serviço e isto é crime.

Garantias de direitos

1. É importante que a população acompanhe, fiscalize e registre as mudanças nas ações e serviços de saúde do seu bairro, da sua região, do seu município. Um exemplo disso é que há 15 anos, na maioria dos municípios não existiam os Conselhos de Saúde. Tínhamos as CIMS - Comissões Interinstitucionais Municipais de Saúde, que eram comissões colegiadas, sem caráter deliberativo. Com a promulgação da Lei Federal nº 8142/90 muitas dessas comissões se transformaram nos Conselhos de Saúde. O Controle Social, exercido através dos Conselhos de Saúde, ao cumprirem suas competências legais, é a maior possibilidade de garantia do Direito à Saúde.

As Secretarias Municipais de Saúde também não existiam na maioria dos municípios e nesta época as prefeituras eram prestadoras de serviços de saúde como qualquer outro segmento. Hoje as Secretarias Municipais de Saúde estão constituídas em todos os municípios gaúchos, estão habilitadas em uma das condições de gestão e a rede básica do SUS está constituída ou deverá estar em processo de constituição.

2. O fornecimento de medicamentos nas unidades de saúde, há 15 anos era algo impossível de se imaginar. Hoje a Política de Assistência Farmacêutica Básica enfrenta dificuldades, mas é uma realidade e uma constatação do funcionamento da rede básica do SUS em muitos municípios, o que é uma vitória.

3. A implantação dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador, reivindicação histórica dos trabalhadores registrada em Conferências de Saúde nas três esferas, em inúmeros seminários, debates, oficinas, assim como nas Conferências Temáticas de Saúde do Trabalhador.

Em maio de 2002 o Conselho Estadual de Saúde juntamente com a Secretaria de Estado da Saúde, realizou a 1ª Conferência Estadual de Saúde do Trabalhador do Rio Grande do Sul, precedida das etapas municipais e regionais, que deliberou, entre outros, pela implantação e implementação dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador, constituídos com controle social, através da formação de Conselhos Gestores em cada Centro. Esta luta histórica dos trabalhadores hoje, é uma realidade na saúde do Rio Grande do Sul

A seguir, apresentaremos alguns dados que revelam parte do desafio que é garantir a saúde para todos e da necessidade da atuação conjunta de todos os segmentos neste processo. Estes dados apontam para a necessidade dos Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Saúde estarem compatíveis com a realidade da população.

No Brasil a esperança de vida ao nascer por sexo de 1980 a 2001:

Anos de Referência	Ambos os sexos	Homens	Mulheres
1980	62,0	59,6	66,0
1991	66,0	62,6	69,8
1998	68,1	64,4	72,0
1999	68,4	64,6	72,3
2000	68,6	64,8	72,6
2001	68,9	65,1	72,9

Fonte: IBGE - 2001

Segundo a Organização das Nações Unidas, o Brasil ocupa a 108ª posição no ranking dos 187 países para os quais foram estimadas as esperanças de vida ao nascer, para o período de 2000 - 2005.

Países com as dez mais altas esperanças de vida ao nascer para o período de 2000-2005:

Japão	81,5
Suécia	80,1
Hong Kong	79,9
Islândia	79,4
Macau	79,3
Austrália	79,2
Israel	79,2
Martinica	79,1
Suíça	79,1
França	79,0

Mesmo estando longe do ranking dos 10 países com as mais altas esperanças de vida ao nascer, os brasileiros têm aumentado essa expectativa e isto precisa ser comemorado como uma vitória e não como um problema para a previdência social. O povo brasileiro vivendo mais, significa que políticas públicas deverão ser estabelecidas para garantir a qualidade de vida desta importante população.

Dados sobre Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil, nas 5 Macrorregiões Brasileiras e no Estado do RS/ Anos 2000/2001 - Fonte: IDB/2002-Brasil:

Ano 2000:

Mortalidade Infantil: Neonatal Precoce (óbito c/0 a 6 dias, por 1.000 nascidos vivos).

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
14,2	14,8	21,4	10,1	8,6	11,1	6,9

Mortalidade Neonatal Tardia (óbitos com 7 a 27 dias, por 1.000 nascidos vivos)

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
3,9	3,9	5,2	2,9	2,3	3,6	2,6

Mortalidade Pós-Neonatal (óbitos na idade de 28 e mais dias, por 1.000 nascidos vivos)

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
10,2	10,3	18,4	6,1	6,2	7,1	5,6

Ano de 2001

Mortalidade Infantil: Neonatal Precoce (óbito c/0 a 6 dias, por 1.000 nascidos vivos).

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
14,0	14,7	21,4	9,5	8,2	11,3	7,3

Mortalidade Neonatal Tardia (óbitos com 7 a 27 dias, por 1.000 nascidos vivos)

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
3,8	3,7	4,9	3,0	2,4	3,3	2,7

Mortalidade Pós-Neonatal (óbitos na idade de 28 e mais dias, por 1.000 nascidos vivos)

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
9,6	9,7	16,7	5,8	5,8	6,3	5,8

Taxas de Mortalidade por Neoplasias Malignas (nº de óbitos informados, por 100.000 habitantes).

Ano 2001

Pulmão/Traquéia e Brônquios:

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
8,8	4,6	3,9	10,6	15,6	7,5	21,3

Mama Feminina (número de óbitos informados, por 100.000 mulheres).

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
9,9	2,9	5,1	13,6	13,0	7,3	16,6

Próstata (número de óbitos informados, por 100.000 homens).

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
9,5	3,8	6,1	11,5	13,2	8,8	15,7

Taxa de mortalidade por causas externas: Soma total dos Acidentes de Transporte, Homicídios e Suicídios - 2001 - (nº de óbitos informados por 100.000 habitantes).

Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	RS
70,1	52,7	55,4	82,9	66,5	77,8	64,0

Dados do Estudo realizado pela Unesco sobre o Índice de Desenvolvimento Juvenil (IDJ) - Relatório de 2003 com base em dados de 2001 a 2003 demonstram que:

- A taxa global de mortalidade da população brasileira caiu de 633 em 100 mil habitantes em 1980 para 573 em 2000. Porém, a taxa referente aos jovens cresceu, passando de 128 para 133 no mesmo período.
- A esperança de vida da população jovem piorou devido às mortes produzidas por causas violentas.
- Quase 90% da mortalidade violenta (homicídios, suicídios, acidentes de transporte) é masculina e, em mais de 90% dos casos, as mortes são **consideradas evitáveis**.

Estes dados sempre nos desafiam a pensar o quanto o Brasil precisa investir na Educação e na Saúde de seu povo e o quanto alguns estados, como o nosso Rio Grande, avançaram em questões importantes como a redução da Mortalidade Infantil, mas, por outro lado, também se tornaram recordistas em mortes por câncer de pulmão, mama e próstata e possuem um grande índice de mortes por causas externas: acidentes de transporte, homicídios e suicídios. Estes dados precisam, mais do que nos inconformar, buscar soluções coletivas, porque a cada momento somos nós, nossos familiares, amigos e irmãos gaúchos e brasileiros que estamos nos transformamos nestes números.

Estes questionamentos também nos remetem à Legislação do SUS, cuja LOS em 1990 já estabelecia em seu Art. 3º: **“A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.”**

Poderíamos listar ainda inúmeras políticas de saúde que deveriam ter sido implantadas e outras tantas que foram implantadas nesta década, como as referentes à Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente, da Assistência Farmacêutica, da Ciência e Tecnologia, da Saúde Bucal, das DST/Aids e tantas outras que compõem o SUS, mas não posso deixar de expressar o tema que em todos os tempos domina os debates sobre as políticas públicas e, em especial, a Saúde: O Orçamento e Financiamento.

Com a promulgação da Constituição em 1988 muitos administradores públicos afirmavam que não tinham como cumprir os princípios do SUS (Universalidade, Equidade, Gratuidade, Acesso Universal e Igualitário para todos), porque os constituintes estenderam o direito à saúde a todo o cidadão e não disseram de onde sairia o dinheiro. O que não é verdade, pois o parágrafo único do Art. 198 diz que o Sistema Único de Saúde será financiado, nos termos do art. 195, com

recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

O que a Constituição não disse, na época, foi com quanto de seus orçamentos cada esfera de governo deveriam contribuir com o SUS. Com isto passamos de 1993 a 2000 lutando por mais verbas para a saúde e pela vinculação destas verbas. Em 2000, após muita luta dos Conselhos de Saúde em todo o Brasil em conjunto com os Movimentos Sociais, Gestores, Prestadores de Serviços, Profissionais de Saúde e Usuários, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 29 (EC nº 29) e, hoje, convivemos e assistimos o descumprimento da EC nº 29 pelos mesmos que se queixavam de falta de recursos para a saúde e que, acredito, devem ser os mesmos que estão pressionando o Congresso Nacional pela desvinculação dos recursos da saúde, o que vem aumentar minha convicção de que administrador público ou prestador de serviço do SUS que impede direta ou indiretamente o Controle Social é porque suas ações não têm lisura suficiente para suportar a fiscalização por parte de sua comunidade.

As tabelas abaixo se referem aos Orçamentos da Saúde no Estado do Rio Grande do Sul e na União. É importante que cada cidadão conheça, também, as tabelas do seu município.

Total do Orçamento da Saúde Executado pela União. Fonte: Cofin (Comissão de Orçamento e Finanças do Conselho Nacional de Saúde).

Ano	Total Executado	Observação
2000	22.699.254.125	
2001	26.135.922.738	
2002	28.293.330.622	
2003	30.226.280.426	
2004	36.528.670.103	Em curso
2005	39.281.219.463	

Proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde e, em tramitação no Congresso Nacional.

Percentuais dos Orçamentos da Saúde no Rio Grande do Sul sobre a Receita Líquida de Impostos - Fonte: FES/RS

Ano	Total	Empenhado	Pago
-----	-------	-----------	------

1998	251.246.884,00	5,70%	5,97%
1999	359.399.035,00	7,63%	5,50%
2000	443.293.479,00	8,55%	7,0%
2001	537.058.101,00	8,77%	6,63%
2002	444.535.093,00	6,56%	5,82%
2003	473.042.286,35	5,47%	5,46%

O descumprimento da EC nº 29, por muitos Estados da Federação e por alguns municípios, vem comprovar que aumentar recursos para a saúde por si só não resulta em melhorias da qualidade dos serviços prestados à população e que a lógica da saúde no Brasil ainda não mudou o necessário para implantação definitiva do SUS.

Em outubro de 2002, o Brasil deparou-se com mais um dos seus grandes desafios, demonstrado na mais pura expressão de esperança, que resultou na vitória eleitoral de Lula Presidente. Fazem parte desta vitória, segmentos incontestáveis de luta e que compõe a ampla maioria da militância do SUS. Isto nos possibilita acreditar que a principal tarefa das três esferas de governo, nos próximos anos, será a de cumprir o que já está garantido na Constituição Brasileira e na Legislação do SUS, desde 1988, rompendo resistências e garantindo o Controle Social.

Porto Alegre, 10 de setembro de 2004.

Bibliografia

Textos produzidos pela Abrasco, Cebes, Fiocruz, Unesco, IEC entre outros;

Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Saúde;

Plenárias Nacionais de Conselhos de Saúde-Resgate Histórico do Controle Social no SUS - CNS/n.3 - Novembro de 2001.

Inúmeros cursos, conferências, seminários, capacitações de conselheiros e de monitores, palestras e debates, assistidos e participados.

Lei Orgânica da Saúde - 8080/90 e 8142/90;

Constituição Federal de 1988.

Garantias e violações de direitos no campo da saúde mental

Miriam Dias*

Há dez anos a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa Gaúcha vem publicando o Relatório Azul, num claro compromisso histórico de revelar à sociedade suas próprias contradições e paradoxos relativos aos direitos inalienáveis de todo indivíduo social. Tem denunciado suas violações como também exposto as conquistas que vieram se constituindo ao longo do tempo.

O Relatório Azul surge num momento muito especial no campo da luta pelos direitos dos portadores de sofrimento psíquico no cenário gaúcho e nacional, pois em 1992 a Assembléia Legislativa do Estado aprovou a Lei de Reforma Psiquiátrica, n.º 9.716, de 07/08/1992, que dispõe no seu Art. 1º, “Com fundamento em transtorno em saúde mental, ninguém sofrerá limitação em sua condição de cidadão e sujeito de direitos, internações de qualquer natureza ou outras formas de privação de liberdade, sem o devido processo legal nos termos do art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal” (Rio Grande do Sul, 1992).

Esta foi a primeira lei estadual no Brasil a estabelecer que o portador de sofrimento psíquico, como qualquer brasileiro, é um sujeito de direitos. Esta lei teve sua aprovação como resultado da forte mobilização do movimento social da luta antimanicomial gaúcho e pela sensibilidade do parlamentar Marcos Rolim em propor a lei, bem como dos demais deputados em compreenderem seu significado histórico. A lei foi necessária porque, ainda que esta condição universal já estar preconizada pela Constituição Federal, estes sujeitos estavam fadados a serem considerados excluídos da sociedade, bem como, terem o atendimento oficial público majoritariamente ofertado pelo modelo hegemônico manicomial, materializado pelo atendimento em hospitais psiquiátricos.

* Assistente Social fundadora e membro do Fórum Gaúcho de Saúde Mental. Ex-coordenadora da Política Estadual de Atenção Integral em Saúde Mental no período de 1999-2002. Assessora técnica em saúde mental na SMS-POA, professora da UNISINOS.

Ao longo da história da humanidade foi sendo construído este lugar para os portadores de sofrimento psíquico. Pessotti (1996) aponta que a reclusão dos loucos passou por várias modalidades. A mais antiga era a prática de recolher-lhes, junto com outras minorias sociais, em edifícios mantidos pelo poder público ou por grupos religiosos. Posteriormente, aparecem na Europa as instituições hospitalares destinadas a dar tratamento médico a doentes sem recursos e que passam a acolher também os loucos, sendo que o tratamento ficava a cargo de pessoas sem formação médica, quase sempre religiosos. Um terceiro grupo de instituições, mais frequentes a partir do século XIX, caracteriza-se por acolher apenas doentes mentais e dar-lhes tratamento médico sistemático e especializado. Essas passam a se chamar ‘manicômios’.

São os próprios princípios legados pela Revolução Francesa que justificam a exclusão dos segmentos da população identificados como não pertencentes ao estatuto de cidadãos. “A contradição entre a liberdade do indivíduo e a segurança da sociedade como um todo, como razão que deve excluir aqueles que possam ameaçá-la” (Tuñon & Abudara, 1988, p. 178), legitima a existência do manicômio. Pois “o princípio da Igualdade estava contemplado, tratando-se os desarranjados mentalmente de igual modo” (Pitta & Dallari, 1992, p.92). Nesta acepção, os cidadãos “são somente aqueles que possuem os atributos da Liberdade - para escolher o próprio caminho; da Igualdade - perante a lei, igualdade formal; e da Independência - independência econômica” (Weisheimer, 2000, p. 07).

Nesta perspectiva liberal que os manicômios foram criados, com o intuito de estabelecer uma ordem social, separando os capazes para o trabalho daqueles que não se enquadravam no processo de produção estabelecido. Contudo, o manicômio gera uma conseqüente degradação nos indivíduos, visto sua prática de: massificação do atendimento a partir das classificações nosológicas, criando uma despersonalização dos sujeitos; uso de espaços restritivos como medidas terapêuticas; desconhecimento do motivo da internação; ausência de privacidade; ausência de liberdade de expressão; violação de correspondência; negação da sexualidade; infantilização nas relações sociais; acesso à atividade como prêmio e interdição civil.

É após a segunda guerra mundial que diferentes segmentos começam a fazer as primeiras críticas aos hospitais psiquiátricos, mesmo momento histórico que as nações assumem pela primeira vez, como norma de direito internacional de caráter geral, a promoção e proteção dos direitos humanos, com a proclamação e adoção da Resolução n.º 217 da Assembléia Geral das Nações

Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, a partir da qual sucessivamente foram se constituindo as demais normas internacionais sobre direitos humanos, através dos Pactos Internacionais.

No Brasil os hospitais psiquiátricos tiveram sua expansão iniciada na época do Estado desenvolvimentista, e rapidamente tornaram-se a estratégia oficial de atendimento em saúde mental, através da contratação dos serviços prestados pela iniciativa privada. Cerqueira denunciou esta situação, revelando que “enquanto a população geral aumentou 82% em 20 anos, a população do hospital psiquiátrico aumentou 213%, apesar do advento dos psicotrópicos” (1984 p. 87-88).

No bojo do debate da democratização do país e da reestruturação da política de saúde, os segmentos envolvidos com a saúde mental começam a organizar-se e através de várias instâncias de participação, inicialmente os trabalhadores de saúde mental, seguidos pelos usuários dos serviços e seus familiares, passam a reivindicar alterações no modo de atenção vigente. Ocorrem a 1ª (1987) e a 2ª Conferência Nacional de Saúde Mental (1992), cujos eixos de debate são a luta pela cidadania das pessoas com transtornos mentais e a reversão do modelo manicomial hospitalocêntrico. Em 1989 é apresentada no Congresso Nacional a Lei de Reforma Psiquiátrica Nacional, mas somente após doze anos de debates é aprovada a Lei 10.216 (2001). E a III Conferência Nacional de Saúde Mental se realiza somente no ano de 2002, após muita pressão do movimento da luta antimanicomial e pelas sucessivas denúncias de maus tratos e desrespeito aos direitos humanos nos hospitais psiquiátricos.

Enquanto isso, no âmbito internacional, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e sua agência para a América Latina e Caribe, a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), além das Nações Unidas passam a realizar avaliações da assistência em saúde mental nos países membros e a efetuar uma série de recomendações no sentido de superar o quadro geral de desrespeito aos direitos dos portadores de sofrimento psíquico, priorizando a assistência com base comunitária e não mais centrada no modelo hospitalocêntrico. Tem destaque os Princípios para a Proteção de Pessoas com Enfermidade Mental e para a Melhoria da Assistência à Saúde Mental que a Organização das Nações Unidas adotou em 1991, explicitando no Princípio das Liberdades Fundamentais e Direitos Básicos, que “toda pessoa com uma enfermidade mental terá o direito de exercer todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e

culturais” (ONU, 1991). Em 1993¹, a mesma agência aprova outro instrumento com o objetivo de assegurar os direitos de acesso a espaços sociais, culturais e de trabalho aos portadores de transtornos mentais.

No Rio Grande do Sul a mobilização e denúncia das condições de atendimento aos portadores de sofrimento psíquico remontam ao ano de 1987, quando sob a liderança de Sandra Maria Sales Fagundes, trabalhadores e usuários começam a incidir sobre a política pública de saúde mental, e através de capacitações, intervenções sociais no âmbito do Estado e dos municípios gaúchos, inicia-se o debate sobre a constituição de novas formas de atenção ao portador de sofrimento psíquico, debate este que continua sendo necessário seu aprofundamento, tendo em vista que ainda é preciso se avançar para a efetiva reforma psiquiátrica.

Alguns pontos serão analisados com o propósito de se fazer um balanço da situação da saúde mental no Brasil e no Rio Grande do Sul. Inicialmente, pode-se dizer que houve uma redução do número de hospitais psiquiátricos: se no ano de 1991 o país tinha 313 hospitais psiquiátricos, hoje, no ano de 2004, existem 234 conveniados com o SUS². No Rio Grande do Sul, em 1993 existiam 08 hospitais e hoje existem 06 conveniados com o SUS. Quanto aos hospitais ou clínicas privadas, não houve diminuição, mas há indícios de que na realidade houve ampliação destes estabelecimentos.

A força do modelo hospitalocêntrico também é reflexo dos interesses econômicos do mercado da saúde. Uma situação de profundo desrespeito aos direitos dos portadores de sofrimento psíquico aconteceu no Rio Grande do Sul, pois um hospital especializado privado e conveniado com o SUS, da região sul do Estado, considerado pelo Governo Federal como hospital modelo em 1991, e que em 1996 ganhou o Prêmio Qualidade do Rio Grande do Sul, pelo “reconhecimento do trabalho de Qualidade Total que vem sendo desenvolvido pela empresa”, tinha quinze (15) celas fortes para contenção de internos, conforme verificado numa vistoria realizada pelo GAPH³, no ano de 1995. A prática terapêutica da cela forte é proibida pelo próprio Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Medicina, pelo Movimento Nacional da Luta Antimanicomial e pela Organização Mundial da Saúde.

¹ Normas Uniformes sobre Igualdade de Oportunidades para las Personas con Discapacidades, em 1993, ONU.

² Ministério da Saúde. <http://portalweb02.saude.gov.br/saude>. Acesso em 19/08/2004.

³ GAPH - Grupo de Acompanhamento e Avaliação da Assistência Psiquiátrica Hospitalar/RS, que realizou suas atividades no período de 1993 a 2000.

Esta situação foi denunciada também pelo Relatório Azul, mas somente no ano de 2000 as celas fortes deste hospital foram interditadas. Posteriormente, em função do reordenamento da saúde neste município e pelas contínuas pressões pela forma como este hospital “tratava” os portadores de sofrimento psíquico, seus proprietários resolveram fechá-lo no ano de 2003.

Associada à diminuição de hospitais está a ampliação dos serviços de atenção, denominados de Centros de Atenção Psicossocial (CPAS), bem como de serviços de saúde que prestam cuidados a portadores de sofrimento psíquico. Em pesquisa realizada (Dias, 1997) com dados obtidos junto a 284 municípios (66,51%) do Estado, houve um progressivo e significativo aumento na oferta de serviços de saúde mental, na proporção de 43% do ano de 1991 a 1995. O maior crescimento ocorreu na oferta de atenção em Saúde Mental nos serviços do tipo Unidade Básica, Centro de Saúde ou Ambulatório, na proporção de 44,2% e os Centros de Atenção Psicossocial, o aumento foi na proporção de 28,6%. No ano de 2002, 474 municípios gaúchos (95,4%) ofereciam serviços de atenção em saúde mental, seja na atenção básica ou através dos CAPS.

A ampliação de serviços ofertados foi possível como resultado da adoção de uma política nacional, estadual e municipal bem definida em prol da reforma psiquiátrica, na medida que fontes de financiamento foram sendo criadas para atender as deliberações dos conjuntos de conferências municipais, estaduais e nacionais de saúde mental. Ou seja, existem segmentos sociais pressionando por mudanças na saúde mental. Contudo, ainda não se tem financiamento suficiente para a criação de serviços na proporção da necessidade da população e ainda continuam sendo financiados os hospitais psiquiátricos, na ausência de uma política mais forte para que as internações psiquiátricas se realizem em hospitais gerais.

Uma comprovação de que a internação em hospital geral impede a discriminação e estigma dos portadores de sofrimento psíquico, o que ocorre quando na internação em hospital psiquiátrico, foi constatada na pesquisa já referida. Quando consultado o Ministério Público sobre o recebimento das comunicações de internações compulsórias dos oito leitos psiquiátricos privados existentes no hospital geral de um município na região central do Estado, esse informou que “segundo indicações colhidas informalmente, não há nesta cidade estabelecimento regular próprio ao atendimento de doentes mentais” (Dias, 1997, p. 101).

É revelador o desconhecimento destes leitos psiquiátricos na cidade, significando que sua presença não chama a atenção, portanto não estão os mesmos impregnados da conotação de

hospício. Ao mesmo tempo, por não existir hospital psiquiátrico na cidade, a consequência prática é que os que padecem de sofrimento psíquico deixam de ser protegidos quanto aos seus direitos, uma vez que suas internações não estão sendo acompanhadas pelo Ministério Público.

A discriminação e o preconceito é uma realidade para aqueles que padecem de transtorno mental. Esta situação ainda precisa ser mais refletida e debatida com o conjunto da sociedade, que mantém a idéia de que a razão é o passaporte para a cidadania, os iguais têm direito, os diferentes não podem nela conviver, como se constata no depoimento de um usuário do CAPS de Uruguaiana-RS:

É difícil arrumar emprego pela discriminação, e são poucas pessoas que te dão emprego. Por exemplo, na minha família quando eu era uma pessoa normal eu trabalhava e ajudava os parentes e era bem querido. Depois da doença fui chamado de vagabundo, se faz de doente. E o meu casamento, a minha esposa, por exemplo, não quer que eu veja meu filho e quando vou lá me chama de tudo um pouco, me ofende, me diz coisas horríveis (A.S. 27 anos⁴).

Nesse sentido, o hospital psiquiátrico ainda faz parte do imaginário da sociedade, é o melhor lugar para aqueles que nos são estranhos. Estes estabelecimentos, que continuam fazendo parte da política de saúde mental nacional, estadual e municipal, ao longo do tempo vêm sendo acompanhados e alguns mecanismos para a melhoria dos seus serviços têm sido implementadas⁵. Assim, alguns estão sendo descredenciados, e muitos estão melhorando sua estrutura física e adotando medidas de humanização.

Contudo, de modo geral pontos importantes, relacionados a sua própria natureza de instituição total, continuam presentes, apesar do tempo já decorrido de avaliação e acompanhamento. São os seguintes aspectos⁶:

- todos os hospitais não têm o quadro de recursos humanos necessários completo;
- de modo geral os usuários não têm sido informados sobre o tratamento e portanto não

⁴ *Jornal Mergulho do Inconsciente, produzido pelo CAPS Saismental de Uruguaiana. Ano 1, n.º 01 - maio / junho de 2004.*

⁵ *Programa Nacional de Avaliação dos Hospitais Psiquiátricos - PNASH Psiquiatria, implantado em 2001 pelo Ministério da Saúde.*

⁶ *A partir dos relatórios do GAPH - 2000.*

formam opinião sobre o mesmo;

- as suas correspondências recebidas durante a internação ainda não são entregues em suas mãos diretamente;
- continuam com dificuldade de conseguir que haja um trabalho de equipe capaz de elaborar um plano terapêutico para cada usuário, prejudicando assim a efetividade da internação e por conseguinte, colaborando no aumento de reinternações;
- apesar da maioria dos hospitais terem os documentos de referência e contra-referência, verifica-se que de fato é insignificante as ações desenvolvidas neste sentido. Ou seja, não há um esforço para que após a alta o usuário siga seu tratamento na rede de saúde. Os hospitais, na sua maioria, ainda continuam sendo a primeira escolha de tratamento para o grupo de pessoas que internam com mais frequência, os quais não se inserem nos sistemas ambulatoriais municipais de saúde;
- os hospitais, de modo geral, não têm explicitados os critérios de internação, e verifica-se no conjunto a ausência de parâmetros consolidados tecnicamente;
- a média de internação recomendada tecnicamente é de até 30 dias, mas são encontradas variações de até 57 dias;
- a taxa de reinternação aceitável é de 30% ao ano, mas são encontradas taxas de até 61%.

Uma questão para debate: é possível “melhorar” o hospital psiquiátrico, que para muitos é diferente do manicômio, pois este último se caracterizaria somente como asilo? A natureza da constituição do hospital psiquiátrico e seu modo *operandis* é que o caracteriza como manicômio. Por mais que ele seja reformado e humanizado, continuará oferecendo um atendimento *especializado* que causará estigma e discriminação, além de isolar a pessoa da sua vida. Pois, se quando o portador de sofrimento psíquico está em contínuo atendimento por serviço de saúde mental de base municipal e territorial, com equipe de referência com quem se vincula, reduz-se drasticamente a necessidade de internação, logo não é a questão da doença em si, mas da forma de abordá-la e da forma de cuidar do indivíduo que tem esta morbidade.

Um aspecto da reforma psiquiátrica que ainda precisa avançar é o relativo às formas de proteção àqueles que não têm mais vínculo familiar ou que não têm mais condições para este convívio. Continuando a situação como está, o hospital psiquiátrico ou outro tipo de instituição total continuará sendo o local necessário. Ainda não há investimento financeiro suficiente para criar os

serviços destinados a este grupo de pessoas, de modo a lhes possibilitar uma vida digna e uma atenção sob a ótica psicossocial.

São reduzidas as experiências no Rio Grande do Sul de funcionamento dos denominados Serviços Residenciais Terapêuticos, estes localizados em alguns municípios. Houve uma iniciativa estadual de criação de espaços de moradia para usuários de longo tempo de internação do Hospital Psiquiátrico São Pedro, denominado Morada São Pedro. Foi um projeto inovador, com reconhecimento nacional, idealizado a partir da proposta de transformação deste hospital psiquiátrico elaborada pela Comissão de Saúde Mental do Conselho Estadual de Saúde - RS, que em 1993 desencadeou um debate público e constituiu um grupo de trabalho com os diversos segmentos envolvidos no campo da saúde mental.

O resultado deste trabalho se traduziu num Relatório da Comissão de Saúde Mental, denominado Carta Instituinte São Pedro Cidadão, que foi apresentado e aprovado por unanimidade pelo Plenário do Conselho. A construção do Morada São Pedro se deu no período de 1999 a 2002, sendo que pela complexidade da nova lógica instituída de atenção pautada na liberdade e autonomia dos portadores de sofrimento psíquico, requer uma permanente atenção e prioridade pelos entes públicos, bem como um acompanhamento da sociedade, de modo a evitar dificuldades que podem vir inclusive a inviabilizar o seu processo.

Portanto, pensar em direitos humanos em saúde mental é pensar na integralidade da atenção, na necessária articulação entre as políticas setoriais e na luta permanente dos agentes sociais contra a violação aos direitos mais fundamentais dos indivíduos. Por isto, no dia 18 de Maio, Dia Nacional da Luta Antimanicomial usuários e familiares junto com os trabalhadores na saúde mental, marcam presença em fóruns e atividades, visando sensibilizar e mobilizar a sociedade a refletir e a rever seus conceitos sobre os portadores de sofrimento psíquico.

Os avanços alcançados na ampliação de serviços de atenção em saúde mental substitutivos ao hospital psiquiátrico devem ser comemorados, bem como a capacidade cada vez maior dos usuários e familiares serem protagonistas desta luta. Contudo muito ainda precisa ser feito: ampliação do financiamento público para a criação e manutenção de um conjunto de dispositivos necessários para a integralidade da atenção: tratamento, moradia, educação, trabalho, lazer. Assim, se “os direitos humanos integram direitos e valores universais, nenhuma pessoa pode ser excluída desse respeito, e toda exclusão social é negação do humano” (Dallari, 2000, p.24), se

constata que o reordenamento do capitalismo na sua fase de produção flexível e no cenário de reestruturação do Estado nos países em desenvolvimento, como o Brasil, torna ainda mais distante o horizonte de uma nova ordem social calcada no respeito aos direitos humanos e na universalização do acesso a bens e serviços públicos.

Pode-se dizer que já um entendimento sobre o fracasso do modelo manicomial, visto todos os ordenamentos jurídicos e legais construídos no âmbito nacional e internacional, mas esta condição foi possível na atual configuração da sociedade com características pós-industrial, que com “a dissolução de antigas identidades sociais, a atomização e a pulverização imediatas da vida social, as novas ‘sensibilidades’ produzidas pelas tecnologias (...) erodiu os sistemas constituídos de vinculação e inserção social” (Netto, 1996, p. 98).

Neste cenário atual já se constituíram avanços no sentido de salvaguardar direitos dos que padecem de sofrimento psíquico, ainda que de forma restrita, bem como novas perspectivas na capacidade de formulação e execução de políticas públicas de superação do modelo hospitalocêntrico, entretanto o desafio continua, de se considerar a *todos*, independente de ser portador de alguma patologia, um sujeito de direitos, e principalmente, *garantir* o acesso aos bens e serviços na sociedade.

Bibliografia

- BRASIL. Ministério da Saúde. *Legislação em Saúde Mental 1990-2001*. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.
- CERQUEIRA, Luiz. *Psiquiatria Social: problemas brasileiros de saúde mental*. São Paulo: ATHENEU, 1984.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos, exclusão social e educação para o humanismo. In: PIRES, Cecília Pinto et al (orgs.) *Direitos Humanos: pobreza e exclusão*. São Leopoldo: ADUNISINOS, 2000.
- DIAS, Míriam Thais G. Os (des) caminhos da política de saúde mental no Rio Grande do Sul: uma análise da implantação da Lei de Reforma Psiquiátrica. Porto Alegre: PUCRS, 1997, 147 p. *Dissertação de Mestrado* - Faculdade de Serviço Social, 1997.
- JORNAL Mergulho do Inconsciente, produzido pelo CAPS Saisimental de Uruguaiana. Ano I, n.º 01 - maio / junho de 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. <http://portalweb02.saude.gov.br/saude>. Acesso em 29/08/2004.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade N 50*. São Paulo: Cortez, abril 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Princípios para a proteção de pessoas com enfermidade mental e para a melhoria da assistência à saúde mental*. 17 de dezembro de 1991.

PESSOTTI, Isaias. *O século dos manicômios*. São Paulo: Editora 34, 1996.

PITTA, Ana Maria Fernandes & DALLARI, Sueli Gandolfi. A cidadania dos doentes mentais no sistema de saúde do Brasil. In: Conferência Nacional de Saúde Mental, 2. Brasília. *Anais*. Ministério da Saúde, 1992.

RIO GRANDE DO SUL. LEI n.º 9.716 - DE 07 DE AGOSTO DE 1992 - Da Reforma Psiquiátrica. Publicação no Diário Oficial do Estado em 10/08/92.

TUÑON, José Fernández & ABUDARA, Cesar. Da instituição do possível à possibilidade de uma instituição. In: BERLINCK, Manoel Tosta & RODRIGUES, Sérgio Aldo (Org.) *Psicanálise de sintomas sociais*. São Paulo: Escuta, 1988.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Será o Estado um guarda de trânsito? *Zero Hora*, Caderno Cultura, 29/07/2000.

Segurança pública

“Quando tentava avançar para dentro do ônibus, senti puxarem a minha bolsa. Segurei. Puxaram com mais violência. Caí fora do ônibus. Continuei agarrada à bolsa e fui arrastada pelos paralelepípedos uns 5 ou 10 metros. Não lembro. Como não soltava, os marginais começaram a gritar e dar ponta-pés. Com medo de mais violência, no segundo ponta-pé soltei a bolsa e eles saíram correndo (...) Mas o pesadelo não tinha acabado. Na polícia, para fazer a ocorrência, encontro um balcão quase da minha altura, nenhum local para sentar (estou com o corpo todo dolorido) e um questionário interminável. Na hora de fazer o exame de lesão corporal, encontro um único médico legista correndo entre dois andares, atendendo um pouco o necrotério, para liberar os corpos de vítimas que não tiveram tanta sorte quanto eu, e o setor de lesões. Fiquei (ficamos, tinham outros) mais de hora esperando a nossa vez”.

Trecho da carta de Sônia Grisolia publicada no Relatório Azul/1996.



Giltmar Júnior

Segurança pública e direitos humanos: a convergência do Ministério Público

Mauro Henrique Renner*

Introdução

No texto constitucional, o Ministério Público tem intransferíveis responsabilidades na área da segurança pública. Não só como titular, privativo, da ação penal pública, ou no exercício do controle externo da atividade policial (CF, art. 129, I e VII). Antes, como instituição permanente, incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF).

A história do Ministério Público, temos repetido, no Brasil dos últimos vinte anos, é uma história de sucesso, ao menos se estimada pelo metro da cidadania. Não por acaso. Lá pelos idos de 1985, uma grande conquista: a ação civil pública, para promover interesses difusos, que, ao mesmo tempo que pertencem a todos (ou a grandes parcelas sociais) não são propriedade exclusiva de alguém (proteção do meio ambiente e do consumidor, por exemplo). Decisiva a Constituição Federal de 1988, que solidificou o desenho institucional e enumerou as funções do MP.

O Estado democrático de direito aposta no MP como uma das instituições capazes de dotar a democracia brasileira de substância, de materializar direitos sociais, como saúde e educação. Exige, a cidadania brasileira, vigilância constante contra a improbidade administrativa e atenção diuturna em relação às crianças e aos adolescentes. Amadurecida, a sociedade quer respeito dos poderes públicos e qualidade nos serviços públicos - zelar neste sentido também é atribuição do MP. O MP percebe-se hoje, e projeta-se no horizonte, como *agente catalisador de demandas sociais e indutor de políticas públicas*. Seja em nível municipal, estadual ou federal. No texto que segue, pretende-se mostrar que a violência e a criminalidade urbanas (e cerca de 83% dos brasileiros hoje vivem nas cidades), ao violarem interesses sociais e individuais basilares, mais que ofensa à ordem

* *Subprocurador-Geral de Justiça*.

jurídica, ameaçam o próprio regime democrático, pois as pessoas, desesperadas, temerosas, imaginando-se num novo “estado de natureza”, estariam dispostas a trocar liberdade por segurança. Defende-se, todavia, que é preciso afastar esta disjuntiva. Recusar a equação perversa e a lógica linear. Urge construir, tarefa coletiva, uma política de segurança social, integradora dos direitos fundamentais, desde as clássicas garantias do indivíduo contra um Estado que já foi o Leviatã, até os direitos sociais que exigem, de um Estado hoje diferente, ação e cuidados. Trata-se de alcançar a democracia substancial, sob pena de não termos um Estado Democrático de Direito. Portanto, direito penal, execução criminal, saúde, educação, habitação, emprego, mídia, todos são elementos imprescindíveis na formulação de uma política de segurança pública permanente, que é antes uma política de Estado do que de Governos. Que é uma exigência da cidadania e cujo foco será, retornando ao óbvio, combater a violência e o aumento da criminalidade. Em todas as suas formas. É urgente desmontar a cultura da impunidade, que esgarça o tecido social e a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Sem descuidar que é preciso erradicar a fome, fornecer perspectiva de habitação para os brasileiros e colocar a economia a serviço da nação, vamos focar a violência que se manifesta por meio da criminalidade. Mesmo porque é preciso um mínimo de segurança para que se desenvolva uma cultura de respeito aos direitos humanos.

O contexto nacional

Um quadro objetivo de incremento de violência e de surgimento de novas formas de violência, aliado ao sentimento subjetivo de insegurança e medo, fornece terreno fértil para discursos apocalípticos, em que despontam alguns políticos e setores da mídia, com receitas simples e radicais, à esquerda e à direita (da abolição das prisões à detenção de todo e qualquer contestador da ordem). Assume-se o vocabulário da guerra.... Destruir o inimigo, paradoxalmente, apenas alimenta a espiral irracional de violência.

Desarmar este ambiente é tarefa que exige serenidade. Exige sensibilidade e correta interpretação dos sinais contemporâneos. O coração da atividade do Ministério Público, por assim dizer, é a busca de dignidade, social e individual. O que é possível fazer, esta a aposta, com intervenções políticas bem calibradas. Mas que não prescinde de conversão pessoal, de busca íntima de virtude, de indignação perante as injustiças e as violências.

Percebem-se, hoje, quatro tendências na sociedade brasileira:

1. crescimento da delinquência urbana: crimes contra o patrimônio (roubo, extorsão mediante seqüestro) e de homicídios dolosos;
2. emergência da criminalidade organizada (o tráfico internacional de drogas reconfigura o modelo tradicional de violência urbana);
3. graves violações de direitos humanos (ver inspeções da ONU);
4. explosão de conflitos nas relações intersubjetivas (conflitos de vizinhança com desfechos fatais).¹

Na realidade, estatísticas oficiais de criminalidade apontam para uma tendência mundial, desde os anos 50, para o crescimento dos crimes e da violência social e interpessoal (com sensíveis declínios, na década de 90, nos EUA, provavelmente em face do desenvolvimento econômico, pela redução do desemprego, expansão do mercado consumidor e do bem estar e experiências inovadoras na política de segurança, polícia comunitária, teoria das janelas quebradas, etc.).² Natural, pois, que o Brasil vivencie a mesma realidade, mesmo pelo papel relevante do país no circuito das rotas de tráfico internacional de drogas que, junto com o contrabando de armas, parecem constituir a bomba de combustão do crescimento da criminalidade violenta, mas surpreende que cidades como Rio de Janeiro e São Paulo tenham taxas superiores às de algumas metrópoles norte-americanas.

Segundo dados confiáveis, no Brasil, os homicídios evoluíram de 21,04 para cada cem mil habitantes, em 1991, para 25,33/100.000, em 1997 - comparem-se com dados internacionais (1995):

EUA, 8,22; Grã-Bretanha, 2,43; Itália, 4,90; Portugal, 3,99; França, 4,11. Algumas observações:

- a) o número de homicídios causados por armas de fogo vem crescendo desde 1979, de forma mais rápida que o crescimento da população;
- b) algumas capitais brasileiras (Recife, Vitória, Rio de Janeiro e São Paulo) apresentaram, em

¹ Segue-se análise de ADORNO, Sérgio. "Exclusão socioeconômica e violência urbana", *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, pp. 84-135, donde os dados estatísticos, salvo indicação, foram extraídos.

² Os EUA, atualmente, padecem, no que tange às taxas de encarceramento, de disfunção de proporcionalidade, ao menos em comparação com taxas internacionais. Depois de quase um século de taxas em torno de 100 presos por cem mil habitantes, por volta da década de 1980 "a população prisional disparou em direção ao céu", praticamente quadruplicando desde então. A taxa 100 X 100.000 é considerada uma taxa média razoável (na Alemanha é de 85 X 100.000; na França é de 95 X 100.000; na Inglaterra, 100 X 100.000; na Espanha, 105 X 100.000; no Canadá, 115 X 100.000). Nos Estados Unidos, a taxa chegou aos espantosos 600 X 100.000, só comparáveis aos 690 X 100.000 da Rússia assolada pela máfia. Os dados são de 1995, fornecidos por Eric Lotke, aliás, em palestra proferida durante o IV Seminário Internacional do IBCCrim (Eric Lotke, "A dignidade humana e o sistema de justiça criminal nos EUA", *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 24, pp. 39-41).

1997, taxas muito superiores à média nacional - em 1998, 21% dos homicídios registrados ocorreram em Rio de Janeiro e São Paulo;

c) de 1980 a 1998, a taxa de homicídios cresceu 209%, ao passo que o crescimento, nas doze regiões metropolitanas, foi de 262,8%.

O alvo preferencial destas mortes compreende adolescentes e jovens adultos masculinos, em especial procedentes das chamadas classes populares urbanas (em São Paulo, em 35 anos, de 1960 a 1995, o coeficiente de homicídios contra adolescentes entre 15 e 19 anos passou de 9,6 para 186,7/100.000 - um crescimento de 1800%).

Os jovens também comparecem como autores da violência. Entre os adolescentes infratores, ao contrário do imaginário social, é baixa a proporção dos que cometem homicídios (1,3% de todas as infrações cometidas), mas aumentou a proporção de adolescentes representados na criminalidade violenta (entre 1989-91 era menor a proporção de crimes violentos praticados por adolescentes face à proporção de crimes violentos cometidos pela população em geral; entre 1993-96, tal tendência se inverte) e também revelam-se mais comprometidos com a prática de atos infracionais em bando ou quadrilha.

Entre 1991 e 1996, foi mais elevada a taxa de crescimento dos roubos que dos furtos, na região metropolitana de São Paulo (taxa ainda mais elevada nos bairros que compõem a periferia comparativamente às áreas centrais). Estudos indicam que é o crime violento, sobretudo o crescimento dos homicídios, que parece estar na raiz dos sentimentos de medo e insegurança da população urbana. Também se observa incremento na escalada de violência policial (nalguns casos, graves violações de direitos humanos). Em São Paulo e Salvador, parecem ter-se intensificado (com ampla repercussão midiática) os linchamentos, nas últimas duas décadas (novamente na periferia das grandes metrópoles). Lembrem-se, ainda, a ação dos grupos de extermínio e de justiceiros e das chacinas, dos nervos a flor da pele nos conflitos de vizinhança e de relações domésticas, que num átimo descambam num desfecho fatal. Acrescentem-se: violência nas escolas, violência das galeras e bailes *funk*, etc.

Quais as causas deste crescimento?

Embora não haja consenso entre os cientistas sociais, os esforços de explicação convergem para três direções:

- a) mudanças na sociedade e nos padrões convencionais de delinquência e violência (impactos

da globalização: da delinquência tradicional contra o patrimônio, em geral individual ou de pequenos bandos, com alcance apenas local, para o crime organizado de molde empresarial e base transnacional, com vários tentáculos - crimes contra a pessoa, patrimônio, sistema financeiro etc. -, emprego de violência excessiva com potentes armas de fogo, corrupção de agentes do poder público, esgarçamento do tecido social);³

b) crise do sistema de justiça criminal: incerteza sobre a capacidade do sistema de justiça criminal (agências policiais, Ministério Público, tribunais de justiça e sistema penitenciário) em conter o crime e a violência nos marcos do Estado democrático de direito - conforme o Vox Populi (1995), 73% dos brasileiros não confiam na Justiça, para 82% a lei é mais rigorosa para alguns, privilegiando outros; de dezembro de 2001 para fevereiro de 2002, duplicou o número de brasileiros que consideram a violência o mais grave problema do país (de 10% para 21%, Datafolha);⁴

c) desigualdade social e segregação urbana:⁵ hoje, diante das últimas pesquisas e dados adquiridos, percebeu-se que a associação mecânica entre pobreza, crime e violência suscitava mais problemas do que os solucionava (pelo simples fato de que a maioria da população pobre

³ Para uma visão jornalística crua do substrato geográfico de tais impactos, consulte-se WAGNER, Carlos. País-bandido: crime tipo exportação. Porto Alegre: RBS Publicações, 2003, que descreve as fronteiras movediças que se espraiam entre Brasil, Paraguai e Argentina (uma das regiões mais sórdidas da América do Sul), onde interesses escusos se amancebam com a impunidade e a corrupção, um país não oficial que abrange cerca de vinte e cinco cidades, mil e duzentos km de comprimento, com uma população fixa e flutuante de 5 milhões de pessoas, que chega a ter um idioma informal (o xiru, uma mistura de português, espanhol e guarani). Detalhes sobre o cultivo da maconha (pp. 42-6), o mercado de carros (pp. 46-8, bastando lembrar que em março de 1999 Luiz González Macchi foi levado para a cerimônia de posse no cargo de Presidente da República do Paraguai num BMW blindado, roubado num estacionamento paulistano em dezembro de 1998), o entreposto de armas (pp. 49-51), a pirataria (pp. 51-5).

⁴ “O ensino do medo - Num mundo que prefere a segurança à justiça, há cada vez mais gente que aplaude o sacrifício da justiça no altar da segurança. Nas ruas das cidades são celebradas as cerimônias. Cada vez que um delinquente cai varado de balas, a sociedade sente um alívio na doença que a atormenta. A morte de cada malvivente surte efeitos farmacêuticos sobre os bem-viventes. A palavra farmácia vem de *pharmakos*, o nome que os gregos davam às vítimas humanas nos sacrifícios oferecidos aos deuses nos tempos de crise.” (GALEANO, Eduardo. De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&PM, 1999, p. 81).

⁵ Sobre a crise da democracia e as suas relações com o “consenso de Washington”, num quadro de globalização neoliberal que pugna pelo Estado Mínimo, v. especialmente, Boaventura Souza Santos. Reinventar a Democracia: entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais, 1998, p. 17-19. O que tem gerado o que o sociólogo português chama de fascismo societal (op. cit., p. 23 e ss.): dentre as diversas manifestações desta nova e perversa forma de fascismo, típica dos países tidos como periféricos ou em desenvolvimento, assume especial relevância a crescente segregação social dos excluídos (fascismo do “apartheid social”), de tal sorte que a “cartografia urbana” passa a ser caracterizada por uma divisão em zonas “civilizadas”, onde as pessoas - ainda - vivem sob o signo do contrato social, com a manutenção do modelo democrático e da ordem jurídica estatal, e em “zonas selvagens”, caracterizadas por uma espécie de retorno ao estado de natureza hobbesiano, no qual o Estado, a pretexto de manutenção da ordem e proteção das “zonas civilizadas”, passa a atuar de forma predatória e opressiva, além de subverter-se virtualmente a ordem jurídica democrática, o que, por sua vez, leva à afirmação - também a expressão cunhada por Boaventura Santos - do fenômeno do “fascismo do Estado paralelo”.

não envereda pelo mundo do crime). No Rio de Janeiro, entre 1980-1983, época de crise econômica e elevadas taxas de desemprego, declinaram as taxas de homicídio, estupro e roubo. Em Minas Gerais, estudo constatou que os municípios com menor incidência de crime são justamente os mais pobres (ao revés, a riqueza e a circulação de dinheiro estão mais associadas à maior incidência e prevalência de crimes, em especial os violentos). Entretanto, recentes estudos desenvolvem uma hipótese: o Brasil não é um país pobre, mais um país com muitos pobres, marcado por uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social. Não há como deixar de reconhecer relações entre a persistência, na sociedade brasileira, da concentração da riqueza, da concentração da precária qualidade de vida coletiva nos chamados bairros periféricos das grandes cidades e a explosão da violência fatal. Mapas de violência (das principais capitais brasileiras) indicam taxas de homicídio sempre e flagrantemente maiores nestas áreas do que nos bairros atendidos com melhor infra-estrutura urbana (oferta de postos de trabalho, serviços de lazer e cultura). O Brasil continua a ter o pior índice de concentração de renda entre todos os países do mundo com mais de dez milhões de habitantes. Há fortes disparidades regionais entre os Estados do Sudeste e do Nordeste. Em 1960, a renda apropriada pelos 10% mais ricos era 34 vezes superior à renda apropriada pelos 10% mais pobres. Em 1990, este *gap* eleva-se para 78 vezes (embora, em termos absolutos, o crescimento de renda tenha beneficiado todos os grupos sociais, com inequívoca melhoria do bem-estar - em 1990, os 10% mais ricos ficavam com 48,1% da renda nacional; os 50% mais pobres detêm 12,1%). Ademais, a desigualdade não é socialmente vivida com há duas ou três décadas: ampliaram-se padrões de consumo, mesmo entre os segmentos urbanos mais pauperizados, mas permanecem as restrições de direitos e de acesso às instituições promotoras do bem-estar e da cidadania.

O Sistema de segurança pública e o Ministério Público

A construção de um Sistema Único de Segurança Pública é, como o país e por isso mesmo, plural e abrangente. Da maioria penal ao sistema prisional, da educação à exclusão social. Entretanto, em que pese a complexidade, é preciso delinear linhas de ação. O Ministério Público, como todos os agentes políticos, tem responsabilidades práticas.

Decorre, daí, a feliz premissa do Sistema Nacional de Segurança Pública, a privilegiar a *interdisciplinaridade, o pluralismo organizacional, a descentralização e a participação comunitária*.

Livre das teorias extremadas, a sociedade não precisa nem um direito penal mínimo, nem um direito penal máximo. Antes, o **direito penal necessário**, num garantismo integral, que não seja reducionista.⁶

Uma visão de mundo que sustenta as mais diversas ações. Ontem lançávamos uma força-tarefa contra a pirataria. Fiscalizamos os presídios, tanto para garantir o tratamento minimamente condigno ao apenado, quanto para impedir que as organizações criminosas operem a partir das prisões. Noutra ponta, alinhavam-se estratégias para a efetivação do direito à educação de nossas crianças e adolescentes no Estado do Rio Grande do Sul. Tendo, como garantia inarredável, um quadro de *legalidade e de imparcialidade, de respeito aos direitos humanos*, vocação constitucional do MP.

Consignamos, acima, que o Brasil é o país com pior distribuição de renda no mundo, dentre aqueles com mais de 10 milhões de habitantes. Todavia, não podemos ficar paralisados diante do álbi estrutural. É, também, o lugar onde mais acontecem homicídios.

O sentimento de insegurança é hoje tão compartilhado, em termos de vivências subjetivas, que dispensa grande demonstração. Vale lembrar, todavia, que os jovens, pobres e negros, da periferia, entre 15 e 24 anos, são vítimas preferenciais de homicídios dolosos, ao passo que as classes médias e altas sofrem mais crimes patrimoniais. *A violência distribui-se de forma desigual*, inclusive geograficamente, sendo imprescindíveis, para o planejamento da segurança pública, os mapas de violência urbana.

Diante do fracasso de políticas de segurança truculentas, algo historicamente estabelecido, parece válido inferir que **ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro no Brasil**.⁷

Dito de outro modo, a bomba-relógio do *apartheid social* está por um fio.

O número de vítimas, tantas vezes comparado a uma guerra civil, passa por:

a) lacunas da família e da sociedade (inclusive crise de valores);

b) ausência de Estado (políticas públicas);

c) e uma reconfiguração da criminalidade urbana em torno do tráfico de drogas e de armas, para o qual a juventude pobre é recrutada preferencialmente, verdadeiro exército de reserva para a indústria do crime.

O que nos leva diretamente a necessidade de aplicar eficazmente o Estatuto da Criança e do Adolescente, no limite das medidas socioeducativas e das medidas de proteção, que também são aplicáveis aos pais.

Não é original dizer que a criminalidade organizada opera com cálculos acerca da *taxa de impunidade* e, muitas vezes, em promiscuidade com setores das polícias que não superaram vicissitudes estruturais. A arma de fogo, regada a álcool ou outra droga, potencializa o desfecho trágico de qualquer desavença cotidiana. Aplausos, então, para o *Estatuto do Desarmamento*. Quanto aos corretores das organizações criminosas, não há dúvidas de que são os criminosos de colarinho branco. Lavagem de dinheiro, crimes financeiros, corrupção política, sonegação fiscal. Crimes, todos, de altíssima lesividade social.

Enfim, um ambiente social em que a banalização da violência é o prenúncio da barbárie. **O que fazer? Primeiro**, compreender que *segurança pública não é só uma questão policial*. Significa, também e conjuntamente, redistribuir renda, “reduzir as desigualdades, elevar drasticamente as taxas de escolaridade, eliminar o racismo embutido em nossa pirâmide social, valorizar as mulheres, gerar emprego e renda, incorporar a juventude pobre ao mercado de trabalho e consumo”.⁸

Segundo, não ficar paralisado diante do álbi estrutural, e desenvolver ações específicas. Destacase, aqui, a reforma das polícias que, à medida em que se democratizarem e humanizarem, serão parceiras dos cidadãos e poderão disputar com o tráfico nossos meninos e meninas.

Mais polícia e mais que polícia - talvez seja um bom slogan. Lazer e cultura, num mutirão da sociedade organizada. Guardas municipais podem ser um exemplo de autoridade e responsabilidade compartilhadas com os municípios. A guarda municipal, estruturada, tem que ser instrumento operacional, protagonista da segurança municipal - espaço onde todos vivemos, sendo que seus membros serão gestores e operadores, aptos à mediação. Este o cerne do **policiamento comuni-**

⁶ Neste sentido, SARLET, Ingo Wolfgang. “Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência”, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n° 47, março-abril de 2004, pp. 60-122.

⁷ A conclusão consta do “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, p. 5, disponível no site do Ministério da Justiça, doravante citado apenas como Projeto.

⁸ Projeto, p. 8.

tário, que foi uma das experiências mais bem sucedidas em termos de segurança pública nos EUA e na Inglaterra. Devem, tais guardas, ter formação multidisciplinar. Mais uma vez, serão agentes de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O simples enunciar de fatores que propiciam a prática da violência indica o limite de atuação da área de segurança, caso persista a visão bitolada e truculenta:

- pobreza relativa e moradia inadequada;
- apoio familiar inconsistente;
- deficiência de aprendizado;
- exclusão da escola;
- violência doméstica;
- poucas oportunidades de emprego e exclusão econômica;
- cultura da violência;
- superlotação dos presídios;
- inexistência de uma adequada política de drogas.⁹

Prevenir violência deve ser prioridade das políticas públicas na área da segurança, que não pode ser responsável pelas mudanças estruturais.

Exemplo: “com frequência, territórios limitados concentram as práticas criminais, que tendem à reiteração, conformando padrões e permitindo tanto a previsão quanto a antecipação”.¹⁰ É a conhecida concentração de criminalidade em área urbana mal iluminada. Algumas medidas possíveis e factíveis: *iluminar áreas de maior tensão social*; ocupá-las com ações agregadoras de *lazer*; reaproveitar os espaços públicos com implementação de *esporte* e com *atividades culturais*; reduzir o isolamento com a *urbanização das áreas desocupadas* (lembro aqui a ação que o MP deve desenvolver em torno da eficácia do Estatuto da Cidade, nomeadamente por meio do Plano Diretor, que regulará a função social da propriedade urbana); realização de construções de redes locais; implementar políticas integradas com o foco na família, na comunidade e na escola.

Nada muito diferente da prática da política de segurança que ficou conhecida como “Janelas Quebradas”, deixando clara nossa discordância com qualquer fundamentalismo intolerante. Mas,

⁹ Projeto, pp. 10 e 11.

¹⁰ Projeto, p. 13.

o que importa, é preciso conceber políticas integradas que aproximem três domínios: **a casa, a rua e a escola**. E aqui, novamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente tem algumas receitas interessantes. Sem prejuízo de macro-políticas estruturais (que podem chegar a discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal) e de políticas públicas especializadas em segurança (patrulhamento, reaparelhamento etc.).

Tais medidas, ao revés do senso comum, são mais econômicas. É **mais barato** materializar o desenvolvimento social de crianças, jovens e suas famílias, reduzindo o comportamento delinqüente, do que a intervenção do sistema de Justiça Criminal. O retorno varia de U\$1,06 a U\$7,16, para cada U\$1,00 gasto. A redução das oportunidades de vitimização produzem um retorno que varia de U\$1,83 a U\$7,14 para cada U\$1,00 investido.¹¹

A intervenção judicial sobre um grupo de jovens custa U\$ 10. 542,00, enquanto um programa para levar de volta à escola um grupo numeroso de jovens custa U\$ 6.950,00, e um programa destinado a encontrar emprego a esse mesmo grupo de jovens custa U\$ 1.167,00.¹²

Outro interessante estudo americano mostra o custo adicional, ao cidadão, da “lei das três infrações”: um aumento de impostos, por residência, de U\$ 228,00, enquanto a implantação ampla de um programa de treinamento especial para os pais custa U\$ 48,00 e a aplicação de um programa de apoio a jovens em situação de risco, para que completem os estudos, custa U\$ 32,00.¹³

Quanto ao Brasil, uma vaga no sistema penitenciário custa, em média, R\$ 800,00. Construir o espaço para um preso custa cerca de R\$ 12.000,00 (unidade de segurança média) ou R\$ 19.000,00 (segurança máxima). Um aluno, por mês, em escola pública estadual da região sudeste, custa R\$ 75,00 e é possível construir uma casa popular, em regime de mutirão, por algo entre, quatro e sete mil reais.¹⁴

Participação da comunidade, por outro lado, não poder ser uma expressão vazia ou uma figura retórica e quiçá demagógica - nem tampouco transferência de responsabilidade. Sabe-se que é uma tendência mundial, uma política criminal “verde”, que trabalha junto com a sociedade. É preciso que o Estado brasileiro celebre uma nova aliança com a sociedade e o Ministério Público

¹¹ Estudo do Departamento de Justiça dos EUA, setembro de 2000 - Relatório “Investindo com inteligência na prevenção do crime - experiências internacionais”, Projeto, pp. 14 e 15.

¹² Estudo realizado na Inglaterra, 1996, pela Audit Comission, Projeto, pp. 15-6.

¹³ Pesquisa da Rand Corporation, 1996, acerca da “Three strikes law”, Projeto, p. 16.

¹⁴ Projeto, p. 17.

pode e deve ser o mediador privilegiado entre os gestores públicos e a sociedade.

Recentemente, o jornalista Arnaldo Jabor, em conversa franca, analisava esquematicamente a dinâmica da vida brasileira, na qual se digladiam forças do atraso (tantas vezes corporativistas) e de modernização - identificava no Ministério Público uma das principais novidades modernizantes, a suportar uma visão otimista do futuro próximo: o Brasil, com fome de democracia (desde as “diretas já”) e com fome de república (desde o paroxismo do clientelismo e da corrupção do tempo de Collor), vem experimentando o amadurecimento da sociedade civil (que não espera mais o salvacionismo do estatismo) e um inédito fluxo de informações. O Ministério Público é um dos vetores destas novas forças republicanas.

Aliás, se o Ministério Público, como já ficou dito, se vê como indutor de políticas públicas e catalisador de demandas sociais, pode perfeitamente ser um dos indutores de um programa de construção social da paz. Mesmo porque temos várias e ricas experiências a compartilhar e aperfeiçoar.

Em relação ao fenômeno das drogas, por exemplo, trabalhamos pioneiramente com a abordagem da justiça terapêutica, que mantém nos lindes da saúde pública os problemas prioritariamente de saúde, evitando a criminalização/judicialização desnecessárias.¹⁵

Noutra linha, uma **nova polícia** para o Brasil passa obrigatoriamente pelo **controle externo** que vem sendo exercido pelo MP, que, indo além, deverá estabelecer diretrizes para o trabalho de investigação da polícia (não substituir a polícia, não é essa a pretensão institucional). Vale lembrar que a atividade de controle externo, irrenunciável como mandamento constitucional, tem como função precípua a **prevenção**, auxiliando os próprios mecanismos internos de controle dos órgãos de correção policial. Evidente que um acompanhamento sistemático, como o Ministério Público do Rio Grande do Sul vem fazendo, significará menos espaços sombrios, que poderiam fomentar abusos de autoridade ou tortura. Neste contexto, as inspeções periódicas às delegacias de polícia, no interior e na capital, sejam ordinárias ou extraordinárias, contribuem eficazmente para a construção e manutenção de um modelo policial que respeita e cultiva os valores dos direitos humanos. E, avançando, há de contribuir para a qualificação da investigação policial e, conseqüentemente, para o fim de impunidades ancestrais.

¹⁵Disponível na homepage do Ministério Público do Rio Grande do Sul, em http://www.mp.rs.gov.br/hmpage/homepage2.nssf/pages/jterap_inicial, acesso em 06/9/2004.

A propósito, no momento de elaboração do presente texto, continuamos a aguardar a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da capacidade de investigação criminal pelo Ministério Público, certos de que a mobilização social em torno desta prerrogativa que é da cidadania já representa uma vitória.

Temos defendido que interpretação constitucionalmente adequada do papel do Ministério Público na atual sociedade brasileira só pode concluir pela prerrogativa investigatória do Ministério Público.

As razões contrárias, alinhavadas em poucos precedentes do STF, são assumidamente “históricas”, mas também pretendem interpretar a Constituição. Estaríamos tentando introduzir o juizado de instrução, o que não vingou no Código de Processo Penal de 1941? Ou solapando a histórica legitimidade da autoridade policial para a condução do inquérito? O Ministro Jobim, explicitamente, refere que a Assembléia Nacional Constituinte rejeitou o juizado de instrução, mantida a “tradição”. Acrescenta que o § 4º do artigo 144 da Constituição Federal conserva a atribuição da polícia civil para as funções de polícia judiciária e que a Lei Complementar nº 75/93, ao tratar das atribuições do Ministério Público, cingiu-se aos termos constitucionais, tendo-lhe reservado o poder de requisitar diligências investigatórias e instauração do inquérito policial (inciso VIII do artigo 129 da Constituição Federal).

A hermenêutica contemporânea ocupa-se também com as conseqüências pragmáticas das decisões tomadas. Numa frase singela, a quem interessa tal blindagem em torno de um interesse escancaradamente corporativo das polícias? Ao cidadão brasileiro? Ao combate ao crime organizado? Manter qual tradição? A triste senda da impunidade? O paraíso do colarinho branco?

As razões institucionais, como dissemos, ancoram-se na melhor interpretação constitucional: o titular da ação penal não pode ser um espectador passivo, tampouco continuar inerte diante da abissal seletividade do sistema de persecução penal, um observador desarmado da inércia ou da falta de produtividade policial; de que nos serviriam, do contrário, os poderes previstos no art. 129, VI, da CF? Mormente quando é incontroverso que o art. 144 da CF não conferiu exclusividade à polícia para investigar infrações penais. Neste breve espaço, seria inadequado desfiar um rosário de sólidos argumentos técnico-jurídicos.

Nesse sentido, cumpre destacar que a investigação criminal é uma atividade de autodefesa da sociedade e, por isso, inimaginável a tese que limita as atividades do Ministério Público na fase

extrajudicial, por ser titular da ação penal pública e destinatário do inquérito policial. Urge que se preservem princípios do sistema constitucional atual, mormente os decorrentes da democracia participativa e da transparência dos atos administrativos, como é o princípio da universalização da investigação. Inúmeros são os exemplos em que o Ministério Público representou um grande sucesso na repressão da criminalidade, principalmente no combate aos atos de corrupção. A passividade e o conformismo do agente ministerial não interessam à sociedade, que espera poder contar com a ampliação do seu acesso à Justiça. Tal mensagem, aliás, já foi externada com clareza pela sociedade brasileira: 68% da população entende que o MP deve investigar todos os crimes e 19% diz que deve investigar sempre que achar necessário - apenas 4% respondeu que só a polícia deve investigar (IBOPE). Observadores internacionais, como Petit Addendum, relator especial da ONU sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantil, recomendam a manutenção dos poderes investigativos (item 115 do relatório). Declaração da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos incluiu manifestação favorável à atribuição do Ministério Público para a investigação criminal (item 21).¹⁶

O que nos leva a relação proposta no título, entre segurança pública e direitos humanos. Trata-se de um ensaio do Professor Luciano Oliveira, professor do Mestrado em Ciência Política e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que analisa, num nível menos estrutural, uma razão mais mezinha para também explicar a hostilidade popular ao tema dos direitos humanos no Brasil: “o crescimento impressionante - no limite, insuportável -, dos níveis de criminalidade violenta no país”.¹⁷ Trata-se, em realidade, de compreender porquê, e somar esforços para superar tal tendência, o discurso que qualifica os militantes de direitos humanos como “defensores de bandidos” - eivado de má-fé - encontra grande aceitação popular. O que nos faria retornar ao falso dilema liberdade *versus* segurança...

A base concreta, de toda sorte, poder-se-ia verificar no *crescimento da criminalidade violenta*,

¹⁶ RENNERT, Mauro Henrique, “O poder investigatório do Ministério Público está sub judice”, *Réplica*, jornal quadrimestral da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul - ano 19 - nº 77 - agosto de 2004 - www.amprgs.org.br/replica, p. 3.

¹⁷ OLIVEIRA, Luciano, *Segurança: um direito humano para ser levado a sério*, texto fornecido por correio eletrônico pelo autor à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Vide, do autor: *A vergonha do carrasco - uma reflexão sobre a pena de morte*, Recife, 1999; *Do Nunca Mais ao Eterno Retorno - uma reflexão sobre a tortura*, São Paulo: Brasiliense, 1994; “A ‘justiça de Cingapura’ na ‘casa de Tobias’ - opinião dos alunos de direito do Recife sobre a pena de açoite para pichadores”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, v. 14, nº 40, 1999.

uma “dura realidade que as pessoas vivenciam cotidianamente e da qual querem de qualquer forma se livrar” (daí o “silêncio sorridente de São Paulo diante da chacina [do Carandiru]). A tônica, então, seria lembrar que segurança é, também, um direito humano e fundamental - e a obviedade dispensa a retórica mas planta-se em raízes históricas, seja no artigo 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (mantido o texto na guinada à esquerda de 1793, que gerou nova declaração), seja no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU - que já incorpora direitos socioeconômicos do movimento socialista moderno -, literalmente: “Todo indivíduo têm direito à vida, à liberdade e à *segurança pessoal*”. A inferência é simples, mas garanti-la não prescinde de um hercúleo esforço estatal: “o cidadão comum tem também direito à segurança, violada com crescente e preocupante freqüência pelos criminosos”. Tal consideração não implica, de modo algum, equiparar violações aos direitos humanos perpetradas pelo Estado ditatorial ou autoritário com as violências praticadas por bandidos, mas, na frutífera observação do Professor Luciano Oliveira, perceber que a “insegurança promovida pela criminalidade gera um terreno propício à aceitação das violações perpetradas pelo Estado!”. Dados empíricos demonstram que, quanto mais as pessoas ficam expostas ao crime, mais tenderão a apoiar soluções “de força” para o problema da violência que as aflige - ao passo que o cabedal cultural (normalmente em relação direta com a educação formal) é um fator que influi (a favor da legalidade, por assim dizer) na opinião do cidadão acerca das formas de combate ao crime. Para ilustrar a assertiva, apenas uma pesquisa, muito interessante: em maio de 1994, uma “galera” de jovens pichou o prédio da Faculdade de Direito do Recife e o clamor dos corredores, entre alunos e até professores, murmurava pela “Justiça de Cingapura” (açoites a um pichador americano aplicados no país asiático, bem à época). Uma pesquisa de opinião, naquele momento, encontrou 21,5% dos alunos favoráveis ao açoite como forma de punição - no contexto naturalmente iluminista de um curso jurídico, que aprende com Beccaria o dogma da abolição das penas cruéis e degradantes. Em 1995, repetida a pesquisa, o percentual caiu para 13,6%. E, em 1997, para 6,5%. O transcorrer do tempo (a cessação da exposição da violência) permitiu aos alunos da faculdade “analisar o acontecimento em termos racionais, à luz do seu cabedal cultural”.

Conclusão

Depois de apresentar tantas vertentes de ação e tantos apelos práticos, queremos voltar ao

tema da serenidade.

A Itália, na década de 90, viveu a operação “Mãos Limpas”, que passou o país a limpo. Vêm de grandes juristas de lá as vozes atuais: Zagrebelsky acena para um direito de equidade, que exige uma particular atitude espiritual do operador jurídico: razoabilidade, adaptação e capacidade de alcançar composições (um espaço não para uma única, mas para muitas razões plurais). Vogliotti lembra que a figura da autoridade deve ser repensada, a legitimação pela justificação permanente de seus atos (mais que “ser”, a autoridade deve “fazer-se”), associada à idéia de *autorevolezza*, um poder que se faz respeitar principalmente pelo seu prestígio e que adota uma atitude de modéstia. O que leva a Norberto Bobbio, que escolheu a serenidade como a grande virtude dos dias de hoje. Uma virtude ativa e social, sereno é o homem de que o outro necessita para vencer o mal dentro de si (no oposto da serenidade estão a arrogância, a insolência e a prepotência).

A escolha da serenidade, justifica Bobbio, é uma escolha histórica: “considerem-na como uma reação contra a sociedade violenta em que estamos forçados a viver”. Não só com a ameaça dos “megatons” (os arsenais nucleares que poderiam destruir várias vezes a Terra) ditados pela “vontade de potência” que no século XX descambou para duas guerras mundiais. Não é (só) contra este risco apocalítico que Bobbio protesta (do alto de seus noventa anos), não há apenas a vontade de potência dos grandes. “Há também uma vontade de potência dos pequenos, a do criminoso isolado, do minúsculo grupo terrorista, daquele que joga uma bomba onde há multidões para que morra o maior número possível de gente inocente, num banco, num trem lotado, na sala de espera de uma estação ferroviária. É vontade de potência daqueles que se reconhecem nesta auto-apologia: ‘Eu, pequeno homem insignificante e obscuro, assassino o homem importante, um protagonista do nosso tempo, e ao matá-lo me torno mais potente do que ele; ou mato num só golpe muitos homens insignificantes e obscuros como eu, mas absolutamente inocentes; assassinar um culpado é um ato de justiça, matar um inocente é a suprema manifestação da vontade de potência’. Vocês compreenderam: identifico o sereno com o não-violento, a serenidade com a recusa a exercer a violência contra quem quer que seja. A serenidade é, portanto, uma virtude não política. Ou mesmo, neste nosso mundo ensangüentado pelo ódio provocado por grandes e

pequenos potentes, a antítese da política.”¹⁸

O Ministério Público, com a bandeira da serenidade constitucional e a firmeza forjada nos anos de luta institucional, continuará a ser uma das portas de entrada para que o cidadão possa, a um só tempo, auferir segurança pública e celebrar os direitos humanos. Uma larga porteira, acessível aos homens e mulheres do Rio Grande do Sul, sempre disponível e alerta nestes pagos de tradição republicana.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. São Paulo: Editora Unesp, 2002, pp. 45-6.

A quinta geração dos direitos humanos na era das conflitualidades: a relevância do Relatório Azul

José Vicente Tavares dos Santos*

A comemoração dos dez anos do Relatório Azul é um marco da construção democrática na sociedade brasileira: nele foram registradas as graves violações da dignidade humana no Rio Grande do Sul, em suas páginas emergiram palavras de denúncia e indignação dos violentados e humilhados.

Tal acontecimento permite evocar os valores fundamentais e universais expressos pela Declaração dos Direitos Humanos: o ser humano e o reconhecimento da dignidade humana¹. A Declaração afirma como “valores universais, os direitos humanos básicos, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à educação, à saúde e outros, que devem ser respeitados e assegurados por todos os Estados e por todos os povos”.²

A evocação das mutações dos direitos humanos no contexto do processo de mundialização indica o problema de uma sociabilidade nova e de construção de uma cidadania mundial; viabiliza, também, a inclusão do multiculturalismo como um dos novos direitos coletivos³, o que tem resultados, veremos, para a compreensão da relação entre os direitos humanos e as novas questões sociais globais.

Existe um dilema nas sociedades contemporâneas em relação ao conceito de controle social.

* *Sociólogo, Doutor de Estado pela Université de Paris - Nanterre, Professor Titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Sociologia, Diretor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Pesquisador do CNPq, Vice-Presidente da Associação Latino-americana de Sociologia, Conselheiro Nacional da SBPC, Membro do Conselho de Direitos Humanos de Porto Alegre.*

¹ MONTORO, Franco. “Cultura dos Direitos Humanos”. In: *Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1988, p. 1.

² *Idem, ibidem*, p. 4.

³ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto, Afrontamento, 1994.

A realização de um Estado do Controle Social repressivo se avoluma na sociedade atual, lembrando as afirmações de GIDDENS: “... acredito que se possa assumir que todas as formas de violência devem ser minimizadas tanto quanto possível, sejam elas legítimas ou ilegítimas. Em outras palavras, a tendência das autoridades governantes no sentido de assegurar um monopólio dos meios de violência não deveria ser equacionada como um recurso cada vez maior à violência.”⁴. Estamos diante de uma concepção contemporânea de controle social, com as características de um Estado repressivo, divulgado pela importação parcial do modelo da “tolerância zero”, implementado pela Polícia de New York, acompanhando a crise do Estado-Providência (PAVARINI & PEGORARO, 1995).

Em contrapartida, configura-se a emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supondo a construção social de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições de socialização - a família, a escola, as associações locais, os meios de comunicação - quanto as organizações do controle social formal - as polícias, o sistema judiciário, as instituições prisionais - possam vir a reconstruir o objetivo de uma governamentalidade preocupada com as práticas de si, emancipatórias, dos conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas e em suas trajetórias sociais.

Quais as possibilidades de ser instituída uma concepção de Segurança Cidadã, ou seja, um modelo de controle social que incorpore a participação social de modo a revitalizar os espaços urbanos, centrais e periféricos, garantindo uma vida cotidiana saudável?

Tal dilema acompanha a atualidade da questão das graves violações de Direitos Humanos. Estes são direitos históricos, atravessando várias etapas, nos países capitalistas centrais: os chamados direitos de primeira geração, os Direitos Civis, os quais asseguravam as liberdades individuais, ou seja, o direito à vida, o direito à liberdade, e o direito de propriedade. Em seguida às revoluções políticas, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França, são instituídos os Direitos de segunda geração, os Direitos Políticos de autonomia, de representação e do contrato social configurado no Estado-Nação.⁵

Sabemos que o multiplicar das lutas sociais na era do capital levou à consolidação dos Direitos Sociais, direitos de terceira geração, os quais reconhecem direitos coletivos que asseguram a

⁴ GIDDENS, Anthony. *Para além da Esquerda e da Direita*. São Paulo, Editora da UNESP, 1966, p. 260.

⁵ BOBBIO, Norberto - *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

liberdade da população através do Estado, expressos nos direitos do trabalho, no direito à educação e à saúde, e no direito à segurança enquanto segurança pública.

Na segunda metade do Século XX, a quarta geração de direitos configurou-se enquanto a época dos Direitos da Diferença específica, pois, escreve BOBBIO, “a afirmação dos direitos é ao mesmo tempo universal e positiva” e caminha na direção da multiplicação de direitos e de sua diversificação, através da consolidação e do privilegiamento da sociedade civil em relação ao Estado.⁶

Os direitos coletivos da diferença específica poderiam ser exemplificados no direito à função social da propriedade fundiária, no direito ecológico, nos direitos da condição feminina, nos direitos à diversidade de orientação sexual, nos direitos ao multiculturalismo. E no direito, emergente, a uma segurança cidadã e a uma instituição policial marcada pela contemporaneidade, o que certamente implica em profundas mudanças institucionais.

Houve várias iniciativas da sociedade civil, no Rio Grande do Sul, no sentido de construir garantias de direitos humanos: tanto na Assembléia Legislativa, através da Comissão de Direitos Humanos quanto na Câmara Municipal, por Comissão do mesmo teor. Na Assembléia, a Comissão de Direitos Humanos tem sido um fórum de recebimentos de denúncias de graves violações de direitos humanos, mas foi também protagonista de iniciativas no sentido de promover campanhas pelo acesso, para a maioria da população, aos direitos civis, políticos, assim como ações de reivindicação por direitos sociais.

Pode-se verificar na sociedade brasileira, e no Rio Grande do Sul, a seletividade social das vítimas: trabalhadores urbanos, moradores de bairros populares, pais, crianças, mulheres, jovens, negros, índios. A enorme vitimização de jovens e adolescentes, do sexo masculino, em acidentes de trânsito, homicídios e pelo uso de armas de fogo. A violência doméstica, os abusos sexuais, os castigos corporais e os maus tratos contra crianças, idosos e mulheres. O Relatório Azul consolidou seu papel cívico de ser um porta-voz de todas essas vítimas.

Outra possibilidade de se visualizar alternativas representou o estímulo às lutas sociais: desde as lutas pela defesa dos direitos humanos, as denúncias da violência política e social e as mobilizações pelo acesso aos direitos de cidadania, dentre as quais está o direito à segurança do público, elaborada a partir da relação Sociedade Civil - Estado.

⁶ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 30.

A orientação dessas lutas sociais, por vezes compartilhada por administrações públicas mais democráticas e participativas, e orientadas por uma outra forma de governo da cidade, afirma que a realização dos direitos humanos é essencial para a consolidação da democracia, pois impõe “a institucionalização de políticas públicas capazes de impedir a prática de graves violações de direitos humanos, muitas vezes, ainda, com impunidade garantida, pondo em risco a construção de um estado de direito”, válido para todos os cidadãos e cidadãs⁷. Trata-se da possibilidade de um “retorno aos valores da ética nos múltiplos campos da cultura e da vida social”.⁸

A mundialização das conflitualidades sociais

O período atual da História pode ser denominado de Processo de Mundialização, marcado pela pós-modernidade como forma cultural, pela expansão da produção industrial em nova distribuição do trabalho planetária, com o avanço do capital especulativo, e caracterizado pelas conflitualidades sociais mundiais.

A herança do Estado de Bem-Estar Social e do Modernismo Penal (1946-1978) começou a ser abalada durante a crise global do final do Século XX (1978-1991) (HOBSBAWM, 1994, 2000).

Assistimos ao final do “Estado de Bem Estar” (1946-1973), no qual as instituições sociais tinham um funcionamento regular, ao menos nos países desenvolvidos.

O controle social formal (as polícias, o judiciário, o sistema da justiça criminal, as prisões) era orientado para a reabilitação dos delinqüentes, com uma intenção “correcional” e ressocializadora. Porém, também nessa época as instituições de controle social informal funcionavam regularmente: a família, a escola, os grupos sociais, as associações, os movimentos sociais definiam normas de conduta, reproduziam valores e disseminavam orientações para a ação social. Estávamos vivendo o modelo de controle social “correcional”, pois todos os controles sociais, informais e formais, estavam em funcionamento, conforme a interpretação de GARLAND: O bem-estar penal retirava suporte de uma particular forma de Estado e de uma particular estrutura de relações de classes. “Funcionava em um ambiente específico de políticas sociais e econômicas e interagiu com uma série de instituições contíguas, as mais importantes das quais eram o mercado

⁷ PINHEIRO, Paulo Sérgio & MESQUITA NETO, Paulo. “Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século”. In: *Cinquenta Anos...*, *op. Cit.*, p. 70.

⁸ MONTORO, *op. Cit.*, p. 3

de trabalho e as instituições do Estado de Bem-estar Social” (GARLAND, 2001, p. 44).

O controle social distribuía-se pelas instituições societárias: “Os controles sociais informais exercidos pelas famílias, vizinhanças e comunidades, junto com as disciplinas impostas pelas escolas, locais de trabalho e outras instituições criava um cotidiano de normas e sanções que embasavam as demandas legais e garantiam suporte às intervenções do bem-estar penal” (GARLAND, 2001, p. 44).

O crime seria um fenômeno decorrente do modo de produção capitalista, diziam em 1973 os autores da “New Criminology”, denominados, ao longo dos anos 90, de “realistas de esquerda” na Inglaterra (TAYLOR, WALTON, YOUNG, 1990). Entretanto, acompanhando as mudanças sociais no final do Século XX, três décadas depois os “realistas de esquerda” chegariam a perceber os dilemas da “modernidade tardia”: as crescentes taxas de criminalidade; a revelação das invisíveis vítimas; a problematização do fenômeno criminal; a universalidade do crime; e a seletividade da justiça; os problemas da punição e da culpabilidade (YOUNG, 1999, p. 35/43).

As características da “modernidade tardia” seriam: a repetição da exclusão social, a disseminação das violências, a ruptura de laços sociais e a “desfiliação” de algumas categorias sociais. Tal como a juventude, uma das grandes vítimas da civilização, analisa PAIS: “Nas décadas imediatas ao pós-guerra, as transições dos jovens assemelhavam-se a viagens de comboios nas quais os jovens, dependendo da sua classe social, gênero e qualificações acadêmicas, embarcavam em diferentes comboios com destinos pré-determinados”. Atualmente, “o terreno onde as transições têm lugar é de natureza cada vez mais labiríntica. No labirinto da vida, como num labirinto rodoviário, surgem freqüentemente sentidos obrigatórios e proibidos, alterações de trânsito, caminhos que parecem já ter sido cruzados, várias vezes passados: essa retomada de caminhos que parecem que provoca uma sensação de perda, de confusão” (PAIS, 2001, p. 10).

Produziu-se uma urbanização desigualitária, com espaços urbanos fragmentados e segmentados, seguindo um mesmo padrão geral: centros deteriorados e bairros periféricos carentes, habitados por populações vulneráveis; bairros de populações de altas rendas, com forte presença de segurança privada assim como a implementação de condomínios fechados (CALDEIRA, 2000); territórios controlados pelo “crime organizado”; espaços privados de comércio, com controle social por segurança privada; desigualdade social e espacial; violência cotidiana nas ruas; e violência no espaço escolar (TAYLOR, 1999, p. 110). Uma das novas

questões sociais mundiais tem sido a violência no espaço escolar, marcada pela violência simbólica e pela territorialização do crime organizado (TAVARES-DOS-SANTOS, 2001), também um sintoma da crise da juventude masculina (TAYLOR, 1999, p. 65-85; ZALUAR, 1994). Em suma, a falência do poder público regulatório.

Como efeito dos processos de exclusão social e econômica, insere-se as práticas de violência como norma social particular de amplos grupos da sociedade, presentes em múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea.⁹ Emergem os fenômenos da violência e as dificuldades das sociedades, e dos Estados Contemporâneos, em enfrentá-los¹⁰. Tal dificuldade expressa os novos limites da formação política da modernidade, pois “... o Estado perde o monopólio da violência legítima que durante dois séculos foi considerada a sua característica mais distintiva. (...) Em geral os Estados periféricos nunca atingiram na prática o monopólio da violência, mas parecem estar hoje mais longe de o conseguirem do que nunca.” (SOUSA SANTOS, 1994, p.271). O Estado apresenta dificuldades em garantir a ordem pública, por ela estar internacionalizada e privatizada, e de contribuir à construção do consenso, pois as bases da comunidade não mais existem em sociedades complexas e com o mundo do trabalho desestruturado, restando uma impossível opção pelo crescimento das funções de controle social repressivo e pelo uso da violência estatal ilegal e ilegítima.

A difusão dos direitos humanos específicos

Está se desenvolvendo um processo de constituição de formas sociais marcadas pelos efeitos excludentes das políticas neoliberais, desencadeando novos conflitos sociais e, por vezes, ameaçando a consolidação da democracia nos países periféricos do mundo capitalista. No limiar do século XXI, o panorama mundial é marcado por questões sociais globais, que se manifestam, de forma articulada, mas com distintas especificidades, nas diferentes sociedades. Paradoxalmente, o internacionalismo está fundado em problemas sociais globais, tais como a violência, a exclusão, as discriminações por gênero, os vários racismos, a pobreza, os problemas do meio ambiente e a questão da fome.

A nova morfologia do social produzida pelo processo de formação da sociedade global apresenta

⁹ IANNI, Octávio. *A Sociedade Global. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1992. Cit. da pág. 176.*

¹⁰ GIDDENS, Anthony. *Para além da Esquerda e da Direita. São Paulo, Editora da UNESP, 1966, p. 20 e p. 27.*

múltiplas dimensões, as quais podem ser assim evocadas. Produziram-se, além da metamorfose das classes sociais, outras transversalidades na produção da organização social, tais como as relações de gênero, as relações raciais, as relações entre grupos culturais e entre os dispositivos de poder-saber. Em segundo lugar, desencadeiam-se processos variados de formação e de consolidação do tecido social, por grupos que organizam conflitivamente seus interesses particulares e se articulam em vários contratos de sociabilidade. Mudanças nas instituições, como família, escola, processos de socialização, fábricas, pois elas sofrem processos de desinstitucionalização.

Em terceiro lugar, efetiva-se uma pluralidade de diferentes tipos de normas sociais, algo mais do que o próprio pluralismo jurídico, levando-nos a ver a simultaneidade de padrões de orientação da conduta muitas vezes divergentes e incompatíveis, como, por exemplo, a violência configurando-se como linguagem e como norma social para algumas categorias sociais, em contraponto àquelas denominadas de normas civilizadas, marcadas pelo autocontrole e pelo controle social institucionalizado. (ELIAS, 1990,1993)

Dentre as novas questões sociais, os fenômenos da Violência adquirem novos contornos, passando a disseminar-se por toda a sociedade. A multiplicidade das formas de violência presentes nas sociedades contemporâneas enquanto um processo de dilaceramento da cidadania.

As instituições socializadoras vivem um processo de crise e desinstitucionalização: a família, a escola, as fábricas, as religiões, e o sistema de justiça criminal (polícias, tribunais, manicômios judiciários, prisões).

A crise da família avoluma-se seja pela desnaturalização da ordem patriarcal realizada pelo movimento feminista, a crítica da dominação masculina (BOURDIEU, 1998), seja pelo registro da violência doméstica (SAFFIOTI & ALMEIDA, 1995; GREGORI, 1992). Analisa GARLAND: “A estrutura da família foi substancialmente transformada. Houve um acentuado declínio (e concentração no tempo) da fertilidade, com as mulheres se casando mais tarde, tendo poucos filhos e reentrando no trabalho remunerado imediatamente após dar a luz. Houve também um súbito e notável aumento dos divórcios” (GARLAND, 2001, p. 82-83). Também as dificuldades da identidade de gênero (TAYLOR, 1999, p. 37-41) e as transformações da posição das mulheres na sociedade contemporânea.

As questões sociais, desde o século XIX centradas em torno do trabalho (CASTEL, 1998) por consequência, tornam-se questões complexas e globais, pois várias são as dimensões do social que

passam a ser socialmente questionadas, entre elas a questão dos laços sociais.

Estaríamos diante de uma crise da modernidade tardia, na qual a privação relativa combina-se com o individualismo, transformando-se em “uma comparação no interior da divisão do trabalho e entre aqueles que estão no mercado e os excluídos, conformando uma grande vulnerabilidade social, pobreza e miséria”. Assiste-se, nesse quadro, a uma ruptura dos controles sociais tradicionais substituídos por uma invasão dos meios de comunicação na esfera da socialização. Cabe falar, então, de um tempo histórico não-linear, pontual, repetitivo, de uma sociedade de risco na qual a falência do controle social formal se expressa na crise mundial das polícias (REINER, 2000; BAYLEY, 1996; YOUNG, 1999; SOARES, 2000).

A Declaração dos Direitos Humanos de Viena, de 1993, firmada na Conferência Mundial promovida pela ONU, ressaltava as novas situações de conflitualidade: “30. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem expressa também a sua consternação e condenação face ao fato de violações graves e sistemáticas e situações que constituem sérios obstáculos ao pleno gozo dos direitos do homem continuarem a ter lugar em diferentes partes do mundo. Tais violações e obstáculos incluem a tortura e os tratamentos ou castigos cruéis, desumanos e degradantes, as execuções sumárias e arbitrárias, os desaparecimentos, as detenções arbitrárias, todas as formas de racismo, discriminação racial e “apartheid”, a ocupação e o domínio estrangeiros, a xenofobia, a pobreza, a fome e outras negações dos direitos econômicos, sociais e culturais, a intolerância religiosa, o terrorismo, a discriminação contra as mulheres e a ausência do Estado de Direito”.

A produção do Estado de controle social penal

A violência como nova questão social global está provocando mudanças nos diferentes Estados, com a configuração de Estado de Controle Social repressivo: em outras palavras, estamos diante de formas contemporâneas de controle social, com as características de um Estado repressivo acompanhando a crise do Estado - Providência. Alguns elementos possibilitam caracterizar este estado penal:

1. O discricionarismo e a violência policial aparecem como umas das novas questões sociais globais, em grande parte ainda impensada pela sociologia, na perspectiva da conflitualidade. Na última década, a questão policial tornou-se mais complexa, seja pela suposta ineficácia e ineficiência frente ao crescimento e diferenciação das ações sociais socialmente criminalizadas, seja pelos

novos fenômenos criminalizados na “modernidade tardia” nos países centrais do mundo capitalista (YOUNG, 1999). Expande-se, pelo planeta, a opção pelo crescimento das funções de controle social repressivo da polícia, com o apelo sistemático ao uso da violência ilegal e ilegítima.

2. A produção social do sentimento de insegurança: “Os homens e as mulheres pós-modernos trocaram um quinhão de suas possibilidades de segurança por um quinhão de felicidade. Os mal estares da modernidade provinham de uma espécie de segurança que tolerava uma liberdade pequena demais na busca da felicidade individual. Os mal estares da pós-modernidade provêm de uma espécie de liberdade de procura do prazer que tolera uma segurança individual pequena demais” (BAUMAN, 1998, p. 10). Tal Incerteza tem sido produzida pelo enfraquecimento dos laços sociais, desde a insegurança no emprego à crise das relações sociais entre as pessoas (HOBBSBAWM, 2.000, p. 138, p. 194; BAUMAN, 1998, p. 32, 35; GARLAND, 2001 p. 92). A reação do público seria marcada pelo “medo do crime” e pelo “pânico moral”, a “sensação de insegurança”, o “medo de falhar” similar ao “medo do outro”, uma crise da civilidade na vida cotidiana (TAYLOR, 1999, p. 17-19; YOUNG, 1999).

3. O “programa de tolerância zero”, da Polícia de Nova York, somente em seu aspecto de reforço do policiamento ostensivo mas desprezando toda a rede de serviços de associações que, naquela cidade, faz parte do programa (YOUNG, 1999, , cap. 5, p. 121-148).

4. O controle social do crime não é mais apenas das agências estatais, mas também por polícias privadas, formais ou precárias, configurando um “complexo de serviços privados de segurança”.

5. O encarceramento dos “consumidores falhos”, pois “a busca da pureza pós-moderna se expressa diariamente com a ação punitiva contra os moradores das ruas pobres e das áreas urbanas proibidas, os vagabundos e os indolentes” (BAUMAN, 1998, p. 26). Consolidou-se a indústria carcerária: “Durante os últimos vinte e cinco anos, a população de encarcerados e de todos os que obtêm a sua subsistência da indústria carcerária - a polícia, os advogados, os fornecedores de equipamento carcerário - tem crescido constantemente. O mesmo aconteceu com a população de ociosos - exonerados, abandonados, excluídos da vida econômica e social. Conseqüentemente, como seria previsível, aumentou o sentimento popular de insegurança” (BAUMAN, 1998, p. 49; WACQUANT, 2000). Finalmente, a barbárie da prisões enquanto depósito de “hombres infames”, nas quais passa a predominar uma orientação repressiva, aumenta a duração das penas privativas de liberdade, restringindo-se a vida dos apenados nos presídios de

segurança máxima, com o abandono dos idéias “correcionais” da época anterior.

Em síntese, o Estado do controle social penal apresenta as seguintes características: a polícia repressiva, o judiciário penalizante, a privatização do controle social, fazendo com que o crescimento das polícias privadas, das prisões privadas seja acompanhado pelo “complexo industrial-policial”, ou todos os ramos industriais envolvidos com equipamentos e instalações de prevenção e repressão ao crime, tais como seguros, segurança privada, viaturas, equipamentos de comunicação, sistemas de informação, etc. (TAYLOR, 1999, p. 213-222).

Os silêncios na sociedade brasileira e os direitos humanos não realizados

No quadro de mundialização das conflitualidades sociais, podemos pensar em uma 5ª Geração de Direitos Humanos enquanto um conjunto de direitos nunca efetivados plenamente na modernidade - direitos civis, políticos, sociais e difusos - os quais, restos de uma exclusão de acesso ao direito pela maioria da população, emergem como reivindicações de inúmeros movimentos sociais no século XXI. Por um lado, as populações em situação de vulnerabilidade social, conforme acentua a Declaração de Viena:

“24. Deve ser dada uma grande importância à promoção e à proteção dos Direitos do homem de pessoas pertencentes a grupos que se tenham tornado vulneráveis, incluindo os dos trabalhadores migrantes, à eliminação de todas as formas de discriminação contra tais pessoas, e ao reforço e a uma implementação mais eficaz de instrumentos de Direitos do homem já existentes.”

Por outro lado, a reprodução da exclusão social configura um contingente populacional sem acesso a direitos de qualquer ordem:

“25. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem afirma que a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que são necessárias medidas urgentes para alcançar um melhor conhecimento sobre a pobreza extrema e as suas causas, incluindo as relacionadas com o problema do desenvolvimento, por forma a implementar os Direitos do homem dos mais pobres, a colocar um fim à pobreza extrema e à exclusão social e a promover o gozo dos frutos do progresso social”.

Na sociedade brasileira, a Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, representou a instauração do Estado Democrático de Direito, com inúmeras possibilidades de aumento no

acesso à Justiça, abrindo um processo de informalização da Justiça (AZEVEDO, 2000). Entretanto, foi escassa a discussão sobre o direito à vida e à segurança, prevalecendo o ponto de vista dos Comandos das Polícias Militares estaduais, o qual garantiu a definição constitucional dessas polícias como força auxiliar das forças armadas (Constituição Federal de 1988, artº 144). As forças sociais democráticas vinham fazendo a denúncia de graves violações de direitos humanos desde os anos de “chumbo” da Ditadura Militar. Por um lado, os liberais consideravam que o Estado de Direito superaria tanto a violência do Estado quanto a criminalidade. Por outro, as forças de esquerda falavam em violência estrutural do modo de produção capitalista, considerando o crime um epifenômeno das relações de exploração. Poucos percebiam as relações entre cultura e violência como estratégia de sobrevivência para algumas camadas populares (OLIVEN, 1982). Somente nos anos 90, a violência veio a tornar-se um problema social e uma questão sociológica. Os estudos sobre o crime já estavam presentes na historiografia brasileira (BRETAS, 1991), os processos da violência política rural já vinham sendo analisados, com larga tradição nos estudos sociológicos (TAVARES DOS SANTOS, 2002), e a denúncia da violência contra os trabalhadores rurais e camponeses passou a ser sistemática (CPT, 1988-2003). A noção de “criminalidade violenta” passou a ser um instrumento chave para explicar a junção do crime com a violência, inaugurando uma larga série de pesquisas e estudos de caso (ADORNO, 1993; ZALUAR, 1999; LIMA et alii, 2002). Em outras palavras, a publicação de uma série de resenhas sobre o estado da arte dos estudos sociológicos sobre crime e violência, incluindo os estudos sobre as polícias, a segurança pública, o poder judiciário penal, as prisões e os fenômenos de violência na escola. A diversidade regional dos estudos também já possibilita uma visão comparativa entre cidades e Estados, acrescentando a visibilidade social e a compreensão sociológica das conflitualidades na sociedade brasileira. No espaço-tempo mundial, desenvolve-se uma cultura da Resistência na Pós-Modernidade e na Era do Globalismo, muitas vezes marcada como uma cultura da fronteira¹¹. Muito mais do que oposição a um padrão hegemônico, pode-se observar a produção social global de novas concepções de sociedade. Cabe reconhecer que “no final do século, a única utopia realista é a utopia ecológica e democrática” (SOUSA SANTOS, 1994, p. 42). Em oposição a uma forma cultural da globalização hegemônica, que SOUSA SANTOS denomina de

¹¹ Cf. as reiteradas referências em: IANNI, p.180; SOUSA SANTOS, 1994, p. 70, 134/135; JAMESON, p.51, p.89; HARVEY, 1993- p.19, 47, 49, 57, 53, 61.

Pós-Modernidade reconfortante, parece ser possível pensar em um estilo intelectual caracterizado por uma Pós-Modernidade Inquietante (SOUSA SANTOS, 1994, p. 98/99; HARVEY, 1993, p. 47), a qual reconhece as profundas transformações sociais do capitalismo na era do globalismo, mas mantém, na linha histórica do pensamento insurgente que marcou a modernidade, o horizonte da crítica e da rebeldia intelectuais, desenhando projetos emancipatórios capaz de visualizar alternativas de uma sociedade democrática pós-moderna, multicultural e capaz de realizar, de modo radical, os projetos sociais e políticos que reconstruíssem a solidariedade, a dignidade humana e a liberdade da ação coletiva nos processos sociais globais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2003). O debate público e a difusão dos direitos humanos, em sua complexidade e na perspectiva dos direitos da diferença específica, podem ajudar a trilhar as múltiplas veias de compreensão das questões sociais globais, na esperança de a consciência coletiva possa desvelar as faces e processos da garantia dos direitos humanos e, assim, contribuir para a consolidação da democracia nas sociedades contemporâneas.

As possibilidades de um controle social democrático no século XXI

Neste nascente Século XXI, multiplicam-se os projetos para prevenir as violências e reduzir a criminalidade violenta, na perspectiva de novas alternativas de políticas públicas de segurança que possam garantir o direito de segurança dos cidadãos e cidadãs nas sociedades do Século XXI. São efeitos múltiplos da mundialização da questão dos Direitos Humanos, desde a Conferência Mundial de Direitos Humanos, reunida em Viena, em 1993.

Estamos, desde 2001, em um período de proposições para “um outro mundo possível”, como aconteceu durante o Fórum Social Mundial de Porto Alegre, nos anos de 2001, 2002 e 2003. Entretanto, se muito se discutiu sobre a violência, em particular a violência doméstica e a violência contra os jovens, o debate sobre a questão da segurança foi escasso e sobre a questão da reforma das polícias foi nulo.

Nos esforços de reconstrução institucional visando à plenitude do Estado de Direito, nos últimos vinte anos, não foram colocadas em questão várias dimensões do controle social institucional, em particular, a situação das prisões e os modos de funcionamento das polícias. Cabe salientar as dificuldades de acesso à justiça, a seletividade social da justiça penal e a perda de legitimidade

das instituições de controle social.

As lutas sociais contra a violência expressam as possibilidades de uma governamentalidade, fundada na sociedade civil e na construção social da cidadania, buscando-se a reconstrução das relações de sociabilidade mediante outras bases da solidariedade social.

Entre os agentes da transformação, podemos identificar as instituições da sociedade civil que promoveram tais lutas: a campanha de Hélio Bicudo contra os “grupos de extermínio” em São Paulo, nos anos 70; a campanha pela Anistia, de 1975 a 1979; e o grupo ecumênico, católico, luterano e judeu, do movimento “Tortura Nunca Mais”, no início dos anos 80; a Campanha Nacional contra a Violência, levada adiante pela OAB - Ordem dos Advogados do Brasil; CNBB, a Campanha sobre a Violência contra a Criança, organizada pela CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. , IECLB, CPT.

Nos anos 90, assistimos a sucessivas campanhas contra a Violência no Campo, protagonizadas pela Comissão Pastoral da Terra, da CNBB, CONTAG - Confederação dos Trabalhadores na Agricultura e IBASE, desde 1985; as COMISSÕES DE DIREITOS HUMANOS; O Movimento Viva Rio; as Campanhas contra a Violência em relação à Mulher; os movimentos de homossexuais denunciando a violência contra gays, lésbicas e travestis; as lutas do movimento negro, e tantas outras.

Também as campanhas contra a Violência nos Presídios, levada adiante pela Comissão de Justiça e Paz “Teotônio Vilela”, da Arquidiocese de São Paulo; a mobilização pela Desmilitarização das Polícias Militar Estaduais, capitaneada por Hélio Bicudo e pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, dirigido por Paulo Sérgio Pinheiro; a Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados, as Comissões de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (RELATÓRIO AZUL, 1994 - 2003); e a Campanha pela Paz nas Escolas, capitaneada pela UNESCO.

Seria possível pensar a construção de uma cidadania transnacional ou mundial, marcada pela criação institucional e pela difusão e comunicação de práticas sociais, jurídicas e simbólicas inovadoras e globais?

Evoquemos, novamente, a Declaração de Viena:

“8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos do homem e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso de um povo em determinar os seus sistemas político, econômico, social e cultural e a sua total participação em todos os aspectos da sua vida. Neste contexto, a promoção e

a proteção dos Direitos do homem e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, deverão revestir-se de caráter universal e ser conduzidas sem quaisquer condições implícitas.”

Em outras palavras, contra uma sociedade normalizadora e programada, efeito de uma tecnologia de poder centrada na vida, e de um Estado orientado para o controle social penal, emergem, no jovem século XXI, forças sociais de resistência, novos movimentos sociais, a crítica aos processos sociais de construção da violência simbólica e das “representações sociais da insegurança” e as concepções de uma Polícia Cidadã orientada para a mediação de conflitos. Em várias de suas edições, o Relatório Azul apoiou firmemente essa visão democrática do controle social orientada pelo respeito à dignidade humana.

Bibliografia

- ADORNO, Sérgio. “A criminalidade urbana violenta: um recorte temático”. In: BIB. Rio de Janeiro, ANPOCS, n. 35, 1993, p. 3-242.
- AZEVEDO, Rodrigo G. de. Informalização da Justiça e Controle Social. São Paulo, IBCCRIM, 2000.
- BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Polícia e Direitos Humanos : do antagonismo ao protagonismo. Porto Alegre, Seção Brasileira da Anistia Internacional, 1994.
- BAUMAN, Z. O mal-estar da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BAYLEY, David H. Police for the Future. New York, Oxford University Press, 1996.
- BOBBIO, Norbert et alii. Dicionário de Política. Brasília, Ed. da UnB, 2. ed., 1986, p. 944;
- BOBBIO, Norberto - A Era dos Direitos. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. La domination masculine. Paris, Seuil, 1998 (ed. br.)
- BRETAS, Marcos Luiz. “O Crime na Historiografia Brasileira”. In: BIB. Rio de Janeiro, 32:49-61, 1991.
- CALDEIRA, Teresa. Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP; Paralelo 34, 2000.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CPT - Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no Campo - 1988-2001. CPT, Goiânia, 1989 a 2003.
- ELIAS, Norbert. O Processo Civilizador - uma história dos costumes. R. J. , Jorge Zahar, v. I, 1990
- ELIAS, Norberto. O Processo Civilizador - Formação do Estado e Civilização. R. J. , J. Zahar, v. II, 1993

- GARLAND, David. *The Culture of Control*. Oxford, Oxford University Press, 2001
- GIDDENS, Anthony. *Para além da Esquerda e da Direita*. São Paulo, Ed. da UNESP, 1966.
- GREGORI, Maria Filomena. *Cenas e queixas*. São Paulo, 1992.
- HARVEY, David. *A Condição Pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1993.
- HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos*. Rio de Janeiro, R. J. Paz e Terra, 1994.
- HOBBSBAWM, Eric. *Novo século*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- IANNI, Octavio - *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1992.
- JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática, 1996.
- LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia”. In: BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2.000, p. 45-123.
- MONTORO, Franco. “Cultura dos Direitos Humanos:.. In: Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1988, p. 1.
- OLIVEN, Ruben. *Violência e cultura no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- PAIS, José Machado. *Ganchos, tachos e biscates*. Porto, AMBAR, 2001.
- PAVARINI, Massimo & PEGORARO, Juan. *El control social en el fin del siglo*. Buenos Aires, UBA, 1995.
- REINER, Robert (2000). *The Politics of the Police*. Oxford, Oxford University Press, Third edition (Ed. Bras. EDUSP).
- SAFFIOTI, Heleith I. B & ALMEIDA, Suely S. de. *Violência de Gênero : poder e impotência*. Rio de Janeiro, Revinter, 1995
- SOARES, L. E. *Meu casaco de general*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SOUSA SANTOS, B. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *Pela mão de Alice : o social e o político na pós-modernidade*. Porto, Afrontamento, 1994.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente “A Violência na Escola: conflitualidade social e ações civilizatórias”. In: *Revista Educação e Pesquisa*. São Paulo, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, v. 27, n. 1, janeiro-julho de 2001, p. 105-122.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. “A Sociologia para o Século XXI: análise, responsabilidade e imaginação”. In: BARREIRA, César (org.). *A Sociologia no Tempo: memória, imaginação e utopia*. São Paulo, Cortez, 2003, p. 195-213.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. “Violências, América Latina: a disseminação de formas de violência e os estudos sobre conflitualidades”. In: *Revista SOCIOLOGIAS*. Porto Alegre, PPG - Sociologia do IFCH - UFRGS, Número 8, novembro de 2002, p. 16-32. (Tema: VIOLÊNCIAS, AMÉRICA LATINA) (2002-C).
- TAYLOR, I. & WALTON, p. & YOUNG, J. *La Nueva Criminologia*. Buenos Aires, Amorrortu , 1990.
- TAYLOR, Ian. *Crime in Context*. Cambridge, Polity Press, 1999.
- WACQUANT, L. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2000.
- YOUNG, J. *The Exclusive Society*. London: Sage, 1999.
- ZALUAR, Alba. “Violência e Crime”. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo, ANPOCS/Sumaré, 1999, p. 13-107.
- ZALUAR, Alba. *Condomínio do Diabo*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1994.

Povos indígenas

“ Nós, da comunidade indígena Kaingang da Serrinha, retornamos no dia de hoje para a nossa terra da Serrinha. Cansamos de esperar que as autoridades devolvessem a Serrinha para nós. Já são mais de 40 anos de espera, por isto estamos retornando por nossa conta. Não sairemos mais da Serrinha. Neste sentido, estamos prontos para lutar e enfrentar qualquer ameaça que venha a ocorrer. Por isto que qualquer conflito que acontecer é da responsabilidade das autoridades”.

Trecho da carta das famílias da comunidade indígena da Serrinha encaminhada à CCDH AL/RS e publicada no Relatório Azul/1996.



Eduardo Quadros

Os direitos dos povos indígenas do Rio Grande do Sul: implantação, defesa e garantia nos últimos dez anos

Mozar Artur Dietrich*

Enfoques gerais

Este texto tem dois objetivos: a) avaliar a implantação e implementação dos direitos humanos dos povos indígenas Kaingang e Guarani de nosso Estado a partir da leitura do Relatório Azul, instrumento de acompanhamento, debate, defesa e promoção dos direitos humanos, elaborado pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, no que se refere às ações a respeito dos Kaingang e Guarani, no período dos últimos dez anos (1994-2004), comentando, principalmente a partir do que se esboça nesses relatórios, a situação desses povos, suas lutas, reivindicações, vitórias e derrotas, com acento também nesse período; b) ler crítica e propositivamente o Relatório Azul, apresentando algumas idéias para sua atuação, bem como para a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul - CCDHAL/RS, em suas ações direcionadas a defender e garantir os direitos desses povos indígenas.

Para quem acompanha o desenvolvimento da temática dos povos indígenas em nosso Estado, não é possível não considerar o grande avanço que esses povos obtiveram nos últimos dez anos, principalmente em sua luta pelo resgate de suas terras tradicionais, mas também por melhorias nas áreas da saúde, educação, sustentabilidade. Muitos são os motivos desses avanços e conquistas, mas é inegável também que o grande impulsor de todas essas conquistas foram as mobilizações e articulações dos próprios indígenas. Eles têm intentado uma luta incansável, obstinada, e por isto têm obtido avanços. O sofrimento e as necessidades fazem com que as pessoas busquem sempre melhorar, mas no caso dos povos indígenas é muito mais do que isto. Trata-se antes de

tudo de uma consciência que se forjou na sua história de povos diferenciados, de povos que têm noção de seus direitos e de sua condição especial de povos diferenciados e por isto lutam para se manter como tais, para manter sua autonomia frente uma sociedade que, a rigor, não os aceita, quando não os quer destruir.

Esses avanços também têm suas explicações no apoio que essas comunidades têm conquistado, principalmente de outros movimentos sociais, sindicais, de trabalhadores do campo, sem terras, de entidades eclesiais ou leigas que lutam pelos direitos humanos, por uma nova sociedade, justa e feliz. Também tem sua explicação no aprimoramento das instituições públicas, a partir da redemocratização de nosso país e da exigência social por controle público e participação social na elaboração, implantação e fiscalização das políticas públicas em geral.

Nesse contexto, também não é possível não lembrar da participação da CCDHAL/RS na luta pela implantação e implementação dos direitos humanos dessas comunidades, nesse período, bem como do enfoque e projeção que o Relatório Azul tem dado ao tema. Algumas vezes, quase como último recurso, os indígenas recorreram à CCDH, em busca de ajuda e apoio em sua luta cotidiana, e já quíntissecular, pela garantia ou resgate de seus direitos. Nesse propósito, os índios, no mínimo, sempre encontraram as portas e ouvidos da CCDHAL/RS abertos, disposta a participar das suas lutas.

A rigor, para se fazer mais justiça a esta participação em especial, esta análise deveria remontar aos anos de 1987 a 1989 (e mesmo antes), quando se discutiu e aprovou no Brasil nossa atual Constituição Federal/CF/88 (5 de outubro de 1988) e nossa atual Constituição Estadual/CE/89 (1989).

Foram muito importantes as ações da CCDHAL/RS para que se garantissem, dentro do texto dessas constituições, os direitos dos indígenas. Na elaboração do texto da CF/88, a CCDH participou na coleta de assinaturas e sugestões aos constituintes federais, para que aprovassem os textos na forma excelente como se encontram. Também na elaboração da CE/89, a CCDH não só emprestou espaço para articulação dos movimentos indígenas que vinham à Assembléia Legislativa acompanhar os trabalhos, como defendeu suas propostas.

O resultado mostra uma Constituição onde os povos indígenas têm seu status de cidadania diferenciada garantido em vários capítulos e artigos dentro do corpo da Lei Maior de nosso Estado. O maior e mais expressivo avanço dessa Constituição, talvez seja no tocante às terras

* Assessor Jurídico do Conselho de Missão entre Índios

indígenas. O Artigo 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CE/89, que determina que o próprio Estado participe do processo de regularização fundiária das terras indígenas, é único no Brasil entre os Estados Federados e tem servido de espelho para que outros Estados façam o mesmo. O movimento indígena nacional, mas também autoridades de outros Estados, sempre citam o Rio Grande do Sul como exemplo a ser seguido neste aspecto. A importância desse texto do Artigo 32 reside no fato de que o Estado reconhece seus erros no passado, quando destinou terras indígenas ilegalmente para a reforma agrária, e na obrigação da reparação desse erro.

Está na tradição dessa Casa Legislativa, e de sua CCDH AL/RS, a defesa dos indígenas. Exemplo concreto disto foi a realização de uma grande Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, no ano de 1968 quando, inclusive a Assembléia se deslocou para várias terras indígenas onde ocorriam conflitos com colonos, tendo concluído, ao final de seus trabalhos, que as terras indígenas estavam sendo de fato transformadas, ilegal e indevidamente pelo próprio governo do Estado, em instrumentos de reforma agrária, até mesmo como forma de proteger-se os latifúndios. Os indígenas resistiam, mas não conseguiam barrar esse processo genocida oficial.

Já naquele tempo, a CPI determinou taxativamente que as terras fossem devolvidas aos índios, que os colonos fossem reassentados e que os governantes responsáveis por esses processos fossem responsabilizados. Aquela atitude corajosa da CPI, porém, não encontrou eco no Poder Executivo, que nunca cumpriu nenhuma de suas deliberações. Mas a CPI teve seus resultados, embora tardios. Para além do também excelente texto constitucional que temos, pensando na garantia dos direitos dos povos indígenas, seu mais importante resultado, que precisa ser reconhecido, é o fato do Estado estar sendo obrigado a participar, em conjunto com o Governo Federal, nesse intrincado e difícil processo de regularização das terras indígenas.

Sem dúvida aquela CPI foi um marco que simbolizou uma ruptura entre uma prática Estatal declaradamente genocida, implantada em nosso Estado durante mais de 50 anos, que buscava integrar à força os povos indígenas à sociedade em geral, ou então simplesmente exterminá-los. A CPI barrou esse processo, necessitando para isto proibir que se esbulhassem terras indígenas e que quem o fizesse deveria ser responsabilizado, mesmo criminalmente.

Infelizmente, como é comum em quase tudo na esfera pública de nosso país quando se trata de garantir direitos de minorias, o processo para se retomar as terras que haviam sido retiradas dos

índios demorou exatos 30 anos para ser iniciado, considerando as determinações da CPI de 1968 e a primeira ação governamental de retirada de colonos das terras indígenas, que começou a ocorrer timidamente apenas em 1998, e isto somente após uma intensa campanha de pressão das comunidades Kaingang e Guarani, entidades governamentais e não governamentais sobre o Governo do Estado. Toda essa mobilização, conforme é contada no Relatório Azul, passou a ocorrer de uma forma mais articulada a partir de 1994, quando, dentro das dependências da CCDH AL/RS, reuniu-se um grupo expressivo de representantes indígenas e entidades governamentais e não governamentais com esses objetivos.

Esse grupo tivera sua origem numa reunião ocorrida dias antes na sede da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, convocada pela Dra. Ieda Hoppe Lamaison, Procuradora da República que à época respondia, na Procuradoria, pela garantia dos direitos indígenas. Dentre os encaminhamentos daquela reunião, decidiu-se pela composição de uma “Comissão para Resolver os Conflitos de Terras Indígenas no Estado do Rio Grande do Sul”. Em sua segunda reunião, já nas dependências da CCDH AL/RS, em audiência pública convocada especialmente para esse fim, o movimento reforçou-se e se pode afirmar que, a partir desse impulso, o Governo do Estado teve que tomar medidas para o início desse processo de reassentamento ou indenização de colonos, que iniciou-se concretamente em 1998 e estende-se aos dias atuais. Nesse sentido, a atuação histórica e atual da CCDH AL/RS e do Relatório Azul, tem sido, no mínimo, de vigilância e cobrança sobre as ações das instituições públicas responsáveis por cumprir as determinações constitucionais.

Essa atuação firme da CCDH AL/RS na defesa, promoção e garantia dos direitos dos povos indígenas não é só resultado do engajamento e compromisso de seus quadros de pessoal, seus dirigentes e deputados que a compõem, mas também é reflexo da firme, insistente e incansável ação dos Kaingang e Guarani, que intensificaram enormemente, nesse período, suas articulações e pressão sobre as instâncias estatais responsáveis pela implementação de seus direitos à terra, saúde, educação, habitação, sustentabilidade.

Por um lado, a partir desta assertiva, pode-se concluir, acertadamente, que os indígenas estão cada vez mais capacitados a enfrentarem autonomamente os processos de garantia de seus direitos. Mas, por outro lado, é forçoso concluir que eles têm sido levados a essas lutas, muitas vezes tensas e com conflitos que já lhes causaram várias mortes, estupros, prisões ilegais,

discriminação e perseguições, em função da dramática situação em que ainda vivem. No limiar do Século XXI, dentro do próprio Estado com o melhor índice de desenvolvimento humano do país, muitos Kaingang e Guarani ainda padecem fome. Em pesquisas recentes, nosso Estado figura, ao lado dos Estados do Nordeste e do Mato Grosso do Sul, como o Estado em que os indígenas mais passam fome. Isto é resultado de séculos de esbulho de suas terras, de um processo impiedoso de discriminação e segregação, de tutela oficial e roubo das riquezas dos recursos dessas terras, todas essas ações, em sua maioria, patrocinadas exatamente pelos órgãos oficiais, encarregados da proteção dos indígenas. Nesse sentido, a ação da CCDH AL/RS de cobrança e fiscalização da execução de políticas públicas de promoção, defesa e garantia dos direitos indígenas é das mais necessárias, importantes e meritórias, ainda mais vindo de uma casa tão representativa da sociedade gaúcha, como é nossa Assembléia Legislativa. De fato é uma ação imprescindível que tem trazido resultados, como veremos nessa breve análise, e como percebe-se na confiança que os indígenas depositam na CCDH, que, apesar de suas limitações e alcance, tem participado desses processos históricos difíceis, que são os de respeitar e fazer respeitar os povos indígenas, Kaingang e Guarani, de nosso Estado.

Terras indígenas

A solução da chamada “questão indígena” não se resume, como muitos afirmam, à garantia das terras para que esses povos possam viver de acordo com seus usos costumes e tradições. Há alguns anos, divulgou-se nacionalmente uma campanha que pretendia ser de conscientização, a qual dizia que “Índio é terra”. Essa coisificação, mais do que passar a idéia errada de que a solução dos problemas enfrentados pelos índios passa somente pela solução de suas pendências fundiárias, fez esquecer, ou deixar de lado questões tão importantes como a saúde, a educação, a etnosustentabilidade.

Ainda hoje muito pensam assim, que resolvendo-se os problemas das terras, os demais direitos das comunidades indígenas estarão automaticamente também resolvidos. É um erro pensar-se assim, pois os direitos humanos dos povos indígenas são amplos e vão muito além da terra. São os direitos à habitação digna, saúde e educação diferenciados e com qualidade, meio ambiente saudável e sustentável, trabalho e renda, respeito à suas formas culturais e religiosas próprias

e, principalmente, autonomia em suas terras, para viverem de acordo com o que determinam suas crenças, costumes e tradições.

Esta visão distorcida de que tendo terras os índios estarão bem, parte de um pressuposto que não existe mais, e que jamais voltará a existir, o de que os índios teriam de volta todas as terras que tiveram no passado, em tamanho e qualidade, que lhes garantisse o modo como viviam “livres e soltos” no passado, “felizes, robustos e belos”, como escreveu Pero Vaz de Caminha.

Essa idéia também pressupõe erradamente que os próprios indígenas queiram retornar àqueles tempos, como se aqueles fossem tempos de glória e fartura. Atualmente, as comunidades indígenas querem ter acesso a todos os bens que nossa sociedade produz, e têm direito a isto, desde o conforto dos meios de transportes à medicina que tem garantido a cura de várias doenças. Contudo, querem partilhar desses benefícios mantendo suas formas próprias de sociedades política, social e economicamente diferenciadas. As constantes e legítimas lutas indígenas por suas terras tradicionais buscam garantir espaços onde eles possam viver de acordo com suas culturas, que ainda mantêm traços coletivos, comunitários e maior proximidade com o elemento terra, que é constitutivo de sua forma própria de relacionar-se com o mundo, com o meio ambiente. Índio não é terra, mas a terra é essencial para o índio.

Os Relatórios Azuis analisados (1994-2003) incorreram nesse mesmo erro reducionista. A partir de sua leitura, sobressai-se a “questão da terra” em todas as edições. Nas seis primeiras, de 1994 a 2000, os problemas fundiários chegam a ser os únicos que aparecem relacionados e comentados. A partir de 2000, outras áreas passaram a ser enfocadas, mas o acento na questão “terra” ainda predomina.

A metodologia empregada pelo Relatório Azul para analisar e acompanhar a evolução dos direitos humanos dos povos indígenas mudou a partir do ano 2000, pois, acertadamente, passou a utilizar os pactos internacionais dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais como parâmetros para essas análises. Infelizmente foi só naquele ano e as duas últimas edições continuam enfocando praticamente todas as demais áreas e direitos, mas não tão sistematicamente e de uma maneira ordenada.

No Relatório Azul do ano de 2000, podemos encontrar relacionadas as várias dimensões que compõem os direitos humanos indígenas: habitação, saúde, educação, cultura, sustentabilidade, assistência social, segurança, meio ambiente, os direitos das mulheres, a problemática dos índios

urbanos, os movimentos indígenas.

Contudo, essa postura do Relatório Azul, centrada na questão terra, não deixa de ser louvável, pois o enfrentamento do problema do roubo, diminuição e falta de terras é de fato vital para os povos indígenas. Infelizmente, ainda se difunde muito o preconceito de que “é muita terra para pouco índio”, o qual esconde os reais propósitos que são os de não se mexer na estrutura agrária brasileira, que é injusta e concentradora de terras, que prima pela propriedade privada e capitalista, que vê nos povos indígenas e em sua maneira diferente de se relacionar e explorar a terra um entrave ao progresso das regiões. Nesses processos de devolução das terras indígenas, cumprindo o mandamento constitucional, tanto os índios, quanto seus apoiadores são destratados e pressionados, quando não ameaçados, para que as lutas por terras sejam impedidas. Além disto, esses relatórios refletiram sempre os movimentos sociais que aconteciam, e que eram acentuadamente as lutas por terras.

A partir da análise dos textos dos relatórios, pode-se ter, inclusive, uma visão histórica muito interessante do que tem sido essa luta dos índios e seus apoiadores por suas terras tradicionais, nos últimos dez anos, e que é por certo das lutas mais difíceis.

Para se ter uma idéia simples, de fácil compreensão, mas de grande significado, sobre esse último período de dez anos no Estado do Rio Grande do Sul, em 1994 tínhamos apenas 10 terras indígenas reconhecidas e demarcadas, sendo 9 Kaingang (Votouro, Carreteiro, Cacique Doble, Ligeiro, Nonoai, Guarita, Inhacorá, Iraí) e somente uma Guarani (Guabiroba, também conhecida como Votouro Guarani). Essas áreas totalizavam uma área de 52.528 hectares, o que correspondia a 0,19% da superfície de nosso Estado. E mesmo essas 10 terras que ainda restavam aos índios depois de mais de um século de esbulho de seus territórios, eram invadidas, ou loteadas para a Reforma Agrária. Eram os casos específicos de Votouro, Guabiroba, Cacique Doble, Nonoai e Inhacorá.

Pode-se concluir que praticamente durante todo o decorrer do Século XX, a situação das terras das comunidades indígenas veio sofrendo uma lenta ação reducionista. Os índios entram no século XX praticamente sem nenhuma terra garantida, do ponto de vista legal. A partir de 1910, o próprio Estado do Rio Grande do Sul, em parceria com o Governo Federal e seu órgão de proteção ao índio, o SPI, passou a demarcar algumas terras no Estado. Foram doze as terras reconhecidas, demarcadas e tornadas públicas: Guarita, Inhacorá, Carreteiro, Nonoai, Serrinha, Ventarra,

Votouro, Guabiroba, Ligeiro, Cacique Doble, Monte Caseiros e Lagoão, as quais totalizavam cerca de 110.000 hectares. Na verdade, o Estado demarcou outras áreas, como Mato Preto e Forquilha, fez mapas dessas áreas, mas elas foram invadidas ou loteadas e o próprio Estado permitiu isso, deixando os índios à própria sorte, ou transferindo-os para outras áreas.

Os índios chegam ao ano de 1968, ano da CPI, somente com mais 7 terras, que totalizavam 49.900 hectares. Nos anos seguintes, até 1994, o número de terras cresce um pouco, como vimos acima (10 terras com 52.528).

Nesse período, todas essas situações de luta de terras foram trazidas várias vezes para a CCDH e denunciadas em audiências públicas, onde sempre se tiravam encaminhamentos para as várias instâncias públicas responsáveis. A partir de 1994 também, como já referido acima, instala-se a Comissão para Resolver os Conflitos de Terras Indígenas no Estado do Rio Grande do Sul dentro da CCDH. Compunham essa Comissão: a Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, que a convocou inicialmente, a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa, a Fundação Nacional do Índio, o Conselho Estadual do Índio, representantes das comunidades Kaingang e Guarani, o Conselho de Missão entre Índios, da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, o Conselho Indigenista Missionário, órgão anexo à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre.

Passados esses dez anos de intensas lutas dos povos indígenas e seus apoiadores para reaverem suas terras originais temos, atualmente, um quadro totalmente diferente daquele. Já contamos no Estado com 22 terras indígenas regularizadas ou em processo de regularização. Dessas 22 áreas atuais, 12 são Kaingang: Cacique Doble, Carreteiro, Monte Caseiros, Votouro, Guarita, Inhacorá, Iraí, Ligeiro, Rio da Várzea, Serrinha, Ventarra e Nonoai; e 10 são Guarani: Barra do Ouro, Cantagalo, Pacheca, Salto Grande do Jacuí, Varzinha, Coxilha da Cruz, Inhacapetum, Água Grande, Itapuã e Fazenda Vargas. Somadas, essas áreas totalizam 90.939 hectares, o que representa 0,32% da superfície estadual. Houve, portanto, no período, um aumento de 12 áreas, passando de 52.528 hectares para 90.939 hectares.

Especificamente com relação às terras Guarani, apesar do avanço na regularização de mais áreas, uma análise desse processo leva à conclusão de que a Funai não priorizou e não enfrentou de fato essa ação. Antes, parece que fugiu dela. Se observarmos quais as áreas que foram demarcadas

pela Funai nos últimos dez anos -Pacheca, Salto Grande do Jacuí, Barra do Ouro, Varzinha e Fazenda Vargas, verificamos que todas elas situavam-se sobre terras públicas, pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul. Ou seja, foram demarcadas terras que não apresentavam óbices maiores, sobre às quais não haviam colonos, somente alguns posseiros. A Funai, como é muito bem criticado pelas lideranças Guarani, não tem de fato enfrentado o problema da regularização de terras. O que tem feito é reconhecer a ocupação tradicional sobre as terras públicas, o que evidentemente é um avanço, mas não resolve. Os problemas maiores parece que têm sido protelados, como é o caso de Capivari, Taim, Irapuá, Mato Preto, Ponta da Formiga, Itapuã, Lomba do Pinheiro e Torres.

O recentíssimo conflito surgido na demarcação da terra indígena (TI) Cantagalo revela essa postura do órgão indigenista. Trata-se de uma das menores terras Guarani, comprovadamente de ocupação tradicional já por dois laudos antropológicos, mas que tem sofrido toda sorte de protelações, tanto por parte da Funai, quanto do Ministério da Justiça. Este chegou ao requinte de inventar uma nova etapa no procedimento administrativo previsto no Decreto 1.775/96. Mesmo com todas as etapas vencidas, o Ministro da Justiça protelou a expedição da Portaria Declaratória em mais de um ano e somente a assinou depois de enviar uma equipe de servidores a campo verificar se os trabalhos da Funai até então realizados estavam corretos e se não havia conflitos com colonos. Ou seja, o Ministro da Justiça não confia na ação da Funai e se há conflitos não demarca as terras. Somente com a pressão da comunidade e do movimento indígena, com apoio de entidades parceiras, essa portaria foi expedida em agosto passado, declarando a pequena área de 284 hectares como tradicional. Contudo, a novela do Cantagalo não encerrou e vivemos um novo capítulo, no exato momento em que este texto é elaborado.

Com a vinda da empresa de topografia a campo para a demarcação física da área (colocação dos marcos), alguns colonos interpuseram resistência, tentando impedir que os funcionários demarcassem a área, o que é absolutamente normal em qualquer demarcação de terras indígenas. Nesses casos, ou se consegue uma negociação e acordo com os colonos para que aceitem, ou então resta à Funai, com o poder de polícia que lhe é conferido por lei, convocar a Polícia Federal para garantir os trabalhos de demarcação. Para surpresa de todos, frente a esse pequeno conflito, o funcionário da Funai que acompanha a ação decidiu convencer a comu-

de Guarani do Cantagalo de que deveriam ser deixados de fora cerca de 60 hectares de terras, onde residiam essas 5 famílias de colonos. Sob ameaças por parte desse funcionário de que se não fizessem isto a demarcação seria suspensa, a comunidade cedeu e acabou endereçando carta ao Presidente da Funai, concordando com essa redução de cerca de 20% da sua já pequena área. Perverte-se as funções de proteção de “órgão oficial de proteção”, passando a ser órgão de proteção dos colonos e não dos índios.

Esta ação criminoso da Funai está sendo denunciada ao Ministério Público Federal e ao Ministro da Justiça, inclusive pela CCDH, e espera-se que seja revertida e seus autores sejam responsabilizados, e não que se diga, a exemplo do que ocorreu na diminuição da Terra Indígena do Baú, levada a efeito pela Funai e Ministério da Justiça, que esta diminuição do Cantagalo vem em benefício da própria comunidade indígena. Espera-se também que os compromissos assumidos pelo atual presidente da Funai, Mércio Gomes, e pelo Ministro da Justiça, de que as terras Guarani seriam priorizadas, sejam de fato cumpridos.

Uma análise simples destes dados mostra, por um lado, o grande avanço na luta dos povos indígenas de nosso Estado no resgate de suas terras tradicionais. Por outro lado, é perfeitamente possível concluir-se que o maior avanço na regularização de terras para as comunidades indígenas no último século, se deu exatamente nesse período de dez anos que estamos avaliando. Passamos de 10 terras reconhecidas em 1994, para 24 áreas atualmente, havendo a possibilidade desse número passar para pelo menos 36 áreas nos próximos anos, o que por certo acontecerá, ao que tudo indica.

No tocante às terras, portanto, ainda há muitas pendências, tanto por terras a serem regularizadas, quanto em processos de recuperação de parte das que estão regularizadas, mas sofreram processos de diminuição no passado, e os Relatórios Azuis de 2001 e 2002, diligentemente, apontam para essa necessidade e exigem a atuação do Estado.

As áreas ainda pendentes de regularização e que já estão em processo junto à Fundação Nacional do Índio são:

- a) - para os Kaingang - Borboleta, Rio dos Índios, Kandóia, Morro do Osso e Forquilha;
- b) - para os Guarani - Capivari, Taim, Irapuá, Mato Preto, Ponta da Formiga, Itapuã, Lomba do Pinheiro e Torres. Estas áreas, uma vez demarcadas e regularizadas, totalizarão cerca de mais 30.000 hectares devolvidas aos seus mais legítimos donos. Já as áreas que necessitam ser

revistas para que tenham de volta sua demarcação e dimensão original, pois foram diminuídas pelo próprio Estado, são: Cacique Doble, Carreteiro, Monte Caseiros, Inhacorá, Ligeiro, Ventarra e Iraí, que, quando regularizadas, totalizarão aproximadamente mais 10.000 hectares para as comunidades indígenas.

Concluídos esses processos, teremos no Estado do Rio Grande do Sul perto de 40 terras indígenas, totalizando em torno de 130.000 hectares. Uma vez todas regularizadas, essas áreas corresponderão a 0,46% da superfície do Estado, ou seja, menos de meio por cento das terras de nosso Estado serão indígenas. Estes números desnudam todas as falácias, difundidas por alguns meios de comunicação e autoridades, que querem denunciar uma suposta tentativa de transformar-se o Estado em território indígena, discurso utilizado por aqueles que não querem que nem mesmo essas pouquíssimas terras sejam devolvidas aos legítimos donos.

A título de exemplo dessa discurseira, recentemente, em julgamento de um Habeas Corpus no Tribunal de Justiça em favor de dois índios que estavam injustamente presos por terem tido a coragem e audácia de, com insistência, lutarem pela demarcação de sua terra indígena tradicional, um dos membros da Turma de Desembargadores que julgava os Habeas Corpus utilizou esse discurso falacioso e ignorante para inclusive negá-lo. O argumento vociferado no julgado foi o de que é necessário barrar essa tentativa dos índios andarem por aí em bandos armados e quererem mais e mais terras, senão logo eles irão querer até mesmo Porto Alegre e todo o Estado e nós todos teremos que retornar para a Europa. Utilizou-se um discurso político ideológico, contrário às demarcações das terras, para manter-se injustamente dois índios presos, pelo fato de serem lideranças indígenas, reconhecidas em todo Estado por sua força e combatividade nesses processos.

Este dado irrefutável de que, se todas as terras indígenas do Estado forem demarcadas, teremos como terra indígena menos de meio por cento do Estado (0,46%) derruba todo e qualquer argumento contrário e desnuda o discurso vazio de quem é contra os povos indígenas por opção ideológica ou por simples postura discriminatória.

Os números estão aí, são públicos, falam por si sós. Fica a pergunta: será que nossa sociedade não é capaz de devolver ao menos meio por cento das terras aos seus mais legítimos donos, para garantir-lhes condições mínimas de dignidade e cidadania? Lamentavelmente, há muitos que pensam que não se deve fazer isto.

A questão do reassentamento de colonos das terras indígenas

Inerente a esse processo de regularização das terras indígenas está o do reassentamento dos colonos que estão nessas terras. Estimativas indicam cerca de 3.000 famílias de colonos nessas condições. São estimativas, pois de fato ninguém têm esses dados compilados, o que revela a incapacidade, ou inoperância, ou negligência dos órgãos responsáveis, pois sem esses dados é difícil até mesmo o planejamento de políticas públicas que encarem e resolvam a situação. Este grave problema das famílias de colonos assentadas ilegalmente em terras indígenas (Art. 32 do ADCT da CE/89) também sempre foi pauta de várias audiências públicas da CCDH. Por vezes, a situação ficou tensa nessas audiências, mas prevaleceu o bom senso e a defesa firme dos direitos, tanto dos índios, quanto dos colonos. Aliás, essa tem sido uma postura firme da maioria dos deputados dessa Casa Legislativa, com algumas exceções, no mínimo desde a famosa CPI de 1968, já relatada. Sempre é bom lembrar que tanto os direitos dos indígenas, quanto o dos colonos são garantidos por nossas duas constituições e têm sido defendidos e garantidos nessas audiências públicas da CCDH e expressas em seu Relatório Azul.

Contudo, a situação é das mais graves e já provocou inúmeros conflitos que resultaram inclusive em várias mortes, tanto de índios, quanto de colonos. A CCDH e seu Relatório Azul já testemunharam e relataram enfrentamentos nas terras de Inhacorá, da Guarita, da Serrinha, de Iraí, de Ventarra, de Votouro, de Cacique Doble, de Nonoai. Este último foi o mais violento e famoso, ocorrido em 1978, quando os indígenas se armaram e expulsaram de suas terras mais de 8.000 colonos, que haviam sido colocados naquelas terras por prefeitos, vereadores, sob o beneplácito de autoridades judiciais, policiais, e dos órgãos de proteção aos indígenas.

Infelizmente, como sempre apontou a Comissão para Resolver os Conflitos de Terras Indígenas no Estado do Rio Grande do Sul e a CCDH, “a gravidade e complexidade dessas situações exigiam uma ampla articulação política institucional, preventiva e esclarecedora dos direitos e das ações que seriam tomadas, mas isto jamais sequer foi pensado. O Estado como um todo faliu e se omitiu criminosamente nesse processo. Mas os únicos condenados e presos até agora foram os índios - as vítimas é que têm sido culpadas”.

Nesses últimos dez anos, cansados de esperar, indignados pelo descaso dos órgãos públicos, os próprios indígenas passaram a tomar suas medidas. Esse rico processo histórico é parcialmente

contado pelos relatórios em análise. A partir de 1991, iniciam essas ações, com a ocupação das terras de Iraí e de Nonoai. Em 1993, ocupam as Terras Indígenas da Ventarra e de Monte Caseiros. Entre 1995 e 1997 pressionam com trancamento de estradas que passam dentro de suas terras para a devolução das áreas de Votouro, Guabiroba, Nonoai, Guarita, Cacique Doble, Inhacorá. Mesmo com todas essas pressões, somente dez anos após a decisão da Constituição, em 1998, o Governo do Estado inicia, lenta e desarticuladamente, o processo de devolução das áreas de terras aos índios, indenizando naquele ano cerca de 126 famílias de colonos que se encontravam dentro das terras de Votouro e Guabiroba.

Apesar de tudo isto, muito em função da ação organizada e firme das comunidades Kaingang e do apoio recebido de alguns setores da sociedade, entre eles da CCDH AL/RS, lentamente o processo vem avançando, sendo que até o final de 2003, já haviam sido reassentadas ou indenizadas cerca de 1.000 famílias de colonos.

Se por um lado isto tem trazido mais tranquilidade aos índios, porque aos poucos suas terras têm sido devolvidas, por outro lado, isto têm lhes trazido problemas. É difícil encontrar alguém na população dos municípios que têm áreas nas terras indígenas que não seja contrário aos índios. O fato dos colonos e dos municípios terem “perdido” suas terras para os índios e os vários conflitos que aconteceram plantaram a discriminação e até mesmo o ódio contra eles, inclusive entre autoridades da região, algumas das quais até mesmo tinham interesses particulares nessas terras. Contudo, essas posições contrárias, em sua maioria, escondem posturas discriminatórias contra os índios e são em sua maioria originárias de autoridades locais. De fato, a absoluta maioria das famílias de colonos atingidas por esse processo que os retirou de terras que ocupavam há décadas, onde inclusive estabeleceram laços familiares, onde também deixaram seus cemitérios, sai dessas áreas satisfeitas por terem tido seus direitos reconhecidos e em sua maioria até mesmo bem reconhecidos, pois as indenizações pagas e as terras oferecidas têm sido muito bem aceitas, com raras exceções. Por um lado a “perda” das terras comoveu e provocou revoltas. Por outro, a garantia do reassentamento e a possibilidade de resolver-se um problema que pendia há décadas, trouxe alívio e a possibilidade de passarem a viver sem mais receios, fantasmas e mesmo culpas de ocuparem terras que todos sabiam serem indígenas, bem como “saberem que um dia isto iria acontecer”. Nos locais onde esses processos avançaram, Votouro, Ventarra, Monte Caseiros, Serrinha, percebe-se um alívio na população atingida.

Já nas áreas ainda pendentes, o clima é dos piores. É tensa e preocupante a situação ainda em Ronda Alta, Constantina, Engenho Velho e Três Palmeiras (TI Serrinha), em Nonoai e Planalto (TI Nonoai), em São Valério do Sul (TI Inhacorá), em Cacique Doble e Sananduva (TI Cacique Doble e Forquilha), em Erebangó e Getúlio Vargas (TI Mato Preto e Ventarra), em Faxinalzinho (TI Kandóia). Quando ocorrem enfrentamentos entre índios e colonos, ou quando aqueles bloqueiam estradas, todos, principalmente prefeitos, vereadores, membros do governo do Estado, autoridades judiciais, imediatamente acusam os índios de não terem paciência, de serem violentos, de serem manipulados por ONGs, pelas igrejas. A partir do momento em que essas autoridades assumirem para si toda a responsabilidade por esses atrasos, e de fato é sua toda a responsabilidade, espera-se que os processos avancem. Faltam poucas terras a serem regularizadas, mas falta muita vontade política para que isso seja feito. Por sorte, cada vez mais índios e colonos têm percebido de quem é a responsabilidade por tudo isso e passam a atuar em alianças, evitando conflitos entre os dois grupos e agindo conjuntamente. Somente através dessas pressões se conseguiu avançar até agora.

O Relatório Azul

Como já dissemos, é inegável a contribuição do Relatório Azul e da CCDH em todo esse processo relatado até aqui. Interessante na leitura dos últimos dez anos é a qualidade crescente de suas abordagens, o que também se expressa na própria extensão dos textos. Em 1994 temos um texto raso e minguido, focado na questão terra. Aliás, praticamente por 6 anos, 1994 - 2000, o único tema que tomou lugar nos relatórios foi o da terra. Somente em 2000 aparece algo sobre educação. A partir desse ano outras questões aparecem, como etnosustentabilidade, saúde, subnutrição, cultura.

Não se percebe uma metodologia mais sistemática de apresentação dos textos. Somente em 2000/01, aparece um rasgo de metodologia de estrutura e elaboração dos relatórios, mesmo assim isto não se tornou a sistemática adotada, pois não se repetiu o método em 2002/03, apesar de que neste ano o Relatório começou a ter uma cara mais consistente. A metodologia utilizada em 2000/01 foi a de responder aos pactos internacionais de direitos humanos como baliza para os relatórios (Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-Pidesc).

A adoção da metodologia do Pidesc pode ser uma boa idéia, pois possibilita um acompanhamento sistemático de todas as áreas, assim como tem sido satisfatoriamente o acompanhamento da problemática terra. Como foi bem frisado nessa análise, toda essa realidade, da evolução das terras indígenas, vem sendo acompanhando pelo Relatório Azul. Contudo, pensamos que de uma maneira ainda tímida e pouco sistemática.

Tendo em vista que nenhum órgão público mantém um banco de dados sobre o problema dos colonos em terras indígenas, a própria CCDH AL/RS, através do Relatório Azul, poderia fazer este acompanhamento. Aliás esta é, nos parece, uma de suas funções precípuas. Poderiam ser organizados e mantidos bancos de dados dessas informações, pois eles não existem em nenhum órgão público. Da mesma forma deveria ser mantido um mecanismo de acompanhamento sistemático das ações dos órgãos públicos encarregados dessas ações, principalmente Funai, Funasa e Governo do Estado.

O mesmo vale para todas as demais áreas. A rigor, o Relatório Azul tem prestado seu espaço para relatórios das ações dos órgãos públicos. A maioria dos textos e dos relatórios são “oficiais” (Funai, Governo do Estado, Cepi, da própria CCDH AL/RS, Prefeitura de POA), poucos são de entidades e raros dos próprios índios. A sociedade civil está meio de fora. Deveria se deixar mais que os próprios índios falassem, já que eles praticamente não têm outros espaços de comunicação. Dar, igualmente, espaços para as entidades da sociedade.

Com esse método, fica-se meio refém e corre-se o risco de propiciar-se um espaço de divulgação política de quem está no governo, na Funai e na CCDH AL/RS. Alguns relatórios são compilações de textos enviados pelos fornecedores oficiais das informações. Essa sistemática deve ser mantida, mas com algum mecanismo paralelo de checar as informações fornecidas.

Duas perguntas deveriam ser respondidas: qual a importância disto para os índios e para a sociedade em geral? O que se pretende com o Relatório Azul? Para que se alcancem essas idéias, uma proposta seria a construção de um processo metodológico e participativo, com o chamamento para a realização de um seminário/consulta/debate para avaliar a necessidade, a importância, o alcance, e a construção de uma metodologia com ampla participação e com o estabelecimento de compromissos coletivos sobre os Relatórios Azuis, para que seja apropriado por todos e para que de fato dê retorno às demandas existentes.

Pensamos que o Relatório Azul deve assumir mais sua proposta de ser um relatório mesmo.

Algumas das apresentações foram muito discursivas, com discussões de fundo filosófico, jurídico, histórico. Não se precisa perder isto, até porque carecemos de publicações que tratem desses temas, mas que se tenha um método de apresentação sistematizado e mecanismos de apresentação e conferência, tanto das realidades, quanto dos resultados obtidos, das ações realizadas. E que não se restrinja às ações públicas, pois os novos tempos de participação e controle social também exigem que a sociedade civil organizada preste informações de suas atividades.

Povo negro

“Durante aula na referida Faculdade de Agronomia, seu professor J. A C. fez considerações do tipo: ‘...os negros na favela só tem dentes brancos porque é colocado flúor na água’, ‘...negro é que nem inço: se não matar no início, depois toma conta da lavoura’”.

Trecho de uma denúncia de racismo cometido por um professor da Universidade Federal do RS, na faculdade de Agronomia, em Porto Alegre, e publicada no Relatório Azul 2000/2001.



André Pares

Direitos humanos e o corte racial

Onir de Araujo*

Sem sombra de dúvida é fundamental ressaltar a importância desta publicação, o Relatório Azul, ao longo dos últimos 10 anos, como referência na luta contra a intolerância nos seus mais variados matizes.

Nesse aspecto, para nós, negros, considerando nossa trajetória secular de resistência contra a opressão e exploração, foi e tem sido importante a publicação, não como uma mera compilação da violência cotidiana de que é vítima o nosso povo, mas como um suporte importante para esta mesma resistência que é de caráter civil e popular.

Revela, também, uma sensibilidade crescente do legislativo às demandas raciais, não simplesmente na questão da criminalização do racismo ou da expressão deste nas relações transindividuais, mas sim no marco das macrolesões oriundas de uma sociedade estruturada e hierarquizada de acordo com conceitos de raça e classe, uma sociedade esquizofrênica, pois se autodenomina uma democracia racial, mas possui os mais altos índices de desigualdade de oportunidades de promoção humana, quando se considera o corte racial.

De certa forma o Relatório Azul, no que diz respeito ao corte racial, seguiu esta perspectiva revelando a importância da parceria entre o movimento negro organizado e a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa - CCDH AL/RS, no que se refere a como estão sendo colocadas partes importantes das demandas de nosso povo. Seria como, simbolicamente falando, um olhar recíproco, o nosso direto e o da sociedade para nós, através de um prisma que é o parlamento.

Importante ressaltar as distorções presentes neste olhar da sociedade, através do parlamento,

para o nosso povo, considerando nossa sub representação nos espaços de poder, inclusive no próprio parlamento.

A temática racial, presente no Relatório Azul, remete para uma discussão muito mais profunda, pois remete aos fundamentos do conceito de nação brasileira construído ao longo da história e a necessidade, colocada na ordem do dia, da rediscussão do mesmo, ou seja, envolve rediscutir padrões e paradigmas que até o presente momento se pautaram por um referencial europeu/cristão em detrimento da efetiva contribuição dos povos negros e indígenas.

Na obra¹ de Clovis Moura, sociólogo negro recentemente falecido, fica didaticamente, explicado o ponto de vista expresso no parágrafo anterior quando aborda que **“o problema do negro faz parte, pois, do problema nacional e dele não se desliga pelas suas particularidades, mas pelo contrário, essas particularidades e especificidades devem ser incorporadas ao processo de transformação política, social e cultural da nação brasileira. Porque o problema do negro brasileiro não é apenas do racismo existente contra ele, como pensam alguns segmentos da comunidade negra, mas é um problema que passa pela sua integração social, econômica, cultural e psicológica ao seio na nação e à sua desmarginalização como cidadão”**.

Direitos humanos / inclusão e o conflito igualdade formal x igualdade substancial

Na apresentação do Relatório Azul em 1994 o então presidente da CCDH, deputado estadual Marcos Rolim, apontava: **“resolvemos denominar este trabalho como ‘Relatório Azul’ na tentativa de facilitar sua identificação. Em se tratando de um trabalho de militância pelos Direitos Humanos, buscamos simbolizar com a cor azul - a mesma que é oferecida, indistintamente, a todos os seres humanos pela abóbada celeste - o primeiro e principal desafio anteposto a qualquer um que deseje lidar com o tema: a exigência de universalização. Com efeito, a exigência constitutiva desta aspiração radical de dignidade entre os humanos é, precisamente, a noção de que ninguém merece a exclusão, o tratamento cruel ou degradante, o desrespeito ou a violência, o preconceito ou o esquecimento. Em verdade, o presente relatório, que, esperamos, seja útil ao trabalho de pesquisadores e ONGs, bem como se preste ao trabalho didático em**

* Coordenador Estadual do MNU - Movimento Negro Unificado/RS

¹Clovis Moura, *Dialética Radical do Brasil Negro*, editora Anita LTDA, 1994, SP.

nossas escolas e à elaboração de políticas públicas uma grande esperança: a de que possamos, a partir mesmo do contato com o trágico, recuperar plenamente o objetivo de emancipação dos indivíduos o próprio conceito de humanidade que nos define”.

No contato com o trágico nosso povo tem 504 anos de história para contar, história essa de resistência e luta .

Pequena análise da estrutura do texto ao longo dos anos no que se refere à questão conceitual

Na inaugural edição do relatório azul (1994) o tópico sobre racismo possuía três páginas (pág., 103/105) num total de 137 páginas do relatório.

Em linhas gerais aborda o fato do racismo estar **“enraizado na cultura brasileira”** e aparecer de forma, como o senso comum aponta, velada ou mascarada e acrescenta, no nosso entendimento de forma equivocada, que **“apesar de hoje ser considerado crime, não existe de parte dos negros o hábito da denúncia. Existe ao contrário, até certo constrangimento em fazê-la. No caso da denúncia acontecer, há, na maioria das vezes, a descaracterização do crime, pela forma com que são descritos os fatos no registro de ocorrência”**.

Cabe algumas correções pois não é verdade que não existe o hábito da denúncia por nós negros contra o racismo e suas seqüelas, tampouco, a descaracterização do crime não é em decorrência da forma que a denúncia é feita pela vítima , mas sim em decorrência do fato de que as instituições de Estado, no caso a Polícia e o próprio Poder Judiciário refletem o fato do racismo estar **“enraizado na cultura brasileira”** e que na ponta, ou seja, na delegacia de polícia, o operador do Estado, que deveria registrar a denúncia da vítima está embebido, geralmente, pela ideologia predominante de que o racismo não existe e que vivemos numa verdadeira democracia racial, portanto não é da vítima a responsabilidade pela existência de poucas denúncias contra o crime de racismo, menos ainda a sua descaracterização nas denúncias oferecidas, mas do próprio Estado que é um dos sustentáculos desta situação histórica de desvantagem do nosso povo.

Cumpramos ressaltar, ainda, em relação ao Relatório Azul de 1994, a referência quanto à presença das organizações do Movimento Negro, já àquela época pautando demandas como **“a discussão sobre o mercado de trabalho, violência policial e a violência contra meninos e meninas de rua”** e ainda que **“ a discussão avançou no sentido de buscar a inclusão da participação do**

povo afro-brasileiro ao longo da história do País nos currículos escolares, a inclusão da questão étnica no currículo das academias de polícia e a criação de delegacias especializadas para o atendimento dos casos de racismo”.

Depois foram relatados os casos de denúncias de racismo (6 denúncias) encaminhados à assessoria especial do negro da prefeitura municipal de Porto Alegre.

Essa estrutura de abordagem se manteve ao longo dos últimos 10 anos, praticamente sem muita modificação, com inserções importantes no que diz respeito a aspectos conceituais oriundos da interlocução com o movimento negro, como, por exemplo, as referências existentes no relatório azul de 1995 à descaracterização da ideologia/ mito da democracia racial quando refere que **“No Brasil, já há muito não se sustenta o mito da “democracia racial”**. Mesmo o oficialismo admite a existência de práticas racistas. Significativas parcelas da população, entretanto, seguem reproduzindo preconceitos de diversas ordens, particularmente contra as populações negras, sem que considerem tais posições racistas. O fenômeno oferece ao racismo praticado no Brasil algumas características especiais e particularmente odiosas. O chamado **“racismo cordial”** ensinado desde cedo `as crianças com as **“piadas de negão”**, mostrará sua face nada risonha nas batidas policiais onde os negros são, invariavelmente, suspeitos, nos tribunais, nas prisões e em todos os lugares onde a exclusão se faz tão silenciosa quanto violentadora”.

Além do resgate no texto, também do relatório azul de 1995, que o ano de 1995, como balanço **“pode ao menos apresentar uma importante conquista de conteúdo anti-discriminatório recuperando para a historiografia e para o panteão dos heróis nacionais a figura de Zumbi”** e ainda que **“em todo país, 1995 foi marcado por comemorações alusivas aos 300 anos de Zumbi. Pela primeira vez, em três séculos, o Estado brasileiro incorporou o dia 20 de novembro como uma data nacional, o que expressa o resultado de grandes e persistentes mobilizações realizadas pelo movimento negro e suas entidades”**. Importante ressaltar que, realmente, o ano de 1995 teve um marco importante que foi a **“Marcha sobre Brasília”** que levou à Capital Federal mais de 50.000 ativistas e militantes do movimento negro e da luta contra a discriminação racial. Onde, já àquela época, foi entregue uma extensa pauta para os representantes do Governo Federal, pauta de reivindicações esta que continua na ordem do dia quase 10 anos depois.

O Relatório Azul de 1996, segue, de certa forma, a estrutura de abordagem dos anteriores,

procurando aprofundar uma reflexão sobre as especificidades do racismo no Brasil, bem como da complexidade do tema, além de abordar a questão dos direitos da nossa população.

Num primeiro momento aponta que “A partir desta reflexão, podemos constatar que o preconceito constitui uma realidade bem mais complexa do que, normalmente, estaríamos inclinados a admitir. No caso do preconceito racial no Brasil, a realidade parece mesmo dominada por um jogo de esconde-esconde que, é claro, não se manifesta apenas quando se trata de medir as relações entre brancos e negros. Há preconceitos, também, quando tratamos da situação dos povos indígenas e recolhemos, invariavelmente, um conjunto de opiniões discriminadoras utilizadas para legitimar socialmente a violência. Em outra dimensão, mas com a mesma carga de intolerância, vamos encontrar preconceitos contra os nordestinos, contra os judeus, contra os árabes, contra os povos asiáticos e, assim, sucessivamente”.

Ainda procurou abordar as especificidades do racismo à brasileira e disparidades e discrepâncias com o que ocorre em relação a outras regiões do planeta conforme a seguir transcrito:

“O racismo realiza-se por uma escala de sentimentos e atitudes. O segregacionismo, por exemplo, é uma de suas manifestações mais exacerbadas. Neste caso, observa-se uma inconformidade ideologicamente mais clara, de conteúdo e expressão menos subjetivada, nem sempre justificada por diferenças naturais. Às vezes, determinadas incompatibilidades culturais ou mesmo disputas políticas fazem com que grupos de caracteres naturais semelhantes possam usar entre si as mesmas práticas de discriminação que seriam mais facilmente encontradas entre grupos de caracteres semelhantes. Exemplos clássicos são as perseguições sofridas pelos judeus durante o nazismo ou o conflito recente entre Sérvios e Croatas.

Pode ser que, em alguns casos, encontremos várias motivações interagindo e que o racismo seja construído entre aqueles que compartilham o mesmo idioma, o mesmo território e a mesmas tradições. De qualquer forma, toda manifestação de racismo será sempre uma inconformidade diante do que se nos apresenta como diverso. O que o racista não pode aceitar é a diferença - seja ela biológica ou cultural. Essencialmente, por isso mesmo, a proposição racista abriga a idéia de extermínio e configura uma perspectiva anti-humanista que costuma ser estimulada por governos totalitários.

No Brasil, os conflitos raciais não ganham as dimensões sociais e políticas verificadas em países como os EUA, onde, com frequência, as represálias dão-se através de atos propositivos de

violência com lutas abertas nas ruas, em cidades como Los Angeles, com queimas de templos ou assassinatos sob encomenda de lideranças.

Aqui, talvez até pelo próprio modo pelo qual os grupos negros foram introduzidos no território - desrespeitando abertamente seus vínculos históricos, iniciando-se legítimo processo de deculturação - as organizações só ganharam expressão nacional quando da luta contra a escravidão, cujo exemplo singular é o do Quilombo dos Palmares. Na luta contra o preconceito racial (no pós-escravismo), no entanto, não se verifica a mesma capacidade organizativa e mesma energia. Nossa própria história situa bem os motivos”.

Aqui, antes de entrar na análise da abordagem existente no relatório azul de 1996 sobre a questão dos Direitos de nosso povo, não podemos deixar de abordar alguns problemas conceituais presentes na transcrição ao norte.

Sem sombra de dúvida a matéria é extremamente complexa, mas necessário se torna apontar que Palmares não foi o único exemplo de luta e resistência ao longo da história contra o sistema colonial escravista protagonizado pelo nosso povo, com toda certeza nosso povo foi e é protagonista, junto com os povos indígenas, ao longo de todo período reconhecido como histórico de lutas e resistência contra o sistema colonial escravista, podemos referir até que somos os protagonistas da luta de classes no País, não passando de mera fantasia ideológica a cordialidade do regime escravista imposta pelos lusitanos, tampouco, é pura fantasia reacionária a ideologia de que não houve resistência de nossa parte ao regime e sistema anterior e pós 1888.

Além de outras lutas de quilombolas é importante referir que em várias rebeliões e revoltas ao longo da História, para citar, Balaiada, sabinada, cabanada, malês e na própria Revolução Farroupilha nossa presença foi marcante, nesta última, se me permitem a ousadia, nos leva a lembrar dos lanceiros negros, seu papel, e a vergonhosa traição de Porongos, obrigando a uma necessária revisão do que foi escrito até agora a respeito da história do Rio Grande do Sul. Por outro lado, nossa tradição de luta e resistência percorreu e percorre toda nossa história, inclusive no século passado e neste século.

Tanto no pós-escravismo como durante o período escravista somos e fomos protagonistas da luta contra a discriminação racial, no pós escravismo podemos citar a Frente Negra, colocada na ilegalidade durante a ditadura Vargas, o Teatro Experimental do Negro - TEN , o Movimento Negro Unificado - MNU, a Organização Política Negra, de caráter nacional com mais de 25 anos de existência, e a

Conen, entre outras. A questão racial, ao contrário do que indica a posição presente na transcrição ao norte, só veio à tona graças à energia e capacidade de organização do nosso povo.

Para exemplificar, considerando a lógica do texto seria como atribuir a pouca energia do movimento dos sem terra à existência da estrutura fundiária extremamente concentrada e anti-democrática existente no campo brasileiro.

Outro aspecto que nos obriga uma reflexão mais aprofundada, diz respeito a características diferentes do racismo no Brasil e nos EUA e à trajetória de resistência dos negros no Brasil e nos EUA para, justamente, fugirmos, com H.Arendt, citada no cabeçalho da publicação de 1996 da estupidez que "...tornou-se tão comum quanto era antes o senso comum". Ora, todo regime totalitário é expressão mais cabal da intolerância, mas isso não significa que as democracias liberais burguesas sejam sinônimo de ante-racismo e ausência de segregação. Os Estados Unidos, ícone para muitos da democracia e da liberdade, protagonistas da Carta da Virgínia, um dos pilares jurídicos dos Direitos Humanos, sustentaram durante séculos um sistema de segregação racial legal.

Pelo fato de não sermos caçados por loucos de capuz e queimados vivos ou enforcados em praça pública isto não nos tranquiliza, pelo contrário, nos deixa mais alertas, pois nossos filhos e jovens continuam sendo as principais vítimas de assassinatos institucionais, crimes estes extremamente naturalizados.

No que se refere a abordagem dos Direitos da população afro-brasileira no relatório de 1996 se faz uma viagem rápida, da Lei Afonso Arinos até a Constituição de 1988, quando o preconceito racial passou da figura penal de contravenção para crime inafiançável e imprescritível e conclui, agora corretamente, que "experimentamos, em nosso país, uma espécie de racismo que não ousa dizer seu nome. Ele é construído desde muito cedo, quando as crianças brancas aprendem piadas sobre negros. É reforçado pelos livros didáticos e pelas historinhas infantis onde o papel dos heróis é sempre reservado aos brancos. Afirma-se nos meios de comunicação social onde o negro ocupa, via de regra, papéis subalternos ou marginais. Prolonga-se, dramaticamente, no perfil perverso de distribuição de renda e estruturação social que situa a grande maioria dos negros entre os pobres. Reflete-se na estrutura do próprio Estado brasileiro onde continua sendo bastante improvável a ascensão de um negro às posições chave de comando e decisão. Renova-se na atividade dos próprios agentes deste Estado quando fazem recair sobre os negros a condição de suspeitos preferenciais".

A discriminação racial operante e real na sociedade brasileira adquire a dinâmica da reprodução sistêmica e faz-se de tal maneira que não parece motivada. São, então, precisamente as responsabilidades individuais que se dissolvem no resultado final da exclusão.

O trabalho com Direitos Humanos, em contrapartida, pressupõe o desafio de tornar visíveis os mecanismos que, por ação ou omissão, sejam funcionais à discriminação. Se não for por outro motivo, pela persistente busca de uma sociedade capaz de promover o reconhecimento e o encontro entre os seus".

O relatório é encerrado com a narração de nove casos encaminhados à CCDH AL/RS, sendo que em cada caso existe um pequeno relatório dos encaminhamentos propostos pela CCDH AL/RS.

No Relatório Azul de 1997, percebe-se uma importante clivagem em relação aos anos anteriores no que diz respeito ao aspecto conceitual presente nos relatórios dos anos anteriores, pois pela primeira vez aparece, com um certo destaque, a discussão das ações afirmativas.

O sub-título é sugestivo - Da discriminação racial às "ações afirmativas". As ações afirmativas estão, realmente, no texto original entre aspas.

Evidencia-se que, destarte o ordenamento jurídico vir "**paulatinamente restringendo as práticas preconceituosas, sobretudo aquelas excludentes do ponto de vista social inspiradas na intolerância para com a diferença étnica. Garantias constitucionais e leis penais foram criadas com o fim de punir severamente o praticante de determinado ato tido como racista**".

Estas medidas presentes no ordenamento jurídico que criminalizaram o racismo têm possuído pouca eficácia, conforme destaca quando conclui:

"...Mas isso é muito pouco diante da urgência e gravidade do problema. Destaquemos, ilustrativamente, a situação típica de negar ou obstar emprego ou trabalho a alguém por preconceito de raça ou de cor. Estamos diante de um crime de racismo que sujeita o autor a uma pena de reclusão de dois a cinco anos. As estatísticas, não obstante, continuam a demonstrar serem os negros os maiores excluídos do mercado de trabalho, o que autoriza a conclusão de que tal resultado não seria o mesmo se critérios racistas não estivessem sendo operantes quando da seleção e admissão de candidatos a vaga de trabalho.

Contrastes desta ordem serão facilmente identificáveis em inúmeras outras situações cotidianas no Brasil, envolvendo particularmente as populações negras. Percebe-se, assim, a existência de um 'gap', um fosso, entre os enunciados jurídicos e a realidade fática que eles

próprios pretendem regular. Espaço que não tende a se alterar espontaneamente sem que se induza a elaboração de políticas públicas capazes de oferecer vantagens comparativas àquelas populações tradicionalmente discriminadas e inferiorizadas. Seria, de toda forma, expressão de pura ingenuidade esperar que a lei penal, por si mesma, possa oferecer resultado absoluto no combate ao próprio crime, que, inequivocamente, não possui causa única...”

“...Estando os negros à margem do mercado de trabalho, mais distantes estão de alcançar os meios que lhes possibilitem acessar mecanismos de integração e afirmação de cidadania. São-lhes subtraídos, desta forma, os pressupostos objetivos para o próprio exercício efetivo dos seus direitos. É essa conclusão que atualiza no Brasil a idéia das “ações afirmativas”...sem que medidas dessa natureza sejam adotadas no sentido de reequilibrar forças historicamente em desequilíbrio - com notória desvantagem para os negros, não há como esperar resultados satisfatórios para o fim de tal drama em médio espaço de tempo...”

“...Ao invés de manter-se na afirmação de garantias formais, urge que o Estado brasileiro proponha mecanismos de assegurar a igualdade material...A promoção do bem de todos, no entanto, não pode desprezar a existência de desigualdades que se cristalizaram durante o curso da história, baseadas exatamente na consagração da exclusão social que nos trouxe até a atualidade. Assim, não poderá haver promoção do bem de todos se tais desigualdades se mantiverem, se não se agir no sentido de dar reversibilidade ao processo que consagrou a miséria aos negros e a riqueza aos brancos. Reservar quotas para o preenchimento de vagas em concursos públicos para candidatos negros, proporcionalmente ao número desses junto ao conjunto da população; destinar espaços proporcionais nos veículos de comunicação para profissionais negros; elaborar programas governamentais que incentivem a admissão de trabalhadores negros; entre outras iniciativas possíveis; seria uma maneira de iniciarmos...”.
Aqui se consolida um corte importante na abordagem da CCDH AL/RS sobre a questão racial na medida que se incorpora ao tema a necessidade de políticas afirmativas e remete para uma discussão sobre o princípio de igualdade presente na Constituição Federal e toda discussão trazida pelo movimento negro a respeito da necessidades de políticas públicas, que partindo do reconhecimento das desvantagens históricas do povo negro, exigem uma interpretação que transita da interpretação conservadora e racista do princípio da igualdade, meramente formal, para a igualdade substancial. Trata-se de uma incorporação conceitual muito importante e que vai seguir

se afirmando a partir das outras edições do Relatório Azul.

Pedimos a devida paciência do leitor, pois impossível não nos estendermos por uma abordagem conceitual a respeito do tema igualdade formal x igualdade substancial, pois a isso nos remete a discussão das políticas afirmativas e buscando como subsídio ninguém menos do que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim. B. Barbosa Gomes que em sua obra “Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade” contribui de forma essencial para o debate, senão vejamos:

“O Estado Moderno, informado pelo constitucionalismo desencadeado pelas revoluções do século dezoito, especialmente a francesa e a americana, presenciou a emergência da idéia de igualdade como princípio incontornável dos documentos constitucionais então nascentes. Com efeito, foi a partir dessas duas experiências institucionais pioneiras que se edificou o conceito de igualdade perante a lei, uma construção jurídico-formal segundo o qual a lei, genérica e abstrata, deve ser igual para todos, sem qualquer distinção ou privilégio, devendo o aplicador fazê-la incidir de forma neutra sobre as situações jurídicas concretas e sobre os conflitos inter-individuais. Concebida para o fim específico de abolir os privilégios característicos do ancien regime e para dar cabo às distinções de discriminações baseadas na linhagem, na posição social, essa concepção de igualdade jurídica, meramente formal, firmou-se como idéia-chave do constitucionalismo que floresceu no século XIX e prosseguiu sua trajetória triunfante por boa parte do século XX...Em suma, segundo esse conceito de igualdade que veio a dar sustentação jurídica ao Estado liberal burguês, a lei deve ser igual para todos, sem distinções de qualquer espécie...Abstrata por natureza e levada a extremos por força do postulado da neutralidade estatal (uma outra noção cara ao ideário liberal), o princípio da igualdade perante a lei foi identificado, durante muito tempo, como garantia da concretização da liberdade. Para os pensadores e teóricos da escola liberal, bastaria a simples inclusão da igualdade no rol dos direitos fundamentais para se ter esta como efetivamente assegurada no sistema constitucional...A experiência mostrou, contudo, que, tal como construída, à luz da cartilha liberal oitocentista, a igualdade jurídica nada mais era do que mera ficção. E por via de consequência, o Direito Constitucional que a abrigava, na feliz afirmação da professora Carmen Lucia Antunes Rocha, ‘acanhava-se em sua concepção meramente formal do princípio denominado da isonomia, despojado de instrumentos de promoção da igualdade como vinha sendo até então cuidado’. No dizer de Dray, ‘paulatinamente, porém, a concepção de uma igualdade puramente

formal, assente no princípio geral da igualdade perante a Lei, começou a ser questionada, quando se constatou que a igualdade de direitos não era, por si só, suficiente para tornar acessíveis a quem era socialmente desfavorecido as oportunidades de que gozavam os indivíduos socialmente privilegiados. Importaria, pois, colocar os primeiros ao mesmo nível de partida. Em vez de igualdade de oportunidades, importava falar em oportunidade de condições'. Imperiosa, portanto, era a adoção de uma concepção substancial da igualdade, que levasse em conta em sua operacionalização não apenas certas condições fáticas e econômicas, mas também certos comportamentos inevitáveis da convivência humana, como é o caso da discriminação. Assim, prossegue a ilustre professora de Minas Gerais, 'concluiu-se, então, que proibir a discriminação não era bastante para se ter a efetividade do princípio da igualdade jurídica. O que naquele modelo se tinha e se tem é tão-somente o princípio de vedação da desigualdade, ou da invalidade do comportamento motivado por preconceito manifesto ou comprovado (ou comprovável), o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica'. Começa, assim, a esboçar-se o conceito de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, que se levem na devida conta as desigualdades concretas existentes na sociedade, devendo as situações desiguais ser tratadas de maneira dessemelhante, evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade. Produto do Estado Social de Direito, a igualdade substancial ou material propugna redobrada atenção por parte dos aplicadores da norma jurídica à variedade de situações individuais, de modo a impedir que o dogma liberal da igualdade formal impeça ou dificulte a proteção e a defesa dos interesses das pessoas socialmente fragilizadas e desfavorecidas..."

A novidade conceitual que o relatório azul traz em 1997 é, justamente, o início, digamos, de uma ruptura com o conceito conservador e reacionário de igualdade formal apontando para o conceito ao norte citado de igualdade substancial.

Permite, também, ante-ver como o conceito liberal-burguês de igualdade formal foi e está sendo utilizado contra políticas públicas e ações afirmativas que tenham como objetivo superar as desvantagens históricas impostas ao nosso povo.

Os relatórios seguintes, de certa forma, aprofundaram esta tônica, com destaque ao relatório azul de 2000/2001 destacando o corte de gênero com todo um capítulo falando sobre as mulheres

negras, bem como dos remanescentes de quilombo, ressaltando a audiência pública realizada em 21 de março de 2001 "terra de negro" com o objetivo de se conhecer e debater a realidade das comunidades de remanescentes de quilombo onde foi ressaltada a parceria entre sociedade civil organizada, governo do estado na época e o Ministério Público Federal, destacando de forma exemplificativa que este último através do procurador Marcelo Beckhausen informou, "na abertura da audiência, que tramita no Ministério Público Federal (MPF) o Inquérito Civil Público n° 13 de 1996, que pretende identificar e reconhecer a comunidade de Casca, no Município de Mostardas, como remanescente de quilombo, a fim de garantir-lhe a cidadania a que tem direito, além da titulação das terras, de acordo com o artigo 68 da ADCT. Disse, ainda, que o MPF tem trabalhado nessas questões, em parceria com a sociedade civil - atualmente com o governo do Estado, por meio do Departamento de Cidadania da STCAS; MNU e com o Núcleo de Estudos de Relações Interétnicas (Nuer) da Universidade Federal de Santa Catarina. Manifestou, por fim, o empenho do MPF nas questões que envolvem os afro-descendentes, tanto na violação dos Direitos Humanos quanto na procura do Poder Público para o estabelecimento de políticas públicas adequadas, que garantam a igualdade".

Importante ressaltar que hoje estão sendo investigadas para processo de titulação mais de quarenta comunidades no Estado, sendo uma urbana, o quilombo dos Silva no Bairro Três Figueiras em Porto Alegre, que, recentemente, no mês de setembro do corrente ano, obteve laudo favorável ao seu reconhecimento, representando uma vitória importante para todo o movimento negro, destacando mais uma vez a importância das organizações do Movimento Negro nessa conquista, bem como a interlocução destas com o Ministério Público Federal e, neste caso, com a Prefeitura do Município de Porto Alegre.

Outro destaque importante para se fazer, referente ao relatório azul de 2000/2001, foi a presença da relatora Oficial da Conferência de Durban, África do Sul, III Conferência Mundial Contra o Racismo a Xenofobia, a Discriminação Racial e Intolerância Correlata, que realizou-se de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001 que, entre muitos pontos importantes que ficaram demarcados na Conferência Mundial, apontou alguns que merecem nosso destaque:

"As desigualdades não são produto do acaso, não são produto da natureza, não são produto da falta de empenho, de participação ou de disposição das vítimas que sofreram o racismo. Elas resultam de mecanismos concretos que atuam e produzem desigualdades. (...) No caso do

Brasil, quando consideramos a questão da População negra, verificamos que essas desigualdades resultam, de um lado, da herança perversa da escravidão e, de outro, de práticas cotidianas que reatualizam, a cada dia, os processos de desigualdade, de discriminação sofrida pela população negra nesse país.

(...) A Declaração e programa de Ação de Durban vão propor, portanto, uma série de medidas para que se promova a igualdade ou para coibir ou punir as práticas discriminatórias. Esse é um modelo fundamental, que temos de pensar para a promoção da igualdade, que é o objetivo central dessa Conferência”.

Um aspecto importante e essencial a ser considerado sobre a conferência Mundial em Durban foi ter trazido para pauta de discussão do Movimento Negro a demanda de Reparação ao nosso povo a partir da caracterização de que o tráfico tumbeiro foi um crime de lesa humanidade. Esta discussão remete o Movimento Negro de conjunto para um desafio no novo século sobre a qual procuraremos nos debruçar posteriormente, já na conclusão do texto, pois permite um verdadeiro salto na discussão da temática racial no Brasil e no Mundo.

De 2001 até a presente data, podemos ressaltar que este novo marco da luta ante-racista ganhou fôlego a partir de várias medidas legislativas envolvendo políticas afirmativas, concentradas, inicialmente, na esfera da educação, mas chegando também na esfera do acesso ao emprego, sejam eles públicos ou privados e também no aspecto da visibilidade na mídia ou no resgate do simbólico e religioso.

O Relatório Anual do Centro de Justiça Global, abordando Direitos Humanos no Brasil do ano de 2003, no capítulo de Discriminação Racial, apresenta um resumo sintético desses desdobramentos, quando informa do avanço das políticas afirmativas pós Conferência de Durban apontando que em setembro de 2001, foram instituídas cotas de 20% para negros na estrutura institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional da Colonização Agrária - INCRA. Em dezembro do mesmo ano, determinado a contratação de 20% de negros, 20% de mulheres e 5% de portadores de necessidades especiais para cargos no Ministério da Justiça, devendo o mesmo ocorrer com as empresas terceirizadas contratadas por esses órgãos. A partir de 2002, o Ministério das Relações Exteriores decidiu que seriam concedidas 20 bolsas de estudo federais a afro-descendentes para o concurso de admissão ao Instituto Rio Branco. Em 13 de maio de 2002, foi criado também o Programa Federal de Ação Afirmativa, com fins de desenvolver iniciativas no plano educacional. Em 2003, destaca-se a adoção de política de cotas 20% para negros nas Universidades

Estadual do Rio de Janeiro, Universidade de Brasília, Universidade Estadual da Bahia, Universidade Federal do Paraná, computando-se segundo a SEPIR que existem pelo menos oito instituições públicas em que as cotas foram implementadas ou estão em fase de implementação. Podemos referir ainda a Lei 10639/2003, que determina a obrigatoriedade de ensino de história da África e da contribuição de nós, negros, na formação do Brasil, bem como a tramitação no Congresso Nacional do Estatuto da Igualdade Racial de autoria do senador Paulo Paim.

No âmbito estadual, podemos demarcar a instituição de cotas para negros de 12% nos concursos públicos para provimentos de cargos no Município de Porto Alegre, bem como, de cotas de 44% para negros no Município de Viamão para provimento de cargos em concurso público e para composição dos cargos de confiança. O índice de 44% foi obtido com base no senso do IBGE e a proporção de negros residentes no município de Viamão; ou no resgate do simbólico quando se inaugura no Parque Marinha do Brasil um busto em homenagem a João Cândido, marinheiro negro e gaúcho, líder da Revolta da Chibata no início do século XX; a transformação do Largo da EPATUR em largo Zumbi dos Palmares; a instituição de Feriado Municipal no dia 20 de novembro que se encontra em litígio em decorrência de ação judicial movida por entidades patronais ligadas ao setor de comércio, a Lei 282/2003 que alterou o artigo 2º do Código Ambiental (Lei 11915/2003 que acabava por criminalizar as religiões de matriz africana e sacralização dos animais sendo importante que em torno da Lei 282/2003 houve uma ampla mobilização das entidades representativas das religiões de matriz africana e de organizações do movimento negro que viam, com razão, no artigo 2º do Código Ambiental um perverso exemplo da intolerância religiosa, o que é vedado pelo nosso ordenamento jurídico, em especial pelo que determina o inciso VI do artigo 5º da Constituição Federal. Na verdade por trás de um aparentemente neutro código ambiental, se escondia o impacto desproporcional e ilegal do preconceito em relação as religiões de matriz africana.

O quadro acima revela que a CCDH da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul acompanhou a evolução da temática da discussão racial.

Conclusão

Os fatos revelam que a CCDH AL/RS acompanhou a evolução da temática da discussão racial incorporando conceitos importantes que constituem verdadeiro desafio para o combate ao racismo no Século XXI.

Trouxe à baila a discussão colocada pelo movimento negro da necessidade de políticas afirmativas e a necessidade de que se promova de forma substancial a igualdade.

A partir da Conferência de Durban é trazida para pauta a bandeira de reparação ao nosso povo que acaba por nos remeter ao que nos ensinava o sociólogo negro Clóvis Moura:

“O problema do negro faz parte, pois, do problema nacional e dele não se desliga pelas suas particularidades, mas pelo contrário, essas particularidades e especificidades devem ser incorporadas ao processo de transformação política, social e cultural da nação brasileira. Porque o problema do negro brasileiro não é apenas do racismo existente contra ele, como pensam alguns segmentos da comunidade negra, mas é um problema que passa pela sua integração social, econômica, cultural e psicológica ao seio na nação e à sua desmarginalização como cidadão”.

Portanto, é revelado diante de nós o desafio que está colocado para o Século XXI pois aponta, obrigatoriamente, a partir do nosso olhar enquanto povo em marcha, discutirmos e apontarmos saídas em relação aos grandes temas nacionais e internacionais, pois políticas afirmativas e compensatórias são maiores e vão além do simples fato de compor cargos e secretarias nos governos de plantão, pois, geralmente, isso tem se dado em detrimento do que sentimos e vivemos no dia a dia nos campos, vilas e favelas, ou seja, implica em rompermos a dispersão imposta desde o seqüestro em África, reafirmando nossa autonomia enquanto povo organizado, povo negro organizado que se afirma lutando contra a exclusão e os não-lugares que a sociedade racista insiste em nos impor.

Reparação ao nosso povo implica em discutirmos e avançarmos refletindo sobre a ligação que envolve, exemplificando, questões específicas na luta contra o racismo e a intolerância como o fato noticiado recentemente pela imprensa (p. 41 Jornal Zero Hora de 13.09.04) da típica intolerância/preconceito racial e cultural da Presidente da Associação de Moradores do Menino Deus, que se arvora representante do que pensam e sentem aproximadamente 30 mil pessoas do Bairro Menino Deus, que inclusive já tinha se “mobilizado” contra a instalação do Sambódromo no Bairro e agora tenta impedir a instalação da Sociedade Recreativa Beneficente Cultural Banda Itinerante no Bairro (sambistas) em terreno cedido pela prefeitura. Devemos reagir a absurdos como estes sem perder de vista a necessidade de abordarmos, com o corte racial, questões como os orçamentos públicos, federal, estaduais e municipais, o espaço cultural, simbólico, religioso e

geográfico em todas as escalas e ainda nos debruçarmos sobre a relação entre nossas demandas específicas e a política econômica em especial os acordos do Brasil com o FMI, a vinculação do Brasil a Área de Livre Comércio das Américas - Alca e os impactos sobre o nosso povo do pagamento da dívida externa e interna, em especial seus desdobramentos nas políticas públicas envolvendo saúde, educação e habitação e nas reformas agrária e urbana, sempre considerando o nosso olhar e nossa especificidade.

Implica em aprofundarmos o debate sobre a reparação ao nosso povo, rompendo com determinados cativerios ideológicos que acabam por constranger a luta antirracista. Dimensionando a necessidade de apresentarmos propostas para toda a sociedade e sermos referência para a população negra como questão específica. Obriga a abordarmos assuntos importantes e fundamentais, como a política de cotas e a responsabilidade do Estado e de todas as instituições públicas e privadas cúmplices e que se beneficiaram do Tráfico Tumbeiro e do regime escravocrata em reparar as desigualdades oriundas das atrocidades cometidas pelo escravismo e racismo, ou seja, obriga, principalmente, em avaliar os aspectos sócio-econômicos que regem a política atual e agudizam a exclusão racial no Brasil, como a já citada manutenção dos acordos com o FMI, as negociações sobre a Alca, as reformas e as perdas das conquistas pelos trabalhadores, a alta taxa de juros.

São desafios colocados para o nosso povo como protagonistas que somos de nossa história mas também para todos aqueles que comungam com o objetivo expresso na apresentação do Relatório Azul de 1994, de **“emancipação dos indivíduos reconhecendo em cada ser humano o próprio conceito de humanidade que nos define”.**

Agradecimentos

Inicialmente em nome do MNU, organização da qual sou integrante, agradecer o convite para fazer parte desta importante empreitada. Agradecer, especialmente, a todos(as) que tombaram e tombam cotidianamente resistindo ao longo desses 504 anos de resistência negra, ressaltando o guerreiro Juan Pinedo, exemplo de militante do MNU e lutador negro, que recentemente nos deixou em decorrência de um trágico acidente automobilístico, quando retornava de mais uma atividade de sua incansável militância. Somos, todos(as), herdeiros dessa luta.

Juan Pinedo - Presente ! Zumbi vive !

Livre orientação sexual

“O travesti conhecido como Dilica relatou o que havia lhe ocorrido naquele final de tarde após a passeata: perseguida por alguns PMs e encurralada, cortou o pulsos ameaçando os policiais com o seu próprio sangue contaminado com o vírus HIV. Este ‘recurso’ é utilizado pelos travestis como forma de evitar a agressão física”.

Relato de um travesti durante o ciclo dos “Debates Malditos”, realizado em Porto Alegre, em 1994, e publicado no Relatório Azul do mesmo ano.

Marcelo G. Ribeiro



Proibição de discriminação por motivo de orientação sexual: igualdade perante à previdência social

Paulo Gilberto Cogo Leivas*

Introdução

Em 24 de setembro de 1999, a Organização Não-Governamental *Nuances*, de Porto Alegre, promoveu representação perante o Ministério Público Federal contra o INSS por violação de direitos humanos de gays e lésbicas. Sustentou o representante daquela entidade que o INSS estava violando os princípios constitucionais da igualdade e da livre expressão sexual ao indeferir, administrativamente, pedidos de pensão previdenciárias para companheiros do mesmo sexo. Em abril de 2000, a Procuradoria da República no Rio Grande do Sul (Ministério Público Federal), ajuizou ação judicial (ação civil pública) contra o INSS tendo por objetivo a extensão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão aos **casais homossexuais**. A ação foi julgada procedente para o fim determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que passasse a considerar, **em todo o território nacional**, o companheiro ou companheira homossexual como dependente para os fins de concessão dos benefícios previdenciários referidos, desde que cumpridos, no que couber, os mesmo requisitos exigidos dos companheiros heterossexuais. Este artigo tem por objetivo apresentar os fundamentos da ação civil pública e as conclusões do Poder Judiciário, em suas diversas instâncias de julgamento.

Do status dos direitos fundamentais no Estado Constitucional brasileiro

No Século XX a História do Direito está marcada pelo reconhecimento da eficácia dos enunciados de Direitos Fundamentais estatuidos em todas as Constituições democráticas.

* Procurador Regional da República, Mestre em Direito/UFRGS

Os Direitos Fundamentais, inicialmente, foram qualificados pelas Cortes Superiores como direitos objetivos, possibilitando assim o controle de constitucionalidade em abstrato das leis. Entretanto, a partir da Segunda Guerra Mundial os tribunais passaram a reconhecer os direitos fundamentais também como direitos subjetivos justicializáveis.

Com a subjetivização dos direitos fundamentais consolidou-se o Estado Constitucional de Direito, no qual todos os Poderes estão submetidos às normas constitucionais, inclusive o Poder Legislativo. Nesse sentido, Konrad Hesse, Ex-Presidente do Tribunal Constitucional Alemão e um dos mais conceituados constitucionalistas alemães, manifesta-se sobre o *status* atual dos direitos fundamentais: “Como direitos subjetivos, fundamentadores de status, os direitos fundamentais são direitos básicos jurídico-constitucionais do particular, como homem e como cidadão. Estes ganham seu peso material especial por eles estarem na tradição dos direitos do homem e do cidadão, na qual seus conteúdos, nos Estados constitucionais ocidentais, converteram-se em princípios de direito supra-positivos e elementos fundamentais da consciência jurídica; **diante do seu foro, nenhuma ordem pode pretender legitimidade, que não incorpore em si as liberdades e direitos de igualdade garantidos pelos direitos do homem e do cidadão**” (grifo nosso).

Do princípio da igualdade

O princípio¹ da igualdade, exposto no artigo 5º da nossa Magna Carta, “todos são iguais perante a lei”, deve ser entendido e observado obrigatoriamente não só pelos “órgãos que aplicam o direito”, mas também na “formulação do direito”, direcionado diretamente ao legislador, conforme lição de Robert Alexy.²

Para o mestre alemão, o enunciado “deve se tratar os iguais como iguais e os desiguais como desiguais” não deve ser considerado somente no seu sentido formal, mas no seu sentido material, valorativo, e também observando as parcialidades, ou propriedades, fáticas existentes em cada indivíduo ou situação pessoal.

Usando as palavras de Konrad Hesse³, “o princípio da igualdade proíbe uma *regulação desigual de*

¹ *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p. 232/233.*

² *Alexy, Robert. Teoria de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. pp. 382/283.*

³ *Ob. Cit., p. 330*

fatos iguais; casos iguais devem encontrar regra igual. A questão é, quais fatos são iguais e, por isso, não devem ser regulados desigualmente”.

Respondendo à questão que ele mesmo formulara, Konrad Hesse⁴, diz que “a questão decisiva da igualdade jurídica material é sempre aquela das *características* a serem consideradas como *essenciais*, que fundamentam a igualdade de vários fatos e, com isso, o mandamento do tratamento igual”. Um exemplo fornecido por este autor ilustra bem a questão: “Se, por exemplo, a característica ‘pessoa’ for considerada como essencial, então alemães e estrangeiros devem ser tratados igualmente; se aparece a característica ‘nacionalidade’ como essencial, então o tratamento desigual é admissível”⁵.

Portanto, como obviamente dois fatos, considerados em todas as suas características, inclusive temporais e espaciais, jamais podem ser absolutamente iguais, deve-se identificar quais são características existentes *não-essenciais* (no exemplo acima, a nacionalidade) e quais são as *essenciais* (no exemplo acima, a pessoa) para o reconhecimento de determinado direito.

Nesse mesmo sentido leciona José Afonso da Silva:

“O princípio não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as diferenças entre grupos. Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deve tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual - esclarece Petzold - não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os iguais podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados como irrelevantes pelo legislador, este julga, assim, como “essenciais” ou “relevantes”, certos aspectos ou características das pessoas, circunstâncias ou das situações nas quais essas pessoas se encontram, e funda sobre esses aspectos ou elementos as categorias estabelecidas pelas normas jurídicas; por consequência, as pessoas que apresentam os aspectos “essenciais” previstos por essas normas são consideradas encontrar-se nas situações idênticas, ainda que possam diferir por outros aspectos ignorados ou julgados irrelevantes pelo legislador; vale dizer que as pessoas ou situações são iguais ou desiguais de modo relativo, ou seja, sob certos aspectos”.⁶

⁴ *Ob. Cit.*, p. 331

⁵ *Ob. Cit.*, p. 331

⁶ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1998. P219

Não discrepa deste posicionamento a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁷, para quem a questão principal é existir um “*vínculo de correlação lógica*” entre a peculiaridade diferencial escolhida e a desigualdade de tratamento em função desta, “*desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição*”⁸.

Surge então o problema de identificar as características essenciais e quais são as não-essenciais. Deste modo, verificamos que nossa Constituição Brasileira enuncia, em vários artigos, algumas características essenciais e outras não-essenciais. Citamos como exemplo o art. 14, que trata da igualdade do direito de voto. Para o constituinte brasileiro, ao excluir do direito de voto tão-somente os brasileiros e os menores de 18 anos, as características “ser brasileiro” e “ter 18 anos” são as características **essenciais**, enquanto as características relativas ao sexo, etnia, condições econômicas, etc., por conseguinte, são consideradas **não-essenciais**. É admitida, portanto, uma discriminação para com os estrangeiros e para os menores de 18 anos no que diz respeito ao direito de voto porque a Constituição prevê estas características como essenciais para este direito em particular.

Destarte, “o princípio da igualdade proíbe tratar o essencialmente igual desigualmente (e o essencialmente desigual igualmente)”⁹, ou seja, uma diferenciação é arbitrária e inconstitucional quando tomou por base uma característica não-essencial, ou seja, não prevista pela norma como essencial para o exercício de determinado direito.

No exemplo acima citado, o do art. 14, a técnica utilizada pelo constituinte foi a de prever as características essenciais. Deste modo, todas as demais características não previstas pela norma são consideradas não-essenciais. Porém, alhures, a técnica utilizada é distinta.

O direito geral de igualdade do art. 5º permite aduzir o seguinte enunciado normativo: Todas as características não previstas pela Constituição como essenciais são consideradas não essenciais, portanto viola o princípio da igualdade qualquer discriminação fundada nestas características não contempladas pelo constituinte.

Porém, embora fosse suficiente a previsão do art. 5º, caput, para vedar toda discriminação com

⁷ Conforme Alexy, *op.cit.*, p.400: “permite tanto um tratamento igual como uno desigual, es decir, concede al legislador um campo de acción.”

⁸ Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 17.

⁹ Konrad Hesse, *ob. Cit.*, p. 335.

base em características não previstas na Constituição, o constituinte, para reforçar a idéia de direitos humanos albergada pela Constituição Brasileira, foi mais adiante e enunciou explicitamente algumas características não-essenciais, ou seja, que em hipótese alguma poderiam ser usadas como motivo de discriminação.

Citamos como exemplo desta técnica o inc. I do art. 5º (homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição). Deste modo, o sexo é uma característica não essencial, sendo vedada toda discriminação por motivo de sexo.

Do mesmo modo o inc. IV do art. 3º:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, a origem, a raça, o sexo, a cor e a idade são características não-essenciais (salvo, obviamente, quando a Constituição estabelece que em casos particulares tais características sejam consideradas essenciais, que é o que ocorre, por exemplo, com a idade mínima de 18 anos para o direito de voto).

Do princípio da igualdade e da vedação do tratamento discriminatório contra homossexuais

Por força do art. 5º, *caput*, toda discriminação realizada por motivo de característica não-essencial, ou seja, não prevista na Constituição, é inconstitucional, o que inclui a orientação sexual, pois a Constituição não previu, em nenhum lugar, esta característica como essencial. Todavia, o Constituinte foi mais adiante em relação a esta característica, pois no inc. IV do art. 3º veda qualquer discriminação por motivo de sexo, **inclusive por orientação sexual**, definindo então esta característica como não-essencial.

Para se chegar a esta conclusão, a de que a proibição de discriminação por sexo inclui a orientação sexual, lançamos mão dos princípios de interpretação dos direitos fundamentais aceitos pela Doutrina Constitucionista internacional e por diversos Tribunais Constitucionais.

Friedrich Müller, em sua obra já consagrada *Juristische Methodik*, traduzida para o francês sob o título *Discours de La Méthode Juridique*, enuncia entre os princípios de interpretação da Consti-

tuição o da **efetividade dos direitos fundamentais**, corolário do **princípio da força normativa da Constituição**.

Dando concretude ao princípio da efetividade dos direitos fundamentais, comenta Müller sobre o trabalho desenvolvido pelo Tribunal Constitucional Alemão no sentido de elaborar os princípios de interpretação: **“A Corte afirma firmemente que os direitos fundamentais devem ser interpretados extensivamente. Em caso de dúvida, convém de lhes reconhecer em campo de aplicação extensivo”**¹⁰.

Portanto, em uma interpretação extensiva do conceito “discriminação por sexo” inclui-se obrigatoriamente a discriminação por orientação sexual (gize-se que dentro da regra interpretativa de que a lei não contém palavras inúteis, se fosse para prever tão-somente a igualdade entre homens e mulheres bastaria a previsão do inc. I do art. 5º, sendo desnecessária a previsão do inc. IV do art. 3º).

Um exemplo pinçado da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece expressamente a direito fundamental à igualdade dos homossexuais:

“EMENTA: RESP - PROCESSO PENAL - TESTEMUNHA - HOMOSSEXUAL - A história das provas orais evidencia evolução, no sentido de superar preconceito com algumas pessoas. Durante muito tempo, recusou-se credibilidade ao escravo, estrangeiro, preso, prostituta. Projeção, sem dúvida, de distinção social. Os romanos distinguiam - patrícios e plebeus. A economia rural, entre o senhor de engenho e o cortador da cana, o proprietário da fazenda de café e quem se encarregasse da colheita. **Os Direitos Humanos buscam afastar distinção.** O poder Judiciário precisa ficar atento para não transformar essas distinções em coisa julgada. O requisito moderno para uma pessoa ser testemunha é não evidenciar interesse no desfecho do processo. Isenção, pois. O homossexual, nessa linha, não pode receber restrições. Tem o direito-dever de ser testemunha. E mais: sua palavra merecer o mesmo crédito do heterossexual. Assim se concretiza o princípio da igualdade, registrado na Constituição da República e no Pacto de San Jose de Costa Rica.”(RESP 154.857, STJ, SEXTA TURMA, Relator MIN. LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, Data da decisão 26/05/1998, DJU 26/10/1998, p. 169).

¹⁰ Friederich Müller, *Discours de la Méthode Juridique*, traduzido do alemão por Olivier Jouanjan. Paris: Presses Universitaires de France, 1996, p. 288.

Uma referência hoje obrigatória sempre que se analisa questões relativas aos direitos dos homossexuais é a sentença prolatada pelo Juiz Federal Roger Raupp Rios, em ação ordinária que tinha por objeto a admissão de companheiro homossexual como beneficiário do Plano de Assistência Médica da Caixa Econômica Federal. Sustenta o Magistrado:

Dentre outros direitos fundamentais, garante a Constituição da República a igualdade, plasmando, assim, o princípio da isonomia. No âmbito da sexualidade, esse princípio mereceu especial proteção mediante a proibição de qualquer discriminação sexual infundada: invoco, dentre outras normas e sem indicar, por ora, a farta jurisprudência em torno da matéria, o inciso I do artigo 5º (assegura a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres) e o inciso XXX do artigo 7º (proibição de diferença de salários, exercício de funções e critério de admissão por motivo de sexo).

Pois bem, se examinada com cuidado, constata-se que a proibição constitucional dessa espécie de discriminação impede a recusa deste tipo de benefício, porquanto a discriminação de um ser humano em virtude de sua orientação sexual constitui, precisamente, uma hipótese (constitucionalmente vedada, repise-se) de discriminação sexual. Esclareça-se, nesse momento, que a orientação sexual é aqui compreendida como a afirmação de uma identidade pessoal cuja atração e/ou conduta sexual direcionam-se para alguém de mesmo sexo (homossexualidade), sexo oposto (heterossexualidade), ambos sexos (bissexuais) ou a ninguém (abstinência sexual).

Vejamos.

Quando alguém atenta para a direção do envolvimento (seja a mera atração, seja a conduta) sexual de outrem, valoriza a direção do desejo ou da conduta sexual, isto é, o sexo da pessoa com quem o sujeito deseja relacionar-se ou efetivamente se relaciona. No entanto, essa definição (da direção desejada, se qual seja a orientação sexual do sujeito - isto é, pessoa do mesmo sexo ou do sexo oposto) resulta tão-só da combinação dos sexos de duas pessoas (A, quem escolhe, B, o escolhido). Ora, se A for tratado diferentemente de uma terceira pessoa (C, que tem sua sexualidade direcionada para o sexo oposto), em razão do sexo da pessoa escolhida (B, do mesmo sexo que A), conclui-se que a escolha de A lhe fez suportar tratamento discriminatório unicamente em função de seu sexo (se A, homem, tivesse escolhido uma mulher, não sofreria discriminação). Fica claro, assim, que a discriminação fundada na orientação sexual de A esconde, na verdade, uma discriminação em virtude de seu sexo (de A).

Contra esse raciocínio, pode-se objetar que a proteção constitucional contra a discriminação sexual não alcança a orientação sexual; que o discriminante não está no sexo de A, mas em sua escolha por um homem ou uma mulher, sua orientação sexual.

Tal objeção, todavia, não subsiste. Argumentar que a diferença se dá tão-só pela orientação sexual nada muda, só oculta o verdadeiro - e sempre permanente - fator sexual de discriminação. O sexo da pessoa escolhida (se homem ou mulher), em relação ao sexo de A, é que vai continuar qualificando a orientação sexual como causa de tratamento diferenciado ou não, em relação a A. Essa objeção, na verdade, continua tendo o sexo de A em relação ao da pessoa escolhida como fator decisivo, pois tem como pressuposto, para a qualificação da escolha de A, exatamente o sexo da pessoa escolhida. A orientação sexual só é passível de distinção diante do sexo da pessoa que A escolher. Ele (o sexo da pessoa escolhida, tomado em relação ao sexo de A) continua sendo o verdadeiro fator de qualificação da orientação sexual de A; ele é dado inerente e inescapável para a caracterização da orientação sexual de A. Vale dizer, é impossível qualificar a orientação sexual de A sem tomar como fundamento o sexo da pessoa escolhida (em relação ao sexo de A). Não se diga, outrossim, que inexistente discriminação sexual porque prevalece tratamento igualitário para homens e mulheres diante de idêntica orientação sexual (de recusa a certo benefício, hipoteticamente, para homens e mulheres orientados homossexualmente). A tese peca duplamente, na medida em que busca justificar uma hipótese de discriminação sexual (homossexualidade masculina, v.g.) invocando outra hipótese de discriminação sexual (homossexualidade feminina, p. ex.). Aliás, nesse sentido, decidiram a Suprema Corte do Canadá (*Symes v. Canada*, 1993) e a Suprema Corte dos Estados (*Loving v. Virginia*, 1967). A primeira assentou que “discrimination cannot be justified by pointing to other discrimination” (uma discriminação não pode ser justificada apontando-se para outra); a segunda rejeitou a tese de que inexistente discriminação pelo fato de a lei permitir a todos de mesma raça o casamento e proibir, também a todos, o casamento inter-racial: “the fact of equal application does not immunize a statute from the very heavy burden of justification which the Fourteenth Amendment has traditionally required of state statutes drawn according to race” (o fato da aplicação igual não imuniza a legislação do pesado ônus da justificação cuja 14ª Emenda tem tradicionalmente requerido de leis estaduais relativas à raça). Os precedentes a partir de agora invocados, provenientes do direito internacional e estrangeiro, foram extraídos da obra de Robert Wintemute, *Sexual Orientation and Human Rights*, Oxford,

Clarendon Press, 1995; do mesmo modo, incorporada substancialmente nesta fundamentação sua linha argumentativa).

A Suprema Corte do Hawaí, por sua vez, acolheu expressamente as razões ora expendidas, decidindo que a discriminação sexual (Baehr v. Lewin, 1993). No mesmo ano, a Corte de Apelações da Califórnia decidiu (Engel v. Worthington) que a recusa de um editor quanto a inclusão da foto de um casal homossexual em livro de recordações constituía discriminação sexual.

O direito canadense possui outros precedentes nesse sentido (considerando a discriminação por orientação sexual como espécie do gênero discriminação sexual). Exemplos disso são as decisões em *University of Saskatchewan v. Vogel* (1983, caso em que se recusava a Richard North, companheiro de Chris Vogel, benefício em plano dentário) e em *Bordeleau v. Canada* (1989, onde se concluiu que 'discrimination based on sex also covers discrimination involving sexual orientation' - discriminação com base no sexo também alcança discriminação envolvendo orientação sexual).

Contra toda essa lógica, alguém poderia alegar que o constituinte, ao vedar a discriminação sexual, não deseja aí incluir a discriminação por orientação sexual. Tal objeção é totalmente superada em se tratando de hermenêutica jurídica. Refutando a objeção, transcrevo os ensinamentos de Carlos Maximiliano: 'A lei não brota do cérebro do seu elaborador, completa, perfeita, como um ato de vontade independente, espontâneo. Em primeiro lugar, a própria vontade humana é condicionada, determinada; livre na aparência apenas. O indivíduo inclina-se, num ou noutro sentido, de acordo com seu temperamento, produto do meio, da hereditariedade e da educação. Crê exprimir o que pensa; mas esse próprio pensamento é socializado, é condicionado pelas relações sociais e exprime uma comunidade de propósitos' (...). Parece oportuno aclarar, sem refulgos, não constituir privilégio dos adeptos da filosofia positiva contemporânea o combate ao sistema que se empenha na pesquisa da vontade do prolator de uma norma jurídica. De fato, comtistas e spenceristas ofereceram um fundamento mais, para repelir a concepção estreita da exegese; porém não ficam isolados no seu modo de compreender a Hermenêutica. Por outras razões, adiante especificadas, racionalistas e teólogos também se insurgem contra a teoria decrépita. (...) 'Quantos fatores atuam até surgir o conceito definitivo! Em uma das forjas da lei, no parlamento, composto, em regra, de duas câmaras, fundem-se opiniões múltiplas, o conjunto resulta de frações de idéias, amalgamadas; cada representante do povo aceita por um motivo pessoal a inclusão da palavra ou frase, visando a um objetivo particular a que a mesma se presta;

há acordo aparente, resultado de profundas contradições'. (...) 'Se descerem a exumar o pensamento do legislador, perder-se-ão em um bátrio de dúvidas ainda e mais inextricáveis do que as resultantes do contexto. Os motivos, que induziram alguém a propor a lei, podem não ser os mesmos que levaram outros a aceitá-la. Não parece decisivo o fato de haver um congressista expedido um argumento e não ter sido este combatido; a urgência, a preocupação de não irritar um orgulhoso cuja colaboração se deseja, ou cuja obstrução ao projeto se receia; (...) mil fatores ocasionais podem concorrer para um silêncio forçado; daí resultaria a falsa aparência de concretizar uma frase, emenda ou discurso as razões do voto no plenário, a intenção predominante, a diretriz real da vontade da maioria. (...) A vontade do legislador não será a da maioria dos que tomam parte na votação da norma positiva; porque bem poucos se informam, com antecedência, dos termos do projeto em debate; portanto, não podem querer o que não conhecem. A base de todo o trabalho do exegeta seria uma ficção: buscaria uma vontade possível, agente, ativa no passado e as conclusões logicamente decorrentes desse intento primitivo. (...) Entretanto, a letra perdura, e a vida continua; surgem novas idéias; aplicando-se os mesmos princípios a condições sociais diferentes; a lei enfrenta imprevistas criações econômicas, aspirações triunfantes, generalizadas no país, ou no mundo civilizado; há desejo mais veemente de autonomia por um lado, e maior necessidade de garantia por outro, em consequência da extensão das relações e das necessidades do crédito. Força é adaptar o direito a esse mundo novo aos fenômenos sociais e econômicos em transformação constante, sob pena de não ser efetivamente justo - das richtige Recht, na expressão feliz dos tudescos'. (Op. Cit., excertos dos nºs 23/28).

Ainda que não se aceite a qualificação da discriminação por orientação sexual como espécie do gênero discriminação sexual, não há razão que, juridicamente, legitime a adoção de tratamento diferenciado a homossexuais, com relação ao dispensado a heterossexuais, tendo em mira o caso concreto. Esta sentença foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em acórdão relatado pela Juíza Marga Barth Tessler, publicado da Revista deste tribunal, ano 10, nº 32, p. 72 e seguintes. Destaco os seguintes trechos desta decisão:

Administrativo, Constitucional, Civil e Processual Civil. Justiça Federal. Justiça do Trabalho. Competência. Ausência de intervenção do Ministério Público. Nulidade. Inocorrência. Aplicação do art. 273 do CPC na sentença. Mera irregularidade. União Estável entre pessoas do mesmo sexo. Reconhecimento. Impossibilidade. Vedação do parágrafo 3º do art. 226 da Constituição

Federal. Inclusão como dependente em plano de saúde. Viabilidade. Princípios constitucionais da liberdade, da igualdade e da dignidade humana. Art. 273 do CPC. Efetividade à decisão judicial. Caução. Dispensa.

(...)

5. Mantida a sentença que extinguiu o feito em relação ao pedido de declaração da existência de união estável entre os autores, pois, pelo teor do parágrafo 3º do art. 226 da Constituição Federal de 1988, tal reconhecimento só é viável quando se tratar de pessoas do sexo oposto; logo, não pode ser reconhecida a união em relação a pessoas do mesmo sexo.

6. A recusa das rés em incluir o segundo autor como dependente do primeiro, no plano de saúde PAMS e na Funcef, foi motivada pela orientação sexual dos demandantes, atitude que viola o princípio constitucional da igualdade que proíbe discriminação sexual. Inaceitável o argumento de que haveria tratamento igualitário para todos os homossexuais (femininos e masculinos), pois isso apenas reforça o caráter discriminatório da recusa. A discriminação não pode ser justificada apontando-se outra discriminação.

7. Injustificável a recusa das rés, ainda, se for considerado que os contratos de seguro-saúde desempenham um importante papel na área econômica e social, permitindo o acesso dos indivíduos a vários benefícios. Portanto, nessa área, os contratos devem merecer interpretação que resguarde os direitos constitucionalmente assegurados, sob pena de restar inviabilizada a sua função social e econômica.

8. No caso em análise, estão preenchidos os requisitos exigidos pela lei para a percepção do benefício pretendido: vida em comum, laços afetivos, divisão de despesas. **Ademais, não há que alegar a ausência de previsão legislativa, pois antes mesmo de serem regulamentadas as relações concubinárias, já eram concedidos alguns direitos à companheira, nas relações heterossexuais. Trata-se da evolução do Direito, que, passo a passo, valorizou a afetividade humana abrandando os preconceitos e as formalidades sociais e legais.**

9. Descabida a alegação da CEF no sentido de que aceitar o autor como dependente de seu companheiro seria violar o princípio da legalidade, pois esse princípio, hoje, não é mais tido como simples submissão a regras normativas, e sim sujeição ao ordenamento jurídico como um todo; portanto, a doutrina moderna o concebe sob a denominação de princípio da juridicidade.

10. Havendo comprovada necessidade de dar-se imediato cumprimento à decisão judicial,

justifica-se a concessão de tutela antecipada, principalmente quando há reexame necessário ou quando há recurso com efeito suspensivo. Preenchidos os requisitos para a concessão da medida antecipatória, autoriza-se o imediato cumprimento da decisão. No caso em análise, estão presentes ambos os requisitos: a verossimilhança é verificada pelos próprios fundamentos da decisão; o risco de dano de difícil reparação está caracterizado pelo fato de que os autores, portadores do vírus HIV, já começam a desenvolver algumas das chamadas “doenças oportunistas”, sendo evidente a necessidade de usufruírem dos benefícios do plano de saúde. Ademais, para os autores o tempo, é crucial, mais que nunca, o viver e o lutar por suas vidas. O Estado, ao monopolizar o poder jurisdicional, deve oferecer às partes uma solução expedita e eficaz, deve impulsionar a sua atividade, ter mecanismos processuais adequados para que seja garantida a utilidade da prestação jurisdicional.

(...)

12. Apelações improvidas.

Do direito do(a) companheiro(a) homossexual sobrevivente ao benefício de pensão por morte e do direito do companheiro(a) homossexual do preso ao benefício do auxílio reclusão

O direito à previdência social é um direito fundamental social previsto no art. 6º da Constituição, que por sua vez está incluído no Título II - DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. O art. 6º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000, estabelece que:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Este direito fundamental foi minudenciado no art. 194 e seguintes, a começar pelos princípios da seguridade social elencados no art. 194, cumprindo destacar o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento.”

O princípio da universalidade do atendimento, repetido pelo art. 2º, I, da Lei 8.213/91, nada mais é que do que uma explícita aplicação do princípio da igualdade na seara da seguridade social.

Os benefícios previdenciários estão enumerados no art. 201 da Constituição, entre os quais a pensão por morte e o auxílio-reclusão (Redação dada ao artigo pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98):

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

(...)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Deve ser observado, no inciso V, a previsão da existência do direito à pensão por morte ao *homem ou mulher*, cônjuge ou *companheiro* e dependentes.

Apresentadas estas disposições constitucionais sobre os benefícios de pensão por morte e de auxílio-reclusão, cumpre fazer a seguinte indagação: Existe algum dispositivo constitucional acerca dos direitos fundamentais ou dos direitos previdenciários que autorize a discriminação em razão da orientação sexual? A resposta é óbvia: não há. Ao contrário, o princípio hermenêutico da efetividade dos direitos fundamentais vem a exigir que de modo algum é lícita qualquer discriminação contra estas pessoas.

Nesse sentido, e dentro do espírito de plena efetividade do Estado de Direito Constitucional e, por conseguinte, dos direitos fundamentais, trago à colação importante decisão da Suprema Corte do Canadá, que, decidindo exatamente o caso sob exame, ou seja, o direito de companheiro homossexual sobrevivente à pensão por morte, decidiu favoravelmente ao reconhecimento do direito (trecho extraído da sentença em anexo, proferida pelo Dr. Roger Raupp Rios:

“Em Egan v. Canada, caso em que se discutiu o direito do companheiro homossexual a benefício

da seguridade social previsto para a esposa (pensão), a Suprema Corte decidiu (1995), unanimemente, que ‘whether or not sexual orientation is based on biological or physiological factors, which may be a matter of some controversy, it is a deeply personal characteristic that is either unchangeable or changeable only at unacceptable costs, and so falls within the ambit of s. 15 protection as being analogous to the enumerated grounds’ (se a orientação sexual é ou não baseada em fatores biológicos ou fisiológicos, o que pode ser objeto de controvérsia, isto é uma profunda característica pessoal, que é tanto imutável quanto mutável somente a custos inaceitáveis, e então subsumindo-se no âmbito da proteção da s. 15 como sendo análoga aos campos enumerados); **por maioria, assentou que a distinção entre companheiros homossexuais e companheiros heterossexuais em relação a direito à pensão, fundando-se na orientação sexual, é discrimen contrário à Seção 15**, oportunidade em que o voto condutor (Justice Cory) asseverou: ‘Sexual orientation is more than simply a status that na individual possesses. It is something that is demonstrated in na individual’s conduct by the choice of a partner. The Charter protects religious beliefs and religious practice as aspects of religious freedom. So, too, should it be recognized that sexual orientation encompasses aspects of status and conduct and that both should receive protection. Sexual orientation is demonstrated in a person’s choice of a life partner, whether heterossexual or homossexual. It follows that a lawful relationship which flows from sexual orientation should also be protect’ (Orientação sexual é mais do que um simples ‘status’ que um indivíduo possui. É algo que é demonstrado pela conduta do indivíduo na escolha de um companheiro. A Carta protege crenças religiosas como aspectos da liberdade de religião. Então, também, deveria ser reconhecido que a orientação sexual inclui aspectos de ‘status’ e de ‘conduta’ e que ambos deveriam receber proteção. A orientação sexual é demonstrada na escolha feita por uma pessoa de seu companheiro de vida, seja heterossexual ou homossexual. Daí segue que uma relação legal que se origina a partir da orientação sexual também deve ser protegida).

As normas infraconstitucionais regulamentadoras dos benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão

À época do ajuizamento da ação judicial, a Lei 8.213 (Lei de Benefícios da Previdência Social) possuía a seguinte redação no que se refere aos dispositivos aplicáveis ao caso (pensão por

morte e auxílio-reclusão):

Art. 74. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data: (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

I - do óbito, quando requerida até trinta dias depois deste; (Inciso acrescentado pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

II - do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior; (Inciso acrescentado pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

III - da decisão judicial, no caso de morte presumida. (Inciso acrescentado pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

(...)

Art. 76. A concessão da pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior que importe em exclusão ou inclusão de dependente só produzirá efeito a contar da data da inscrição ou habilitação.

§ 1º O cônjuge ausente não exclui do direito à pensão por morte do companheiro ou a companheira, que somente fará jus ao benefício a partir da data de sua habilitação e mediante prova de dependência econômica.

§ 2º O cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato que recebia pensão de alimentos concorrerá em igualdade de condições com os dependentes referidos no inciso I do art. 16 desta Lei.

(...)

Art. 80. O auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço.

Parágrafo único. O requerimento do auxílio-reclusão deverá ser instruído com certidão do efetivo recolhimento à prisão, sendo obrigatória, para a manutenção do benefício, a apresentação de declaração de permanência na condição de presidiário.

Como se vê, em nenhum momento os dispositivos citados faziam qualquer discriminação em razão da orientação sexual, incluindo entre os beneficiários do benefício o companheiro ou companheira do segurado.

Entretanto, ateu-se o INSS a outros artigos da Lei 8.213 para negar o direito:

“**Art. 47.** A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer,

aposentado ou não, a contar da data”: (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

Art. 76.

“**Art. 16.** São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95)

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95)

IV - (Revogado pela Lei nº 9.032, de 28.4.95)

O § 3º definia a relação de companherismo como equiparada à união estável e o § 4º estabelecia que a dependência econômica dos companheiros é presumida:

“§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada”.

O §3º fazia uma remissão ao § 3º do art. 226 da Constituição Federal, que trata da união estável:

“§ 3.º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento”:

É possível que em uma interpretação em desconformidade com o atual estágio da dogmática dos Direitos Fundamentais, tendo em vista o § 3º do art. 226 da Constituição, que enuncia que *é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher*, alguém conclua pela inexistência dos direitos que busca o Parquet proteger nesta ação.

Todavia, se respeitados os princípios hermenêuticos que regem a interpretação constitucional e os direitos fundamentais, esta interpretação não pode ser realizada, como demonstramos a seguir.

Dos métodos de interpretação constitucionais - da concretização da norma constitucional

Não obstante existirem divergências com relação ao melhor método de interpretação das normas

constitucionais¹¹, há um consenso entre os constitucionalistas acerca da insuficiência do chamado método hermenêutico-clássico - que propugna que a Constituição deve ser interpretada da mesma forma que uma lei, ou seja, exclusivamente a partir das regras de interpretação gramatical, lógica, histórica e sistemática.

Konrad Hesse defende o método de **concretização** das normas constitucionais, a partir do qual “o conteúdo da Constituição deve ser determinado sob a inclusão da *‘realidade’* a ser ordenada¹²”. Ou seja, é impossível uma interpretação da norma constitucional fora da existência história concreta.

Deste modo, o Ex-Presidente do Tribunal Constitucional Alemão desenvolve os conceitos de “**programa da norma**”, que está, no essencial, contido no **texto da norma** a ser concretizada. Para a definição do programa da norma tem a sua importância os métodos de interpretação tradicionais (histórico, genético e sistemático).

Porém, é também fundamental a delimitação do “**âmbito da norma**”, que são os fatos da vida concretos, que possibilitam, em especial nos casos “em que se trata da relação entre várias normas (por exemplo, na limitação de direitos fundamentais), uma resolução sobre a base da coordenação material das respectivas condições de vida ou âmbitos de vida e uma exposição dos pontos de vista materiais que sustentam essa coordenação¹³”.

Adotando a hermenêutica hessiana, deve-se proceder à delimitação tanto do âmbito quanto do programa da norma. Quanto ao **âmbito da norma** a realidade posta é a existência de milhares de casais homossexuais masculinos e femininos, que possuem uma vida afetiva em muito semelhante a uma relação heterossexual: fidelidade recíproca, vida em comum no mesmo domicílio e mútua assistência (estes são os deveres dos cônjuges casados, na forma do art. 231 do Código Civil, com exceção do sustento dos filhos).

Segundo a Revista Veja, em matéria publica em 16/02/2000, os dados mais confiáveis até hoje sobre o número de gays são os do Relatório Kinsey, detalhado levantamento sobre a sexualidade

¹¹ Ernst-Wolfgang Böckerförde, em sua obra “*Escritos sobre Derechos Fundamentales*” (Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1993, p. 15), elenca alguns métodos: *Método Tópico orientado à resolução de problemas, Interpretação Constitucional orientada às ciências da realidade no sentido de SMEND e o Método de Interpretação Hermenêutico-Concretizador defendido por Hesse e F. Müller.*

¹² *Ob.cit.*, p. 61

¹³ Konrad Hesse, *Ob. Cit.*, p. 64/65

americana feito na década de 40. Segundo o trabalho, de 4% a 5% da população masculina adulta são homossexuais durante toda a vida. Outros 13% são predominantemente homossexuais, mas se relacionam com pessoas do sexo oposto.

No âmbito da norma deve ser considerado ainda o fato de que, ao contrário dos casais heterossexuais, a morte ou a prisão de um dos companheiros homossexuais segurados da Previdência leva ao completo desamparo do companheiro sobrevivente ou que reste solto. A imprensa tem noticiado casos em que com a morte de um dos companheiros, parentes do falecido acabam recebendo toda a herança e, por conseguinte, também teriam direito à pensão previdenciária, mesmo que a relação, sob o mesmo domicílio, tenha durado décadas.

De outro lado, para a delimitação do **programa da norma** observaremos os métodos tradicionais de interpretação, a começar pelo método gramatical.

Nesse sentido estabelece o § 3º do art. 226 da Constituição: “*é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento*”. Como se vê, o dispositivo em questão não exclui os casais homossexuais para o fim de reconhecimento da união estável. Embora não haja uma previsão expressa destas relações, também não há proibição do seu reconhecimento.

De outro lado, impõe-se o uso do método de interpretação sistemática, o qual possibilita a realização do **princípio da unidade da Constituição**, que proíbe a aplicação isolada de uma norma constitucional e exige uma interpretação da norma em conexão com as outras normas constitucionais de tal modo que as contradições com outras normas sejam evitadas. Nesse sentido Konrad Hesse assim se manifesta acerca do princípio da unidade da Constituição:

“A conexão e a interdependência dos elementos individuais da Constituição fundamentam a necessidade de **olhar nunca somente a norma individual**, senão sempre a conexão total na qual ela deve ser colocada; todas as normas constitucionais devem ser interpretadas de tal modo que as contradições com outras normas constitucionais sejam evitadas”¹⁴.

Portanto, uma interpretação do § 3º em conjunto com o princípio da igualdade (art. 5º, caput), com a proibição de discriminação por motivo de orientação sexual (art. 4º, IV) e com o fato de que os dispositivos constitucionais que tratam dos benefícios de pensão por morte e de auxílio-

¹⁴ *Ob. Cit.*, p. 65

reclusão não permitem nenhuma discriminação, seria o suficiente para reconhecer a instituição da união estável aos homossexuais.

Obviamente, que em considerando o princípio da unidade da constituição, não seria possível fazer esta extensão se houvesse norma excluindo expressamente os casais homossexuais da união estável. Nesse caso haveria uma violação aos direitos humanos sob uma ótica jusnaturalista ou jusinternacionalista, mas do ponto de vista do sistema positivo pátrio, em uma abordagem positivista, seria uma norma jurídica, assim como também seria jurídica uma norma que proibisse o casamento entre brancos e negros.

Portanto, sob o ponto de vista de direito de família, a norma do § 3º do art. 226 da CF/88 não exclui a união estável entre homossexuais.

Porém, admitindo por hipótese, que não fosse possível estender o instituto da união estável para os homossexuais, seria inafastável o juízo de inconstitucionalidade parcial do art. 16, § 3º, da Lei 8.213 por afronta ao princípio da igualdade. Não seria inconstitucional o art. 226 da Constituição (em nosso sistema não é reconhecida a existência de normas constitucionais inconstitucionais), mas sim seria inconstitucional o art. 16, § 3º, da Lei 8.213, que remeteria a um conceito violador do princípio da igualdade.

O legislador não pode eleger quais as normas constitucionais que são aplicáveis à matéria que está legislando e quais as que não são aplicáveis, isto ofenderia o princípio da constitucionalidade.

Portanto, no caso do art. 16, § 3º, o que fez o legislador foi incorporar um conceito constitucional relativo à família numa lei ordinária. Portanto, o conceito de união estável que na Constituição, em nosso exercício hipotético, proíbe expressamente seja estendido aos homossexuais, possui natureza de lei ordinária, de modo que está sujeita a uma apreciação de sua constitucionalidade. Isto não impediria, inclusive, que o próprio art. 226 (que em nosso exercício hipotético veda a união estável entre homossexuais), seja levado em consideração. Ocorre que ele seria aplicável, como já sustentamos, apenas para questões de direito de família, não incidindo, portanto, sobre questões previdenciárias.

Como se vê, o inciso V do art. 201 da Constituição de nenhum modo exclui os casais homossexuais do direito ao recebimento de benefícios previdenciários, seja na condição de companheiro, seja na condição de dependente.

Todavia, mesmo se uma interpretação isolada do inciso V do art. 201 levasse à impossibilidade do reconhecimento da união estável aos homossexuais, uma interpretação da Constituição em seu conjunto, em especial dos princípios da igualdade e das regras que regulam a Previdência Social, levaria ao reconhecimento do direito dos homossexuais à pensão por morte e ao auxílio-reclusão.

A dogmática sobre a restrição dos direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade

Sendo indubitável que os direitos aqui defendidos são direitos fundamentais, quer pela violação do princípio da igualdade, quer pela previsão do direito à previdência social como direito fundamental social (art. 6º da Constituição), cumpre analisar a doutrina e Jurisprudência desenvolvida sobre os limites às limitações aos direitos fundamentais.

Na Alemanha a Jurisprudência, especialmente do Tribunal Constitucional Federal, desenvolveu o princípio de que a limitação de direitos fundamentais, inclusive quando a limitação está expressamente reservada ao legislador (direitos fundamentais com reserva de lei) somente pode ser levada a cabo de acordo com o **princípio da proporcionalidade**: a limitação dos direitos fundamentais somente podem ser levadas a cabo até onde resulte apropriado, necessário e proporcional em sentido estrito, **em ordem à consecução de um fim justificável de interesse público** formulado pela lei limitadora¹⁴. Deste modo, as limitações aos direitos fundamentais somente são admissíveis se a finalidade da lei limitadora é a realização de um outro direito fundamental. Por exemplo, não obstante a liberdade de comércio ser um direito fundamental, a lei amíude estabelece restrições sanitárias ao comércio de alimentos, tendo em vista a proteção do direito fundamental à saúde. Deste modo, no caso concreto, caso fosse impossível uma interpretação constitucional extensiva do instituto da união estável, a restrição do legislador deveria ser cotejada com algum direito fundamental.

Como não há direito fundamental que socorra uma restrição legislativa nestas hipóteses (talvez tão-somente sentimentos desarrazoados e discriminatórios, incompatíveis com o Estado de Direito racional), seria inconstitucional, também por violação ao princípio da proporcionalidade, tal restrição.

¹⁴ Böckerförde, ob. Cit., p. 102

Gilmar Ferreira Mendes¹⁵ desenvolve estas questões à luz da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, merecendo ser colacionada uma passagem de um voto proferido pelo Ministro Rodrigues Alckmin, na Rp. N. 930:

“Ainda no tocante a essas condições de capacidade, não se pode estabelecer o legislador ordinário, em seu poder de polícia das profissões, sem atender ao critério da razoabilidade, cabendo ao Poder Judiciário apreciar se as restrições são adequadas e justificadas pelo interesse público, para julgá-las legítimas ou não”.

Da evolução da jurisprudência no reconhecimento da relação de companheirismo antes mesmo da previsão expressa em Lei

É possível fazermos um paralelo entre o presente caso e a evolução da Jurisprudência acerca do reconhecimento do direito da concubina aos benefícios previdenciários antes mesmo de previsão deste direito em lei¹⁶.

O Decreto 1.918, de 27 de agosto de 1937, que regulamentou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, assim dispôs em seu art. 22 ao tratar dos beneficiários:

“Art. 22 - Para os efeitos do presente regulamento, são considerados beneficiários, na ordem das alíneas seguintes, desde que dependam economicamente do associado:

a) a mulher, ou o marido inválido, e os filhos, de qualquer condição, menos de 18 anos ou inválidos;

b) a mãe, ou o pai inválido;

c) os irmãos menores de 18 anos ou inválidos;

d) *na falta dos beneficiários acima especificados, qualquer pessoa expressamente designada a qual, se for do sexo masculino, deverá ser menor de 18 anos ou inválida*”

A alínea “d” do artigo acima transcrito inaugurou a possibilidade dos associados designarem qualquer pessoa como beneficiado, na ausência dos demais, que a este preferiam.

Já a Lei 3.807/60, em seu art. 11, permitiu que o segurado designasse qualquer pessoa como beneficiário, frente à uma declaração de dependência.

¹⁵ *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998, p. 38.*

¹⁶ *Pesquisa realizada pela então acadêmica de Direito Fernanda Pessoa.*

Assim dispunha o referido artigo:

“Art. 11 (...)

§ 1º O segurado poderá designar, para fins de percepção de prestações, uma pessoa que viva sob sua dependência econômica, inclusive a filha ou irmã maior, solteira, viúva ou desquitada.

A referida declaração era requisito expressamente previsto em lei, sem o qual, e esta era a intenção do legislador, não poderia ser concedido o benefício.

Entretanto, percebe-se que a Jurisprudência passou a reconhecer o direito das companheiras à pensão por morte mesmo que não houvesse a declaração de dependência. À época, assim posicionava-se o extinto TFR:

EMENTA: Benefício Previdenciário - Pensão - Ação proposta pela companheira, esposa eclesiástica do segurado, casado mas separado da mulher que se encontrava em lugar ignorado, não tendo atendido à citação por edital. Convivência sob o mesmo teto, por mais de vinte anos, com o nascimento de um filho. Dependência econômica comprovada. Incidência da legislação nova, mais benigna, para igual tratamento aos dependentes. Designação post mortem (Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, artigo 23, § 4º). Procedência da ação. Honorários de advogado fixados em 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa.

Remessa ex officio. Apelação. Confirmação da sentença, quanto ao mérito. Reforma, em parte, para cálculo dos honorários sobre o valor da condenação. (Código de Processo Civil, artigo 20, § 3º) - (Acórdão da apelação, relator Ministro Corrêa Pina, fls. 106)

Importante ressaltar alguns trechos do voto do eminente relator:

“(...) Independentemente dos dispositivos legais mais novos, os direitos da companheira vinham sendo construídos pela jurisprudência.

Há mais de vinte anos, na condição de advogado ou desembargador da Bahia, testemunhamos ou participamos de questões cíveis em que a decisão final deferiu meação à companheira, na base de que o patrimônio deixado pelo concubino resultara do trabalho comum de ambos.

Também vimos a concessão de salários pelo trabalho e serviços domésticos da companheira, após a morte do esposo de fato, para evitar-lhe o desamparo e a miséria.

Na Previdência Social, a legislação, combinada com o entendimento dos intérpretes, tem evoluído no mesmo rumo assecuratório.

Já a antiga redação da lei nº 3.807/60 dava ensejo a que o companheiro previsse futuro melhor

para a mulher que participara de seus dias. O art. 11, no § 1º, autorizava a possibilidade de designação de pessoa que vivesse na dependência econômica do segurado, para o fim de perceber a pensão, na falta dos dependentes legais, como impunha o parágrafo 2º. **A Jurisprudência, de sua vez, sempre entendeu que na ausência de designação, pudesse ser feita prova de vida em comum e, conseqüentemente, da manutenção da companheira.**

Na espécie, portanto, não é necessário invocar-se a Lei nº 5.890 de 8 de junho de 1973, posterior ao falecimento do contribuinte, para deferir-se à autora o benefício pretendido, desde que os autos atestam, com clareza, a vida em comum por mais de vinte anos e a dependência econômica, como marido e mulher. (...) (Embargos em Apelação Cível nº 40.556/ SP - Min. Relator Amarílio Benjamin - Embargante: INPS; Embargada: Sebastiana de Jesus - 26.10.1978)

Desta forma, independentemente de previsão legal, a extinta Corte entendia que a prova de vida em comum, qualquer que fosse, superava o requisito taxativo da lei.

O Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, alterando as disposições da Lei 3.807/60 trouxe uma importante inovação, demonstrando que a legislação previdenciária buscava adequar-se às situações reais. A nova redação dada ao art. 11 da Lei 3.807/60 trouxe em seu parágrafo 4º o seguinte texto:

“Art. 11 - (...)

(...)”

§4º Não sendo o segurado civilmente casado, considerar-se-á tacitamente designada a pessoa com que se tenha casado segundo rito religioso, presumindo-se feita a declaração prevista no parágrafo anterior.”

Desta forma, o entendimento dos Tribunais, que aproximava-se muito mais da realidade social, somente mais tarde foi incorporado à legislação.

Cabe citar, ainda, outra decisão do extinto TFR, que transparece a linha de pensamento seguida por este Tribunal:

EMENTA: Pensão Previdenciária. Seu deferimento a esposa eclesiástica que conviveu por quase trinta anos com o segurado falecido, nascendo cinco filhos da União. Evidenciada a dependência econômica na hipótese, não há como deixar de aplicar o Dec-Lei 66/66, **embora editado em data posterior ao óbito do de cujos, tendo em vista o caráter eminentemente social da legislação**

previdenciária. Embargos Infringentes rejeitados por unanimidade.

Do voto do relator, ressalta-se este trecho:

(...) É certo que na data do óbito do esposo - 5-7-60, fl. 5 - vigorava, como argüi o INPS e foi também invocado pelo douto voto vencido, o Decreto nº 26.778 de 14-7-49 que, no art. 34, § 3º, somente admitia a inscrição, pelo segurado, de pessoa que vivesse sob sua dependência, na falta de beneficiários legais.

Contudo, não consideramos que o dispositivo constitua óbice ao deferimento da pensão. Se a norma previa a hipótese, mesmo condicionada, pode-se interpretativamente, ajustá-la ao entendimento vitorioso que se formou posteriormente, na jurisprudência.(...) (Embargos em Apelação Cível nº 41.625/ RJ - Min. Relator Amarílio Benjamin - Embargante: INPS; Embargada: Áurea de Souza - 31.05.1979)

Com o advento da Lei 5.890, de 8 de junho de 1973, outro avanço foi possível constatar. A nova redação dada ao já referido art. 11, trouxe em seu inciso I a tão esperada referência a companheira:

“Art. 11 Consideram-se dependentes do segurado, para efeitos desta Lei:

I - a esposa, o marido inválido, **a companheira, mantida há mais de 5 (cinco) anos**, os filhos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as filhas solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas.

(...)”

Além disso, a referida Lei ainda trouxe inovações para companheira, sendo alterado a LOPS em seu art. 23. O § 5º deste artigo recebeu a seguinte redação:

“Art. 23 (...)

§ 5º A companheira designada concorrerá com os filhos menores havidos em comum com o segurado, salvo se houver expressa manifestação em contrário.”

Na aplicação da referida norma, mais uma vez a Egrégia Corte demonstrou a adequação de suas decisões com as situações que ocorriam no dia a dia. Transcreve-se abaixo alguns exemplos:

EMENTA: *Previdência Social. Concubina. Reversão de Pensão - Se quando do falecimento do segurado, não podia a companheira concorrer com os filhos advindos da união more uxório e se é certo que , ao perderem eles o direito ao benefício, já se encontrava em vigor a Lei nº 5.890/73, que alterou diversos artigos da LOPS, e o RGPS de 1973 (Decreto nº 72.071/73) passando a ser*

admitida tal concorrência. É de julgar-se cabível a reversão, a seu favor, da pensão que até então vinha sendo deferida a seus filhos. **Na interpretação das leis previdenciárias, não há como esquecer-se o sentido social que possuem**” (AC nº 50.525, Min. Relator Aldir Guimarães

Passarinho, Terceira Turma do TFR, DJ 21.6.78)

EMENTA: Previdência Social. Deve reverter integralmente à companheira do dia em que os filhos do segurado atingiram a idade de dezoito (18) anos, ainda que o óbito do mesmo associado haja sido anterior ao Decreto - Lei nº 66/66 e à Lei nº 5.890/73. **Construção jurisprudencial erigida à base da equidade, tendo em vista a natureza alimentar do benefício previdenciário.** Embargos rejeitados.

Do voto do Relator, pode-se extrair significativa passagem:

“(…) A Lei nº 3.807/60, em sua primitiva redação, presumia a dependência econômica em relação ao cônjuge e filhos do segurado (arts. 11, inciso I e 13) e só admitia a concorrência na hipótese excepcional prevista no parágrafo único do art. 12 (…)

Entretanto, por influxo da realidade social, refletida em cada espécie concreta submetida à sua apreciação, o Judiciário sempre se pôs na vanguarda do jus scriptum. Deste modo, construiu a sua jurisprudência à base da equidade e estendeu à companheira o direito de concorrer com os filhos do segurado, dispensando efeito de percepção do seguro previdenciário, contanto que comprovadas a convivência more uxório e a dependência econômica, situações estas que vieram a receber o selo legislativos tempos depois, com a entrada em vigor do decreto-Lei nº66/66 e da Lei nº 5.890/73. (…)” (Embargos na Apelação Cível 45.666 - RJ/ Sessão Plenária TFR - Relator Min. Antônio Torreão Braz, 29.04.80)

Pode-se notar, diante da evolução legislativa acima exposta, e da análise da jurisprudência à época, que as decisões judiciais foram marco fundamental, posto que retratavam o clamor da sociedade em determinada matéria.

Ao lado das decisões pioneiras da Justiça Federal no Rio Grande do Sul, em 1ª instância e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, acima referidas, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também tem despontado como uma Corte inserida dentro da realidade emergente das relações homossexuais, o que vem a exigir um tratamento igualitário com os heterossexuais. No dia 17 de junho de 1999 a Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu pela competência das Varas de Família para julgar situações que envolvem separações dos

casais formados por pessoas do mesmo sexo:

RELAÇÕES HOMOSSEXUAIS. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE SEPARAÇÃO DE SOCIEDADE DE FATO DOS CASAIS FORMADOS POR PESSOAS DO MESMO SEXO.

Em se tratando de situações que envolvem relações de afeto, mostra-se competente para o julgamento da causa uma das varas de família, à semelhança das separações ocorridas entre casais homossexuais. Agravo provido. (AI nº 599075496, Rel. Des. Breno Moreira Mussi)

Da extensão de benefícios - dos direitos sociais derivados

Configurada a quebra da isonomia na questão sob análise exsurge as indagações acerca da possibilidade de extensão de benefício às pessoas ou classe de pessoas excluídas do grupo de beneficiários.

A doutrina alemã e a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão denominam de direitos derivados à prestação aqueles direitos sociais previstos e regulamentados em lei que são subtraídos à determinada pessoa ou grupo de pessoas em ofensa ao princípio da igualdade.

Há um consenso na doutrina e jurisprudência alemã quanto ao reconhecimento de um direito subjetivo público à prestação social nestas hipóteses. Ou seja, quando a lei ou um ato administrativo exclui determinadas pessoas do gozo do benefício, surge para o prejudicado o direito subjetivo que gera um direito para buscar no Judiciário um provimento que condene o poder público à concessão do benefício que lhe foi negado.

No Brasil, diversos juristas têm-se manifestado no mesmo sentido. Citamos José Afonso da Silva:

“São inconstitucionais as discriminações não autorizadas pela Constituição. O ato discriminatório é inconstitucional. Há duas formas de cometer essa inconstitucionalidade. Uma consiste em outorgar benefício legítimo a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente em detrimento de outras pessoas ou grupos em igual situação. Neste caso, não se estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia. O ato é, contudo, constitucional e legítimo, ao outorgar o benefício a quem o fez. Declara-lo inconstitucional, eliminando-o da ordem jurídica, seria retirar direitos legitimamente conferidos, o que não é função dos tribunais. **Como então resolver a inconstitucionalidade da discriminação?. Precisamente estendendo o benefício aos discrimina-**

dos que o solicitarem ao Poder Judiciário, caso por caso.” (DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 231)

“EMENTA: Recurso Extraordinário. Constitucional. Auto-aplicabilidade do art. 40, par. 5, da CF. Benefício da pensão por morte. **A garantia insculpida no art. 40, par. 5, da Constituição Federal e de eficácia imediata.** O preceito constitucional, sem distinguir, concede o benefício por morte na totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido. A parte final do dispositivo constitucional - “até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior” - não constitui óbice a fruição do benefício, vez a locução diz respeito ao limite de remuneração dos servidores públicos, estatuído no art. 37, IX, da Constituição Federal. Editada lei que implique outorga de direito aos servidores em atividade, esse repercute no campo patrimonial dos aposentados e pensionistas, **posto que ao legislador ordinário não é dado introduzir temperamentos a igualdade.** Recurso extraordinário conhecido e provido. “(RE 179.646-4, STF, SEGUNDA TURMA, Relator MIN. PAULO BROSSARD, Data da decisão 13/09/1994, DJU 26/05/1995, p. 15.168). “EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. PROVENTOS. ISONOMIA ENTRE ATIVOS E INATIVOS. I. O constituinte de 1988 ao estabelecer, no parágrafo quarto do artigo quarenta da Constituição Federal, a revisão dos proventos, na mesma data e na mesma medida, toda vez que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, abrangendo vantagens e benefícios posteriormente concedidos, significa que, mesmo quando a lei esquece os inativos como querendo afasta-los do direito ao modo de remunerar o servidor ativo, ela nada e, pois contrária, inquestionavelmente, o preceito constitucional. II. De tal modo, ainda que a lei tenha extinguido uma vantagem, instituído nova ou introduzido outra fórmula de calcula-la no que respeita ao servidor em atividade, o aposentado tem o indeclinável direito de absorvê-la. Portanto, se os impetrantes foram aposentados com vencimentos e vantagens que eram próprias daqueles que exerciam cargos de DAS, tudo o que se modificou para mais quanto aos ocupantes de cargos de DAS, em atividade, deve integrar o patrimônio remuneratório dos inativos. Pelo “texto atual basta que haja qualquer sorte de mudança no estado do servidor na ativa, decorrente ou não de alteração do poder aquisitivo da moeda. Tal acréscimo deveria necessariamente incidir também nos proventos dos inativos”.”(MS 4.092-4, STJ, NAO CONSTA, Relator MIN. JESUS COSTA LIMA, Data da decisão 10/08/1995, DJU 04/09/1995, PAGINA 27792).

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. MILITAR. EXTENSÃO DA INDENIZAÇÃO DE QUE TRATA A LEI 6.924/81 AOS

MILITARES DO SEXO MASCULINO. ISONOMIA.

- Não guardando o benefício de que trata a Lei 6.924/81 relação com a natureza do serviço prestado pelo corpo feminino da reserva da Aeronáutica, deve o mesmo ser estendido aos militares do sexo masculino que estejam em situação idêntica em face do princípio da isonomia consagrado no art. 5º da Constituição Federal.

- Recurso não provido. Sentença confirmada.”(TRF- 2ª Região. AC90.02.20512/RJ. REL.: Juiz Clélio Erthal. 1ª Turma. Decisão: 16/12/91.DJ 2 de 12/03/92, p. 5.267.)

A situação apresentada nestes autos tratar-se-ia exatamente de um direito derivado à prestação social, mais especificamente de um direito derivado à previdência social. Assim, caso não fosse possível reconhecer a aplicar o instituto da união estável aos homossexuais, o que levaria à inconstitucionalidade parcial do § 3º do art. 16 da Lei 8213, na parte que excluísse os homossexuais ao gozo do benefício, a discriminação perpetrada por este artigo geraria um direito derivado social, de cunho prestacional, com base nos arts. 201, I e V (direito à cobertura do evento morte) e 5º, *caput* (princípio da igualdade), à obtenção dos benefícios previdenciários de que foram excluídos.

Da comprovação da relação de companheirismo

Ao se reconhecer a relação de companheirismo independente de união estável poderia levar a uma alegação de falta de critérios para o reconhecimento desta situação.

Entretanto, pela simples regulamentação já existente da Lei 8.213, é possível aplicar-se, sem necessidade de nova regulamentação ou regulamentação específica, os critérios previstos no Decreto nº 3048/99:

Art. 22. Considera-se inscrição de dependente, para os efeitos da previdência social, o ato pelo qual o segurado o qualifica perante ela e decorre da apresentação de:

I - para os dependentes preferenciais:

(...)

b) companheira ou companheiro - documento de identidade e certidão de casamento com averbação da separação judicial ou divórcio, quando um dos companheiros ou ambos já tiverem sido casados, ou de óbito, se for o caso; e

(...)

§ 1º A inscrição dos dependentes de que trata a alínea “a” do inciso I do **caput** será efetuada na empresa se o segurado for empregado, no sindicato ou órgão gestor de mão-de-obra, se trabalhador avulso, e no Instituto Nacional do Seguro Social, nos demais casos.

§ 2º Incumbe ao segurado a inscrição do dependente, que deve ser feita, quando possível, no ato da inscrição do segurado.

§ 3º Para comprovação do vínculo e da dependência econômica, conforme o caso, podem ser apresentados os seguintes documentos, observado o disposto nos §§ 7º e 8º:

- I - certidão de nascimento de filho havido em comum;
- II - certidão de casamento religioso;
- III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente;
- IV - disposições testamentárias;
- V - anotação constante na Carteira Profissional e/ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social, feita pelo órgão competente;
- VI - declaração especial feita perante tabelião;
- VII - prova de mesmo domicílio;
- VIII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil;
- IX - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;
- X - conta bancária conjunta;
- XI - registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;
- XII - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;
- XIII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;
- XIV - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;
- XV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente;
- XVI - declaração de não emancipação do dependente menor de vinte e um anos; ou
- XVII - quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar.

(...)

§ 4º O fato superveniente que importe em exclusão ou inclusão de dependente deve ser comunicado ao Instituto Nacional do Seguro Social, com as provas cabíveis.

§ 5º O segurado casado não poderá realizar a inscrição de companheira.

(...)

§ 7º Para a comprovação do vínculo de companheira ou companheiro, os documentos enumerados nos incisos III, IV, V, VI e XII do § 3º constituem, por si só, prova bastante e suficiente, devendo os demais serem considerados em conjunto de no mínimo três, corroborados, quando necessário, mediante justificação administrativa, processada na forma dos arts. 142 a 151.

Art. 23. Ocorrendo o falecimento do segurado, sem que tenha sido feita a inscrição do dependente, cabe a este promovê-la, observados os seguintes critérios:

I - companheiro ou companheira - pela comprovação do vínculo, na forma prevista no § 7º do art. 22; Como se vê, os critérios regulamentares acima transcritos guardavam perfeita sintonia com a relação homossexual, sendo possível, portanto, que o INSS passe a exigir esses mesmos requisitos para a concessão dos benefícios aos indivíduos que os requererem tendo em vista a relação de companheirismo homossexual.

A decisão judicial

Em 17/04/2000, Juíza Federal Simone Barbisan Fortes deferiu medida liminar, de abrangência nacional, para o fim de determinar que o INSS, entre outras obrigações, passasse a considerar o companheiro ou companheira homossexual como dependente preferencial da previdência social (art. 16, I, da Lei 8.213/91) e passasse a processar e a deferir os pedidos de pensão por morte e auxílio reclusão realizados em razão de relação de companheirismo entre pessoas do mesmo sexo. Contra essa decisão, a autarquia previdenciária interpôs agravo de instrumento (2000.04.01.044144-0/RS), o qual foi julgado improcedente, por unanimidade, pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região - TRF4, sendo relator o Desembargador Federal Luiz Carlos de Castro Lugon. A seguir transcrevo a ementa do acórdão:

“CONSTITUCIONAL - PREVIDENCIÁRIO E PROCESSO CIVIL. NORMAS CONSTITUCIONAIS-. CF, ART. 226, § 3º INTEGRAÇÃO. HOMOSSEXUAIS, INSCRIÇÃO DE COMPANHEIROS HOMOSSEXUAIS COMO DEPENDENTES NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITOS INDIVIDU-

AIHOMOGÊNEOS. TITULARIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AMPLITUDE DA LIMINAR. ABRANGÊNCIA NACIONAL. LEI Nº 7.347/85, ART. 16, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 9.494/97.

1 - As normas constitucionais, soberanas embora na hierarquia, são sujeitas a interpretação. Afasta-se a alegação de que a espécie cuida de inconstitucionalidade de lei; o que ora se trata é de inconstitucionalidade na aplicação da lei; o que se cuida não é de eliminar por perversa a disposição legal; sim, de ampliar seu uso, por integração.

2 - É possível a abrangência de dependente do mesmo sexo no conceito de *companheiro* previsto no art. 226, § 3º, da Constituição Federal, frente à Previdência Social, para que o homossexual que comprovadamente vive em dependência de outro não fique relegado à miséria após a morte de quem lhe provia os meios de subsistência.

3 - Rejeitada foi a alegação de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal em relação ao controle concentrado da constitucionalidade pela própria Corte Constitucional em reclamação contra a mesma liminar ora telada, sob o fundamento de que a ação presente tem por objeto direitos individuais homogêneos, não sendo substitutiva da ação direta de inconstitucionalidade.

4 - A nova redação dada pela Lei nº 9.494/97 ao art. 16 da Lei nº 7.347/85, muito embora não padeça de mangra de inconstitucionalidade, é de tal impropriedade técnica que a doutrina mais autorizada vem asseverando sua inocuidade, devendo a liminar ter amplitude nacional, principalmente por tratar-se de ente federal” (DJU de 26/07/2000, Boletim n. 40/2000, p. 679/691).

Em 19/12/2001 foi enfim prolatada sentença de procedência pela Juíza Simone Barbisan Fortes, confirmando os termos da liminar. Contra esta sentença foi interposto recurso de apelação pelo INSS junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, pendente de julgamento.

Decisão do Supremo Tribunal Federal

Em 02/05/2001, o INSS requereu ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a suspensão de execução da liminar (PET 1984-9). A petição recebeu parecer favorável do Procurador-Geral da República e está pendente de julgamento.

Em face desta petição, pela primeira vez na história, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em uma decisão monocrática de lavra do então Presidente daquela Corte, Ministro Marco Aurélio, a proibição de serem perpetradas discriminações contra homossexuais:

DECISÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TUTELA IMEDIATA - INSS - CONDIÇÃO DE DEPENDENTE - COMPANHEIRO OU COMPANHEIRA HOMOSSEXUAL - EFICÁCIA ERGA OMNES - EXCEPCIONALIDADE NÃO VERIFICADA - SUSPENSÃO INDEFERIDA. (...) Constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV do artigo 3º da Carta Federal). **Vale dizer, impossível é interpretar o arcabouço normativo de maneira a chegar-se a enfoque que contrarie esse princípio basilar, agasalhando-se preconceito constitucionalmente vedado.** O tema foi bem explorado na sentença (folha 351 à 423), ressaltando o Juízo a inviabilidade de adotar-se interpretação isolada em relação ao artigo 226, § 3º, também do Diploma Maior, no que revela o reconhecimento da união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar. Considerou-se, mais, a impossibilidade de, à luz do artigo 5º da Lei Máxima, distinguir-se ante a opção sexual. Levou-se em conta o fato de o sistema da Previdência Social ser contributivo, prevendo a Constituição o direito à pensão por morte do segurado, homem ou mulher, não só ao cônjuge, como também ao companheiro, sem distinção quanto ao sexo, e dependentes - inciso V do artigo 201. Ora, diante desse quadro, não surge excepcionalidade maior a direcionar à queima de etapas. A sentença, na delicada análise efetuada, dispôs sobre a obrigação de o Instituto, dado o regime geral de previdência social, ter o companheiro ou companheira homossexual como dependente preferencial. Tudo recomenda que se aguarde a tramitação do processo, atendendo-se às fases recursais próprias, com o exame aprofundado da matéria. (...) 3. Indefero a suspensão pretendida. 4. Publique-se. Brasília, 10 de fevereiro de 2003. Ministro MARCO AURÉLIO Presidente

A regulamentação pelo INSS

Em obediência à ordem judicial e com o objetivo de regulamentação da concessão dos benefícios, o INSS publicou a Instrução Normativa - IN - nº 25, de 07/06/2000, a qual foi substituída, em 08 de maio de 2001, pela IN nº. 50/2001.

A IN nº 50/2001 foi revogada pela IN nº 57/2001, publicada em 10/10/2001, cujos artigos que tratam da matéria sob comento estão a seguir reproduzidos:

“INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 57, DE 10 DE OUTUBRO DE 2001

(...)

Art. 20. O companheiro ou a companheira homossexual de segurado inscrito no RGPS passa a

integrar o rol dos dependentes e, desde que comprovada a união estável, concorrem, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os dependentes preferenciais de que trata o inciso I do art. 16 da Lei nº 8.213, de 1991, independentemente da data do óbito, ou seja, mesmo tendo ocorrido anteriormente à data da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0.

(...)

Art. 42. A inscrição dos dependentes, observado o disposto no art. 22 do RPS, será efetuada:

I - na empresa, se segurado empregado;

II - no sindicato ou órgãos gestor de mão-de-obra, se segurado trabalhador avulso;

III - no INSS, para os demais segurados e dependentes, inclusive os não-preferenciais.

Parágrafo único. A inscrição de companheiro ou companheira homossexual como dependente poderá ser efetuada no INSS, inclusive nos casos de segurado empregado ou trabalhador avulso.

(...)

Art. 268. Por força de decisão judicial (Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0), fica garantido o direito à pensão por morte ao companheiro ou companheira homossexual, independentemente da data de ocorrência do óbito, desde que atendidas todas as condições exigidas para o reconhecimento do direito a esse benefício, observando-se o disposto no art. 105 do RPS.

(...)

Art. 285. Por força de decisão judicial (Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0), fica garantido o direito ao auxílio-reclusão ao companheiro ou companheira homossexual, independentemente da data de ocorrência do recolhimento à prisão, desde que atendidas todas as condições exigidas para o reconhecimento do direito a esse benefício, observando-se o disposto no art. 105 do RPS.

Conclusão

Estas importantes vitórias conquistadas na Justiça pelo movimento gay brasileiro, embora não definitivas porque ainda pendem recursos para julgamento, revelam que a judicialização das reivindicações dos movimentos sociais algumas vezes constitui-se em um importante instrumento de visibilidade e de reconhecimento de direitos, cujo reflexo mais esperado seja o despertar da sociedade contra os preconceitos constitucionalmente vedados e que constituem a causa de todas as discriminações sofridas pelos integrantes das chamadas minorias ou

grupos vulneráveis.

Além disso, estas decisões conduzem-nos à convicção de que os direitos humanos passam a deter uma força decisiva de normatividade e de efetividade jurídica e social em nosso país. Mister que outros movimentos sociais passem a perceber a legitimidade constitucionalmente assegurada do Poder Judiciário de garantidor dos direitos humanos e direitos fundamentais.

Ninguém mata o arco-íris: avanços e conquistas LGBT

Alexandre Böer*

“Para a maioria de nós, a verdadeira vida é a vida que não levamos”

Oscar Wilde

Homofobia

Na madrugada do dia 12 de setembro de 2004, um domingo, por volta das 3 horas da manhã, A.M.L., um jovem homossexual gaúcho, que acabava de sair de uma balada resolveu que, antes de ir para casa, iria passar pelo parque da Redenção. O parque é lindo, o mais antigo e poético de Porto Alegre, com inúmeros recantos e, à noite, muitas pessoas circulam por lá. Nesta noite, entretanto, o jovem não imaginaria que sua noite se transformaria em uma cena de terror, pois encontrou um grupo de skinheads disposto a atacar o primeiro gay que encontrasse. A.M.L. foi o alvo deste grupo e por ele apunhalado oito vezes com uma faca.

Os skinheads estão cada vez mais presentes nos grandes centros urbanos, promovendo ataques verbais, pichações e agressões dirigidas contra os migrantes nordestinos, a comunidade judaica e, também, contra homossexuais. O caso do jovem Edson Neris da Silva, 25 anos, adestrador de cães, foi bastante divulgado pela imprensa brasileira. Edson Neris foi agredido no dia 06 de fevereiro de 2000, na Praça da República, centro de São Paulo. Edson e seu companheiro também pretendiam atravessar uma praça, mas como eram namorados estavam de mãos dadas. Ao pressentirem a hostilidade e que seriam abordados por um grupo de cerca de 20 skinheads, vestidos com roupas camufladas e coturnos, os dois tentaram fugir, mas somente seu companheiro conseguiu chegar à estação do Metrô, próximo dali, onde solicitou ajuda aos seguranças. Foi tarde demais. Néris já tinha sido espancado com socos e pontapés. Testemunhas disseram à polícia que a agressão durou cerca de 20 minutos e só o que se podia ouvir eram o barulho dos socos, além de terem utilizado um soco inglês. Depois disso o grupo saiu tranqüilamente em

direção à avenida São Luis, em busca de um bar para comemorar o ocorrido.

Edson Néris foi levado à Santa Casa de Misericórdia pela polícia, que havia recebido várias denúncias da agressão, onde deu entrada com fratura de crânio, hemorragia interna, ferimentos no rosto, braços, pernas. Néris não teve a mesma sorte do jovem de Porto Alegre que tentava atravessar o parque Redenção, pois morreu pouco depois.

Em Porto Alegre a violência promovida por skinheads também é comum. A intolerância tem se revelado de maneira brutal e covarde. Como afirmou o Deputado Marcos Rolim em discurso proferido na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2000, “o que não costumamos perceber é que crimes deste tipo são preparados muito antes, sem qualquer alarde, por uma determinada tradição cultural que legitima o preconceito contra a diferença”.

Ainda em julho de 2003, um grupo de neonazistas, armados com soqueiras, porretes, e tacos de beisebol, espancaram um jovem de 24 anos nas proximidades de um bar na esquina da rua Barros Cassal, com avenida Independência. Segundo testemunhas, os agressores pregavam o fim dos judeus, dos negros e dos homossexuais, além de afirmarem que a raça branca iria “limpar” o Estado. O então diretor do Departamento de Polícia Metropolitana, Paulo César Jardim, informou à Zero Hora em 18 de julho de 2003 que testemunhas confirmaram em depoimento que um dos agressores pertencia a banda “White Sul Skins”, da capital, cujas músicas divulgam a ideologia da superioridade ariana. Também na capital gaúcha, às vésperas da Parada Livre de 2003, cartazes foram colocados no entorno da Redenção, com os dizeres “Faça seu dia feliz: acabe com o Homossexualismo”, assinado pelo grupo Resistência 88.

Ataques deste tipo, e a violência motivada por homofobia cresce no Brasil, assim como cresce o medo e também outros tipos de violências em nossas cidades. Mas infelizmente também cresce a hipocrisia e o silêncio, o que, por vezes, pode ser tão grave quanto as agressões físicas. Este recente caso pode elucidar a rede e o ciclo de violência a qual estamos vulneráveis. Embora esta notícia não tenha sido publicada em nenhum jornal da imprensa local ou nacional e também não conste das estatísticas policiais ou dos grupos defensores dos homossexuais, ela chegou anonimamente ao Núcleo de Políticas Públicas para Livre Orientação Sexual da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e o caso foi averiguado minuciosamente e, portanto, não se trata aqui de um conto ou crônica, embora seu conteúdo pareça inverossímil, é incrivelmente real.

* jornalista, diretor da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros Para a Região Sul e coordenador do Núcleo de Políticas Públicas Para Livre Orientação Sexual da prefeitura de Porto Alegre.

Um jovem homossexual é agredido com oito facadas por um grupo neonazista em um território de “encontros homossexuais” e quase morre. Sua sorte é que nenhum órgão vital foi atingido e também rapidamente foi socorrido pela SAMU e levado ao Pronto Socorro Municipal, que fica a poucos metros do parque. Os agressores fogem.

Sua família, com influência e poder, abafa o caso e transfere o jovem para outro hospital. Poderíamos pensar inicialmente que seria por segurança e medo, uma vez que seu filho é uma testemunha viva e os agressores poderiam querer eliminar a possibilidade de serem reconhecidos, e por isso, o jovem deveria ser protegido dos agressores e o caso merecesse sigilo até que tudo se resolvesse. Esta é uma parte da história e concordamos plenamente com os cuidados da família até aqui, porém a história não termina agora e, por isso, constatamos outro tipo de homofobia.

A família, na verdade, também não quer ver seu sobrenome exposto em páginas policiais, pois seria difícil explicar a agressão de seu filho, às três horas da madrugada, em um território conhecido da cidade como local de encontros homossexuais. Desta forma tentaram alterar o registro do local da agressão no boletim de ocorrência policial, transferindo o local da violência para outro parque, o parque Harmonia, onde ocorre no mesmo período a montagem do acampamento Farroupilha para comemorar o 20 de setembro, data do ingresso dos rebeldes farroupilhas em Porto Alegre, em 1835, início da ruptura da então província sulina com o resto do país. Este outro parque é, neste período, o local de encontro de nativistas e gaudérios, logo, um parque, onde apenas machos podem circular por lá, uma vez que o Movimento Tradicionalista Gaúcho - MTG ainda hoje não aceita homossexuais em suas agremiações. Desta forma só poderia ter sido uma briga entre machos. Provavelmente uma “peleia braba”, de faca, que, em bom gauchês, significa uma briga muito feia.

Ficção? Não, não é. E creio que você, assim como eu, não imaginava que a homofobia pudesse tomar outros contornos, ainda mais sinuosos. Sabemos que além da situação extrema de assassinato, muitas outras formas de violência vêm sendo apontadas envolvendo familiares, vizinhos, colegas de trabalho ou instituições públicas como a escola, as forças armadas, a justiça ou a polícia. Mas este fato nos mostra que a homofobia é ainda mais diversa e apresenta outras facetas do preconceito e da violência.

Este fato nos mostra que as estatísticas do Grupo Gay da Bahia - GGB significam muito mais

do que simples números na escala de violência. Dados do GGB apontam que o Brasil é campeão mundial de assassinatos de homossexuais. Segundo o grupo, somente em 2002, 126 homicídios contra homossexuais aconteceram no país, somando mais de dois mil nos últimos 20 anos. A maioria destes homicídios são crimes homofóbicos, cometidos com requintes de crueldade, e podem ser interpretados como crimes de ódio, já que a condição homossexual da vítima foi responsável ou agravante pelo assassinato. Mas o que também nos chama a atenção são as outras nuances da homofobia. Não que isto seja uma novidade absoluta, pois o próprio Luiz Mott, antropólogo e um dos fundadores do GGB, já nos mostrou, através de sua obra, a importância de quebrar o silêncio e o tabu que ainda cerca o amor entre pessoas do mesmo sexo.

Podemos com este caso, ocorrido agora em 2004, clarificar como e porque há uma subnotificação. Também evidencia a falta de dados policiais sobre os locais onde ocorrem as violências e suas causas e porque não se consegue estabelecer uma relação entre elas, tornando ainda mais difícil a busca pelos agressores. Outro fator importante é o silêncio que torna os agressores invisíveis e, conseqüentemente, impunes, o que, por sua vez, tornam os homossexuais presas fáceis, quer seja por não saberem de fato onde está ocorrendo a violência ou de que forma ela se apresenta. Também faltam estudos para verificar o quanto o estigma e a clandestinidade são responsáveis pela exposição ao risco da violência. Desta forma os homossexuais acabam preferindo continuar arriscando suas vidas por não poderem exercer sua sexualidade plenamente como qualquer cidadão ou cidadã, como por exemplo, simplesmente caminhar em um parque de mãos dadas com seu companheiro em qualquer hora do dia ou da noite, sem ser oportunado.

Alguns diriam que é puro folclore a cultura do machismo gaúcho, mas o fato é que há casos que evidenciam o preconceito e a violência contra homossexuais, como o ocorrido em Porto Alegre, durante o desfile das comemorações da semana Farroupilha, de 20 de Setembro de 2002, quando, ao desfraldar a bandeira arco-íris do movimento homossexual, diante do palanque oficial, um homem conhecido como Capitão Gay foi perseguido e surrado a rebenque, como anunciado, por cavalarianos tradicionalistas. Em 7 de setembro daquele ano o mesmo homem já havia sido impedido de entrar no mega-acampamento ruralista, promovido anualmente naquele parque.

Em uma metáfora histórica, os regionalistas, em grupo, perseguiram e golpearam, um tradicionalista considerado matreiro, ou seja um indivíduo ruim, desprezível, que ousou enunciar, isolado, sua diversidade, ao igual que os fazendeiros surravam no relho, no passado, protegidos pelos prepostos, o peão e o cativo alçado. A covarde violência do presente espelhou-se e inspirou-se no barbarismo do passado. Portanto podemos dizer que aqui há, de fato, violência por intolerância a diversidade sexual.

Outro caso recente aconteceu na madrugada do dia 4 de setembro de 2004, um sábado, em Lavras do Sul, a 170 quilômetros de Santa Maria. Lá A.B., um homem homossexual, de 40 anos foi agredido com barras de ferro. Segundo a própria vítima, o que motivou tamanha violência foi sua orientação sexual.

Logo que chegou em um bar, no centro da cidade, ele e um amigo foram perseguidos por três homens. Sem dizer uma só palavra, um deles - que estava visivelmente alcoolizado - começou a bater em A.B. A violência não é novidade para o homem, que trabalha como empregado doméstico. Esta foi a segunda vez que A.B. era agredido pelo mesmo homem, e também já havia sido agredido anteriormente por outras quatro pessoas.

Ele foi atingido no rosto e teve um corte profundo na testa. Em seu depoimento ao jornal Diário de Santa Maria, afirmou “cheguei a desmaiar e cair no chão. Foi aí que fui socorrido por pessoas que passavam na rua. Se não fossem elas, acho que ele teria me matado”.

A vítima foi levada para a Fundação Hospital Honor Teixeira da Costa. Depois de levar sete pontos na cabeça e ser medicada, foi liberada. A Brigada Militar compareceu ao local e registrou ocorrência. O caso já está sendo investigado pela Polícia Civil.

No que se refere ao ambiente escolar, não podemos deixar de registrar alguns dados de recente pesquisa feita pela UNESCO, envolvendo estudantes brasileiros do Ensino Fundamental, seus pais e professores, que revelam que os professores não apenas tendem a se silenciar frente à homofobia mas, muitas vezes, colaboram ativamente na reprodução de tal violência. Essa pesquisa, realizada em quatorze capitais brasileiras, também revelou que mais de um terço de pais de alunos não gostaria que homossexuais fossem colegas de escola de seus filhos (taxa que sobe para 46.4% em Recife), sendo que aproximadamente um quarto dos alunos entrevistados declara essa mesma percepção.

Cidadania e movimento LGBT

Ao nos depararmos com o aniversário dos 10 anos do Relatório Azul percebemos que, embora persistam as violências e a homofobia, há uma nítida evolução da cidadania homossexual e as conquistas do movimento LGBT, embora com uma história tão recente, alcançam muitas vitórias. Temos muito a comemorar, mas, é claro, que há, ainda, muito para avançar.

Ao olharmos para as edições anteriores deste Relatório, vemos o quanto tem sido importante a organização dos grupos homossexuais no Brasil e no Estado, pois são eles que provocam, denunciam, contestam e promovem cotidianamente a busca por um espaço na sociedade, o respeito às diferenças e a saída do armário.

As paradas que marcam o dia 28 de junho - Dia da Consciência Homossexual, a data que afirma o orgulho de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros, promovidas pelo movimento homossexual vem crescendo espantosamente a cada ano, dando visibilidade para o movimento LGBT e mobilizando milhões de pessoas em todo o país. Em 2004, pela primeira vez na República Federativa do Brasil um presidente emite uma carta apoiando o movimento homossexual, durante a parada gay de Brasília. A VIII Parada do Orgulho GLBT de São Paulo bateu o recorde mundial, atingindo mais de um milhão de pessoas, e no Rio Grande do Sul cada vez mais cidades começam a marcar esta data. As maiores manifestações de 2004 no Estado foram a de Porto Alegre que levou às ruas mais de 40 mil pessoas e a de Alvorada que, em sua segunda edição, já conseguiu levar para a principal praça da cidade 11 mil pessoas.

As paradas são hoje, sem dúvida, um dos maiores movimentos de massa em nosso país e dão visibilidade ao movimento homossexual, a uma cultura de paz e de respeito a diversidade.

O movimento homossexual, que começou a se estruturar no Brasil a partir da década de 80, teve, em sua origem, duas iniciativas importantes que fomentou sua proliferação. Uma delas foi a criação do jornal Lampião, com sua edição experimental número zero, em abril de 1978, e a edição número um, no 25 de maio seguinte, como Lampião da Esquina, no Rio de Janeiro. Este jornal foi revolucionário e muito importante para a construção do movimento LGBT, reunindo diversos intelectuais e jornalistas que começaram a provocar a sociedade com seus ideários libertários. Outra iniciativa importante foi a formação do Núcleo de Ação pelos Direitos dos Homossexuais, posteriormente, Grupo Somos de Afirmação Homossexual, em maio de 1978, em São Paulo.

No Rio Grande do Sul, há muito tempo, contamos com locais de frequência e sociabilidade da população homossexual, mas os grupos vieram um pouco depois. A partir de 1980 foi que a população LGBT passou a sentir a necessidade de sair do gueto e criar grupos identitários, com o objetivo de provocar a cidadania e promover os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros. Segundo a documentação depositada no Arquivo Edgard Leuenroth - Centro de Pesquisa e Documentação Social (AEL) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UNICAMP, sobre o movimento homossexual brasileiro, em 1980 já tínhamos no Rio Grande do Sul a Coligay, um grupo de torcedores gremistas, formada por gays e lésbicas, que adoravam o time de futebol. No mesmo ano o Grupo Terceiro Mundo/RS saiu nas páginas do jornal O Lampião da Esquina, na coluna dedicada ao movimento homossexual brasileiro. Considerando o Lampião da Esquina como um grupo, além dele surgiram 22 grupos no Brasil de militância homossexual entre abril de 1978 e fevereiro de 1981.

Hoje já temos mais de 140 grupos em todos os Estados e organizações nacionais como a ABGLT - Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros, a ANTRA - Associação Nacional de Travestis, a ABL - Associação Brasileira de Lésbicas e a Liga Brasileira de Lésbicas. Instituições que trabalham em rede e agregam organizações de diferentes estados, preocupadas com a macropolítica homossexual.

Antes dos grupos pelos direitos homossexuais, tivemos em nosso Estado o Gapa/RS - Grupo de Apoio à Prevenção da Aids do Rio Grande do Sul, uma ONG criada em 1989 para promoção e defesa dos direitos humanos dos soropositivos e de luta contra a aids, que, em sua composição inicial, havia muitos homossexuais. O Gapa teve um papel fundamental na estruturação de diversos grupos que surgiram depois e, também, na formação de diversos ativistas homossexuais que atuam hoje em diferentes organizações. O Nuances foi um dos grupos que teve o apoio inicial do GAPA. O Nuances criado em 1991 também foi e continua sendo muito importante para as conquistas do movimento LGBT em nosso Estado, tendo contribuído, também, com as edições anteriores deste relatório. Em 1995 o Relatório Azul também já registrava a existência do Clube Floresta Gay, em Santana do Livramento, contando na ocasião com 155 sócios brasileiros e 78 uruguaios, desafiando os tradicionalistas. O grupo foi registrado e entre seus princípios está a defesa pela liberdade de orientação sexual e a luta contra a violência, principalmente a policial. A Igualdade - Associação de Travestis e Transexuais do Rio Grande do Sul foi outro grupo que

surgiu a partir dos grupos de travestis e transexuais que se reuniam na sede do GAPA e que se estruturou de forma independente a partir de 1999 ampliando a cidadania das travestis e transexuais do Rio Grande do Sul.

Outros grupos do interior e da capital vieram a se somar nesta luta e desempenham hoje, igualmente, um importante papel na luta contra a homofobia e pelos Direitos Humanos desta população. Desde 2003, Porto Alegre conta com o Fórum Municipal LGBT que congrega entidades como o Somos - Comunicação, Saúde e Sexualidade, a Legau - Lésbicas Gaúchas, o Desobedeça GLBT, Outra Visão GLBT, o grupo Vivências GLBT, a Igreja da Comunidade Metropolitana GLBT e a Liga Brasileira de Lésbicas da Região Sul, mas também há outros grupos na cidade que não participam deste fórum.

Conquistas e avanços

As conquistas caminham a passos largos. A homossexualidade foi retirada da relação de doenças pelo Conselho Federal de Medicina em 1985, muito antes da Organização Mundial da Saúde - OMS o fazer e do Conselho Federal de Psicologia que, por sua vez, determinou em 1999 que nenhum profissional pode exercer “ação que favoreça a patologização de comportamentos ou práticas homoeróticas”.

No Brasil a legislação que trata dos crimes de preconceito ainda é frágil, basta ver o baixo número de processos motivados por preconceito e o número ainda menor de condenações dos casos que são abertos e comprovados.

É claro que isso não ocorre simplesmente porque a legislação é incipiente, mas também pela falta de cidadania e a homofobia internalizada e isto contribui para que lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros não lutem por seus direitos, nem levem seus casos à justiça. Também sabemos o quanto é difícil termos provas da discriminação, pois muitas vezes o preconceito não é explícito, declarado e isto também dificulta a instauração de um processo. Entretanto, espaços como a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa, o Centro de Referência às Vítimas de Violência da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana da Prefeitura de Porto Alegre e o atendimento jurídico gratuito promovido pelas organizações da sociedade civil têm se constituído como espaços importantes para esta população que, têm conseguido resolver conflitos e solucionado casos de violência e discriminação.

A Justiça no Rio Grande do Sul é considerada pelo o movimento homossexual o pólo de disseminação de avanços em acórdãos e jurisprudências. Mas antes é importante esclarecer aos leigos na linguagem jurídica qual a diferença entre acórdãos e jurisprudência. Acórdão é um julgamento, decisão proferida por tribunais superiores, enquanto que jurisprudência são várias decisões reiteradas sobre um mesmo assunto. Assim, vários acórdãos iguais, dizendo “a”, formam uma jurisprudência. Em suma, jurisprudência resulta de várias decisões iguais e no mesmo sentido. O reconhecimento das relações homossexuais como unidade familiar é um exemplo. A questão dos direitos dos casais do mesmo sexo tem sido debatida no Brasil e no mundo, e o argumento básico, em favor do tratamento igualitário, é no sentido de que as uniões homoafetivas devam ter os mesmos direitos que outros casais, ao demonstrar um compromisso público um para o outro, em desfrutar uma vida.

São numerosos os países que já tem legislação que assegura direitos aos casais homossexuais como a Inglaterra, o Canadá, Dinamarca, Suécia, Noruega, Islândia, Hungria, Estados Unidos, França, Israel, Argentina, entre outros. Mas no Brasil ainda não há uma legislação federal que regule as uniões homoafetivas e assegure estes direitos.

O doutor em ciência política, inglês radicado na África do Sul, Andrew Sullivan, no livro *Praticamente Normal*, afirma que proteger o direito dos indivíduos de praticar privadamente uma atividade sexual, mutuamente consentida, de qualquer tipo, é um direito tão fundamental e tão inofensivo às outras pessoas que podem continuar desfrutando de suas liberdades, que apenas o fanatismo pode explicar essa oposição...” Para esse estudioso, a história da opressão aos homossexuais é talvez mais complicada e opaca do que a de muitos outros grupos.

No Brasil, está tramitando no Congresso Nacional o projeto de Lei de nº 1.151/96 de autoria da ex-deputada Marta Suplicy (PT/SP) e que busca assemelhar direitos aos homens e mulheres que possui um relacionamento estável com pessoas do mesmo sexo, propondo a sua regulamentação através de um contrato civil com registro nos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, desta forma, a jurisprudência vai se constituindo. Se o referido projeto for aprovado teremos uma lei federal que garantirá o direito das pessoas do mesmo sexo, que vivem juntas, a não precisar ter que recorrer a justiça para ver reconhecido seus direitos à herança, sucessão, previdência, declaração de renda conjunta e nacionalidade.

Este projeto vem encontrando fortes resistências dos parlamentares ligados às Igrejas Católicas e

Evangélicas e da sociedade conservadora desde 1996, quando foi protocolado pela então deputada. Mas enquanto isto a jurisprudência vem se constituindo.

Também foi protocolado o Projeto de Lei nº 5.252 de 2001 do líder do PTB na Câmara, deputado Roberto Jefferson (RJ), uma outra proposição sobre este tema, que visa a ampliação do conceito de parceria civil. Este projeto prevê o chamado pacto de solidariedade entre pessoas do mesmo sexo e ainda estende esta garantia a outras uniões, como exemplo, a parceria entre irmãos, de casais que decidam proteger seus direitos.

Mas o fato é que mesmo sem a Lei aprovada, as uniões homoafetivas vem sendo reconhecidas como verdadeiras entidades familiares e, com isso, vem acontecendo partilha de bens em separações ou direito a sucessão e herança.

Com o objetivo de articular estas iniciativas e outras que estão tramitando no Congresso Nacional foi criada naquela casa a Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, que hoje está composta por 70 deputados e deputadas, senadores e senadoras. Sem dúvida, um fato de extrema relevância no Parlamento brasileiro e que também fez escola em alguns municípios e Estados, onde também estão sendo articuladas estas frentes para articular as proposições legislativas estaduais e municipais. Porto Alegre já conta com a Frente na Câmara de Vereadores.

O Direito aos benefícios previdenciários no INSS também já estão assegurados no Brasil desde junho de 2000, quando foi instituída a instrução normativa nº 25, que estende a concessão de benefícios previdenciários aos companheiros ou companheiras homossexuais. Mais uma vez a região sul do país é pioneira neste movimento quando em decisão, da Vara de Justiça Federal de Santa Catarina, ficou reconhecido o direito a metade da pensão vitalícia a companheiro homossexual de servidor público já falecido, com a justificativa de que o não pagamento configura discriminação por orientação sexual.

Uma outra decisão, dessa vez da Justiça Federal gaúcha, concedeu em tutela antecipada, pensão por morte de parceiro homossexual ao companheiro sobrevivente.

Neste mesmo sentido, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio manteve o direito aos parceiros homossexuais de requererem o reconhecimento da relação para fins previdenciários. Em decisão, o Supremo Tribunal Federal rejeitou as alegações divergentes do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS do Rio Grande do Sul de não conceder direitos previdenciários a casais homossexuais.

No plano normativo há avanços no sentido de estender tal auxílio aos parceiros homossexuais na condição de dependente do segurado. Os homossexuais ao perderem seus companheiros por morte ou encarceramento já estão assegurados como dependente preferencial dos segurados da Previdência Social, a decisão é da 3ª Vara da Justiça Federal de Porto Alegre, em sentença numa ação civil pública. Agora, tal decisão, possui validade em todo território nacional.

Algumas outras instituições públicas do Brasil também já reconhecem o direito à previdência nos seus fundos próprios de pensão, como a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a Prefeitura de Pelotas. No Brasil também temos este direito reconhecido em Recife e no Rio de Janeiro.

Na área criminal merece destaque, como marco do combate aos crimes de ódio no país, a histórica sentença proferida pelo juiz Luís Fernando Camargo de Barros Vidal, condenando os assassinos de Édson Nérís, barbaramente linchado em 2000 no centro de São Paulo.

Também o Ministério Público do Trabalho - MPT vem atuando contra a discriminação de trabalhadores fundada em sexo e na orientação sexual de gays, lésbicas, bissexuais, transexuais, com fundamento no artigo 3º, inciso e 7º, inciso XXX da Constituição Federal.

A tendência hoje é, a construção de direitos não só pelas jurisprudências, mas também, pelas propostas de regulamentação da matéria, como já vem ocorrendo em outros países.

Atualmente é penalizada a prática de discriminação em razão da orientação sexual em diversas regiões do Brasil visando o respeito à dignidade humana em sua plenitude. A proibição de discriminação por orientação sexual consta de três Constituições Estaduais (Mato Grosso, Sergipe e Pará), há legislação específica nesse sentido também no Distrito Federal e nos estados do RJ, SC, MG, SP e, desde 2002 também no Rio Grande do Sul.

O Rio Grande do Sul é vanguardista e vem se destacando na elaboração e aprovação deste tipo de Lei. Até 2001 tínhamos apenas em dois municípios - Porto Alegre e Sapucaia do Sul - que já haviam aprovado leis com este teor. Hoje, além da Lei Estadual 11.872/02 (19/12/2002) de autoria do deputado Padre Roque Grazziotin (PT), que coíbe a Discriminação por Orientação Sexual, em todo o Estado do Rio Grande do Sul, temos, também, em Alegrete, uma lei aprovada em 2001 pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito que determina punições a quem discriminar pessoas por orientação sexual. E em Pelotas, outra lei semelhante foi aprovada. No Brasil há mais de oitenta municípios brasileiros com algum tipo de lei destinada à proteção dos direitos humanos de homossexuais e ao combate à discriminação por orientação sexual.

Controle social

O movimento homossexual também vem participando de diferentes espaços de controle social e de formulação de políticas públicas. Sem dúvida, a instância de maior importância é o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, criado em outubro de 2001, a partir do Decreto nº 3.952, quando foi regulamentado e definido sua competência, funcionamento e composição. Este Conselho possui entre seus membros representações do movimento homossexual. O Conselho tem por finalidade propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância.

Em 2003, no CNCD, foi criada uma Comissão temática permanente para receber denúncias de violações de direitos humanos com base na orientação sexual. Além disso, em novembro de 2003, o conselho criou um Grupo de Trabalho destinado a elaborar o Programa Brasileiro de Combate à Violência e à Discriminação a Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais (GLTB) e Promoção da Cidadania Homossexual, que tem como objetivo prevenir e reprimir a discriminação com base na orientação sexual, garantindo ao segmento LGBT o pleno exercício de seus direitos humanos fundamentais.

Somando-se a essas ações, o Conselho Nacional de Imigração -CNI editou, em 2003, resolução administrativa por meio da qual o Brasil passou a reconhecer, para efeito de concessão de vistos, a união de pessoas do mesmo sexo, desde que comprovada a união estável. Dessa maneira, a companheira ou companheiro de uma cidadã ou cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no país pode vir a receber o visto temporário, permanente ou de residência definitiva, com o objetivo de reunir-se com seu companheiro ou companheira que já resida no Brasil. Também em outros Conselhos e instâncias de participação popular o movimento LGBT está presente. Na capital gaúcha o Conselho Municipal de Direitos Humanos também possui representação do movimento LGBT, além do próprio Fórum municipal LGBT, que é uma instância de articulação, proposição e fiscalização das políticas públicas municipais para esta população.

Programa Brasil sem homofobia

O Programa Brasil sem Homofobia - Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e Promoção da Cidadania de Homossexuais foi elaborado a partir de um grupo de trabalho do Conselho

Nacional Contra as Discriminações, com a participação de diversos representantes do movimento homossexual. Do Rio Grande do Sul houve a participação do Grupo Legau - Lésbicas Gaúchas e Somos - Comunicação, Saúde e Sexualidade. Também participaram vários ministérios, entre eles o da Justiça, da Saúde, da Educação e as secretarias dos Direitos da Mulher e da Igualdade Racial. Como afirma Ideli Salvatti, “Democracia implica o debate e o direito à voz na convivência dos diferentes. Portanto, o programa Brasil sem Homofobia reforça um posicionamento do atual governo no sentido de avançar em conquistas de direitos da cidadania homossexual e construir outros paradigmas, de respeito pleno aos indivíduos, seja qual for a cor do seu amor”.

O Programa Brasil sem homofobia se insere num contexto de lutas e avanços do movimento LGBT. Trata-se, indiscutivelmente, de um instrumento fundamental na ampliação e fortalecimento do exercício da cidadania no Brasil e um marco histórico na luta de milhares de brasileiros e brasileiras pelo direito à dignidade e pelo respeito à diferença conquistado em 2004 pelo movimento homossexual brasileiro. De um lado, o Programa vem consolidar os avanços políticos, sociais e legais tão duramente conquistados até o presente momento e que, sem o firme compromisso do Governo Federal, correm o risco de permanecer pontuais, fragmentados e instáveis. De outro lado, articulando-os em uma proposta mais abrangente de combate à discriminação e à violência, permite que tais avanços se ampliem e se difundam, fazendo com que seus efeitos sejam sentidos em todo território nacional.

Este programa também sinaliza, de modo claro à sociedade brasileira que, enquanto houver em seu seio cidadãos cujos direitos fundamentais não são respeitados por razões relativas à orientação sexual, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso ou opinião política, não se poderá afirmar que a sociedade brasileira seja justa, igualitária, democrática e tolerante. Com este novo Programa, o Governo Brasileiro dá um passo crucial no sentido da construção de uma verdadeira cultura de paz.

Este desafio transformou-se num objetivo norteador das políticas públicas brasileiras para que os ministérios e secretarias de governo possam desenvolvê-las, e que agora encontram recursos orçamentários também no Plano Plurianual - PPA 2004-2007.

O Plano Plurianual - PPA 2004-2007 definiu, no âmbito do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, o Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais. Para atingir este objetivo, o Programa foi constituído de diferentes ações voltadas para: a) apoio a projetos de fortalecimento

de instituições públicas e não-governamentais que atuam na promoção da cidadania homossexual ou no combate a homofobia; b) capacitação de profissionais e representantes do movimento homossexual que atuam na defesa de direitos humanos; c) disseminação de informações sobre direitos, de promoção da auto-estima homossexual e d) incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento homossexual.

Outros países

Igualmente ao nosso país, em vários países da Europa a religião é decisiva na regulamentação de união entre pessoas do mesmo sexo. No entanto não há como negar que, embora lenta, há evolução na regulamentação destas uniões em todo o planeta.

A Dinamarca, em 1989, Suécia e Noruega em 1995 e a Islândia em 1999 reconhecem direitos e obrigações mútuas de assistência material e moral às parcerias entre pessoas de um mesmo sexo. A Holanda, atualmente, possui a legislação mais liberal de todas as outras, conferindo às parcerias homossexuais a possibilidade de se casarem. Este instituto abrange além das parcerias homossexuais, também as heterossexuais.

Na França, está aprovado desde 1999, o “Pacto Civil de Solidariedade” que dispõe sobre os direitos e deveres das parcerias homossexuais e heterossexuais.

Nos Estados Unidos, os estados possuem legislações diferentes, há estados bastante liberais e outros ainda conservadores no que tange às uniões homossexuais.

A Lei do Estado de Vermont aprovada em 15 de abril de 2001 reconhece o casamento entre homossexuais sob caráter familiar, com as mesmas condições de casamento heterossexual e com a possibilidade de adoção. No Parlamento Europeu, há um projeto de lei propondo direitos iguais para as parcerias homossexuais e heterossexuais, aos membros da comunidade européia.

Adoção

A adoção no Brasil é regulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA - Lei nº 8.069/90 que não faz restrições explícitas a casais homossexuais. Alguns tribunais brasileiros já têm aceitado a adoção por homossexuais, que para não dificultar a adoção escondem suas orientação sexual, principalmente se moram com seus parceiros.

O artigo 42 do referido estatuto expressa quem pode adotar. O que se faz necessário esclarecer é

que a adoção é concedida somente para um dos parceiros e não a um casal homossexual, pois que no âmbito jurídico brasileiro, a adoção por uma única pessoa não sofre impedimento legal.

Embora a lei não expresse a vedação à adoção por homossexuais, para o adotado, um casal homossexual é tido um não bom referencial, não por discriminação mas por se entender que a conduta sexual do adotante dirigirá o desenvolvimento sexual do adotado.

Nos últimos anos, alguns juízes têm se posicionado em favor dos homossexuais. É o caso do juiz Siro Darlan, da 1a. Vara da Infância e da Juventude do Rio de Janeiro. Desde 1998, ele já concedeu oito guardas de crianças a homossexuais, assim como o do juiz Luiz Felipe Francisco, que concedeu a guarda permanente do menor Francisco Eller, conhecido como “Chicão”, filho da cantora Cássia Eller, falecida em dezembro de 2001.

Sua ex-companheira, Maria Eugênia Vieira Martins, e avô materno Altair Eller entraram numa disputa judicial pela guarda do filho da cantora, o Chicão. Depois do processo que se desenvolveu com atenção especial da mídia e da sociedade, a Justiça utilizou-se dos conceitos e princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente e decidiu que Maria Eugênia deveria ter o direito de ficar definitivamente com o Chicão, pois reconheceu que sua companheira era a pessoa mais adequada, a que sempre cuidou da criança e a que mantinha laços familiares.

Bibliografia

CÓDIGO CIVIL, Lei 8069, 13 de julho de 1.990 - **Estatuto do Menor e do Adolescente**. Editora Revista dos Tribunais. Ed.2.002

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil sem homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004

Diário de Santa Maria, 09 de setembro de 2004, edição nº 696

DIAS, Maria Berenice. **Homoafetividades - o que diz a Justiça**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. 197p.

MAESTRI, Mario. Guerra Farroupilha: História e Mito

Revista Espaço Acadêmico - Ano II - Nº 21 - Fevereiro/2003

MILMAN, Luis (org). **Neonazismo, negacionismo e extremismo político**. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2000. 224p.

MOTT, Luiz e CERQUEIRA, Marcelo. **Matei porque odeio gay**. Editora Grupo Gay da Bahia. Salvador, 2003. 256p.

RIOS, Roger Raupp; **A Homossexualidade no Direito**. Livraria do Advogado Editora. Ed. 2001.

SALVATTI. Ideli. **Brasil sem homofobia**. Disponível em < [http.pt.org.br](http://pt.org.br)> **Linha Aberta**. Brasil, julho de 2004.

SULIVAN, Andrew. **Praticamente normal - uma discussão sobre homossexualismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Mulheres

“No dia 19 de maio de 1994, no interior de São Francisco de Paula, M.A S.P., 59 anos, tomou uma decisão fundamental para a sua vida: após ser novamente maltratada pelo marido, A P., 61 anos, optou pela separação e foi morar no sítio de um filho. Passando quase um mês, A P. dirigiu-se até o sítio para tentar convencê-la a voltar. Diante da determinação da ex-mulher de continuar sozinha, A P. passou a agredi-la com um facão. Segundo o promotor, sua intenção foi a de matá-la porque só parou de agredi-la pela interferência de outras pessoas e negou socorro à vítima. M.A S.P. sofreu cortes profundos na cabeça e nas costas, teve a mão direita e a orelha esquerda decepadas e seu braços esquerdo foi quebrado. A seguir, foi internada em um hospital por mais de um mês e teve de morar em outra cidade. Durante o inquérito, A P. ficou em liberdade. Foi denunciado por tentativa de homicídio com agravantes de motivo fútil, meio cruel e utilização de recurso que dificultou a defesa da ofendida”. Caso acompanhado pela CCDH e publicado no Relatório Azul/1994.



Eduardo Quadros

Educação e acesso à Justiça

Capacitação legal como condição de construção da diversidade de sujeitos de direitos¹

Virgínia Feix*

A democracia pressupõe sociedade civil bem organizada, com instituições capazes de representar a pluralidade de bens existentes, onde cidadania esteja identificada com participação política e social a serviço do bem comum e da superação das limitações decorrentes da instituição do sujeito universal de direitos, característica do Estado Liberal que promoveu a invisibilidade das diferenças e o não reconhecimento da diversidade socialmente existentes.

Diante desta realidade e conforme Flávia Piovesan², a concepção contemporânea de cidadania incorporou o processo de especificação do sujeito de direitos. Segundo a autora, a partir deste processo, o sujeito de direitos deixa de ser visto em sua abstração e generalidade e passa a ser concebido em sua concretude, em suas especificidades e peculiaridades. Daí falar-se da tutela jurídica dos direitos das mulheres, crianças, homossexuais, grupos raciais minoritários, refugiados etc., e garantirem-se seus direitos na grande maioria das constituições sociais, abandonando-se a idéia de um sujeito abstrato, cujo o padrão de referência é, sem sombra de dúvidas, o indivíduo do sexo masculino, branco, heterossexual e proprietário. Daí que construir cidadania, nesta perspectiva, é o nosso desafio para inclusão social.

Partimos do pressuposto de que as sociedades organizam-se (através do Direito) para desenvolver, alocar e utilizar riquezas visando o benefício social, econômico e cultural de seus membros e que tais processos nem sempre garantem resultados efetivos, se utilizarmos o critério de justiça aristotélico: justiça como igualdade.

* Virgínia Feix - Advogada, Mestre em Direito, Especialista em Sociologia Jurídica e Direitos Humanos, Coordenadora Executiva da Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

¹ Texto base para apresentação da autora durante o Seminário "Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, realizado em 29,30 e 31 de julho na cidade de Córdoba/Argentina, para fundação do Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul.

² PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max limonad, 1998. Pg. 214 e 215.

Neste sentido reconhecemos o importante papel das ONGs para construção da igualdade, na medida em que participam dos processos deliberativos de criação da ordem social, utilizando o Direito como instrumento de mudança social e garantia de acesso à justiça (aos bens e benefícios sociais) pelos setores vulneráveis ou excluídos da população promovendo a implementação dos direitos humanos de todos.

No Brasil, há estudos e pesquisas indicando que somente 30% da população brasileira têm acesso aos órgãos e instrumentos da justiça pública estatal³. Esta realidade não é muito diferente nos demais países latino-americanos. Isto deixa evidenciado não só o baixo nível de consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos, mas também a falta de efetividade do Estado, por seus órgãos institucionais, quanto à democratização dos mecanismos de acesso à justiça, para fins de sua distribuição social e pacificação dos conflitos. Ou seja, tal realidade demonstra o quanto o respeito ao princípio da justicialidade, que ao lado dos princípios da igualdade formal e da legalidade informam o Estado de Direito, está comprometido em nossa região.

O jurista italiano Mauro Capelletti ressalta que o problema do acesso é hoje muito mais social e econômico (em tudo que refere às injustiças sociais) do que institucional. Isso ocorre, ao nosso ver, porque em países como o Brasil, por exemplo, a grande maioria da população nem tem condições de pautar e dar relevância a este tema, em virtude de não se reconhecerem sujeitos de direito e, portanto, serem incapazes de identificar as demandas e encaminhá-las aos órgãos competentes. Isso porque estão à margem do sistema estatal, invisíveis em razão do ineficaz e excludente modelo de sujeito de direitos, individual, universal e abstrato.

Daí que, para nós, um dos principais problemas de nossas sociedades é o déficit de cidadania decorrente da impossibilidade de apropriação do sentimento de pertencimento social, garantia de acesso ao conjunto de bens e valores socialmente definidos como finalidade do Estado, pela Constituição. Esta apropriação se dá com a informação e consciência de direitos, constitutiva do reconhecimento do direito a ter direitos, que para nós é o melhor significado de cidadania. Tal avaliação é que conduz a tomada de decisão de inúmeras ONGs em relação ao uso político do Direito como instrumento de mudança social. A consciência de que o Direito regulamenta todas as esferas da vida, e, portanto, todos os aspectos do cotidiano das pessoas, traz uma segunda consci-

³ Ver Documento de posicionamento da Ajuris, cuja autoria e apresentação foi feita pelo então presidente Luiz Carlos Difini em oficina promovida por esta entidade durante o Fórum Social Mundial de 2003. Texto divulgado no Caderno publicado para o Seminário "Acesso a Justiça - Que Justiça?"

ência: a de que o Direito também pode ser uma ferramenta para mudança. Este é o sentido que damos à idéia de uso político do Direito. É assim, que algumas ONGs, entre elas a Themis- Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, passam do discurso de afirmação de direitos, a estratégias de uso político a partir da definição do problema a ser enfrentado, ou seja, da mudança desejada.

Uma importante ferramenta de análise para o uso político do Direito foi sistematizada pela ONG internacional, sediada em Washington D.C., denominada *Women Law and Development International*, no livro de Margaret Schuler.

Esta ferramenta de análise concebe o Direito - a criação, implementação e adjudicação, etc., como um “sistema”. Uma abordagem sistemática se faz necessária, segundo a autora, porque atende à natureza dinâmica entre os diversos elementos que vêm à cena no contexto sócio-legal no qual a sociedade lida com questões de direitos e justiça. Segundo a referida ferramenta de análise, o Sistema Jurídico é composto por três principais componentes: **o primeiro é o conteúdo do Direito** - o que o Direito diz na legislação lato sensu (constituição, regulamentos, atos administrativos, etc.). O conteúdo do Direito trata das leis propriamente ditas: como são criadas, o que significam. **O segundo componente diz respeito à estrutura do Direito** - como o Direito é aplicado ou implementado pelos tribunais, polícia, órgãos essenciais à Justiça, órgãos administrativos, conselhos, etc. A estrutura do Direito é uma questão relativa aos mecanismos, procedimentos e instituições: como são estabelecidos, quais são suas finalidades, como exercem suas funções. **O terceiro componente trata da cultura do Direito** - como as pessoas se sentem ou se comportam em relação ao Direito (ou aos titulares dos direitos). A cultura do Direito trata das representações que as pessoas têm em relação a aspectos da cultura que têm implicação legal. Assim sendo, se o problema é a dificuldade de acesso à justiça por parte das mulheres, entendemos que deve-se pensar políticas públicas que atentem para estas três dimensões do sistema legal, a fim de garantir sua transformação e daí a implementação dos direitos humanos das mulheres. Neste sentido, o projeto de formação de Promotoras Legais Populares (PLPs) tem se revelado importante política pública de natureza não estatal. Vejamos.

Contexto e pressupostos do projeto Promotoras Legais Populares - PLLs

A Themis-Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero é uma organização não governamental, formalmente criada em 1993, com sede em Porto Alegre/RS, Brasil. Atua na promoção e defesa dos di-

reitos humanos das mulheres, em cooperação com instituições nacionais e internacionais, governos e entidades privadas. O nome Themis, homenagem à deusa grega da Justiça, indica a vocação do grupo para refletir e propor novas práticas referentes a gênero e direito, especialmente no questionamento dos fundamentos teóricos e culturais que determinam a distância entre a expectativa de justiça e sua realização para a grande maioria das mulheres em nossa sociedade.

O trabalho da instituição estrutura-se em três programas que, articulados entre si, sustentam prática e teoricamente as ações desenvolvidas pela Themis. Este trabalho compreende o programa de formação de promotoras legais populares, de advocacia feminista e de estudos e publicações. O programa de formação de Promotoras Legais Populares (PLPs) nasce, em 1993, no contexto da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, que afirmou pela primeira vez, ecoando a voz do movimento feminista internacional, o enunciado: “Os Direitos das Mulheres são Direitos Humanos”. Tem como antecedentes as experiências de educação em direitos humanos (legal literacy) desenvolvidas pelo CLADEM - Comitê Latino Americano de Defesa dos Direitos das Mulheres e, também, por iniciativas semelhantes na África do Sul, com o projeto de paralegais e, em outras regiões do planeta, como Filipinas e Caribe⁴.

No Brasil, o cenário que inspirou o projeto evidenciava a necessidade de criação de novos caminhos de acesso e democratização da prestação da Justiça para a grande maioria da população. Em 1988, os brasileiros conquistaram uma avançada Constituição no que diz respeito à garantia dos direitos individuais e sociais. Entretanto, ainda é preciso vencer inúmeros obstáculos para que estes direitos sejam exercidos por todos os cidadãos, independentemente de origem, gênero, cor e etnia, classe social, nível de escolaridade ou orientação sexual. A falta de conhecimento das leis e dos direitos; a falta de recursos para o pagamento de advogado; a sofisticação e hostilidade do ambiente judiciário às camadas pobres da população e o descompasso entre o direito positivado e a realidade em que se estabelecem as relações jurídicas, são alguns destes obstáculos.

A partir desta constatação o programa centrou seus objetivos na necessidade de repensar a atualidade e eficácia dos instrumentos de proteção dos direitos das mulheres no Brasil. As mulheres não têm acesso tanto a informações sobre seus direitos quanto a espaços institucionais para

⁴ Sobre a experiência das Promotoras Legais Populares, consultar FONSECA, Cláudia (org.) *Direitos humanos: acesso à justiça*. Porto Alegre, Themis, 1998. Entre as publicações sobre outros países, consultar: SCHULER, Margaret, KADIRGAMAR-RAJASINGHAM, Sakuntala (orgs.). *Legal literacy: a tool for women's empowerment*. New York, UNIFEM, 1992. VÁSQUEZ, Roxana (org.) *Capacitación legal a mujeres*. Peru, CLADEM, 1991. DIENG Adama (ed.). *Paralegals in Rural Africa*. International Commission of Jurists, 1991.

encaminhar denúncias de suas violações. Esta é uma realidade marcada pelas discriminações de gênero, classe e raça, que produz uma situação de absoluto desrespeito a direitos fundamentais.

Por outro lado, a necessidade de sensibilizar autoridades e funcionários da administração da Justiça - operadores de direito - também influenciou a criação deste programa para capacitação de Promotoras Legais Populares, que vem sendo desenvolvido há 11 anos, pela Themis.

O programa foi, desde o início, dirigido a mulheres de comunidades de baixa renda da cidade de Porto Alegre. É realizado por regiões geográficas da cidade, nas quais são selecionadas aproximadamente 30 mulheres, alfabetizadas e com experiência de atuação comunitária, característica que lhe confere o potencial de multiplicação. A estas mulheres é proporcionado um curso de aproximadamente 100 horas, com encontros semanais, organizado em módulos: Organização do Estado e da Justiça, Direitos Humanos, Relações Familiares, Relações de Trabalho, Violência Doméstica e Sexual, Direitos Reprodutivos e Sexuais e Discriminação Racial. Todos os temas são abordados na perspectiva de gênero e de defesa dos direitos humanos.

Além de palestras oferecidas por especialistas em cada uma das áreas, o curso oferece oficinas de sensibilização, estudos de casos, júris simulados, visitas às instituições sócio-jurídicas como o Fórum, Juizados Especiais Cíveis e Criminais e da Criança e do Adolescente, Conselhos de Direitos, Assembléia Legislativa, Delegacias de Polícia, Defensoria Pública, etc. Ao ingressar no curso, as alunas recebem material básico, que inclui a Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e outros materiais e textos já produzidos pela Themis ou entidades parceiras. A proposta, sustentada na metodologia utilizada, não é “formar advogadas”, mas pessoas capacitadas para intervenção social. Ou seja, possibilitar a multiplicação de conhecimentos, na perspectiva de criar novos instrumentos e facilitar o acesso à Justiça, transformando a realidade de exclusão de milhares de mulheres.

Para tanto, sob o ponto de vista das participantes do projeto, são três os objetivos fundamentais:

- 1) desenvolver a consciência e conhecimento de direitos,
- 2) desenvolver o sentimento de inclusão social através da apropriação do conceito de cidadania e o fortalecimento da auto-estima e
- 3) ampliar o conceito de Justiça para além dos limites de atuação do Poder Judiciário, como valor cotidiano enraizado em práticas sociais de exercício dos direitos supostamente garantidos pelo Estado, através da legislação e políticas públicas vigentes.

Sob a ótica dos operadores de direito, a entidade visa desenvolver parcerias para a construção de

um campo conceitual que articule gênero e Direito, buscando eliminar o descompasso entre a norma e a realidade, um dos grandes obstáculos de acesso e realização de Justiça. É preciso que a teoria feminista encontre articulação junto ao pensamento crítico do Direito para que possamos criar soluções e propostas de superação deste descompasso, criado por três fatores principais:

- 1) ausência de normas e instrumentos jurídicos de proteção dos direitos das mulheres (conteúdo do Direito);
- 2) ausência de espaços institucionais para encaminhar as demandas de violação (estrutura do Direito);
- 3) a presença marcante da cultura patriarcal na atuação cotidiana dos operadores de direito e da sociedade em geral que resulta na permanente imposição de invisibilidade às mulheres e suas especificidades pelo sistema jurídico (cultura do Direito);

As experiências local, estadual e nacional

A organização do primeiro curso, em 1993, representou um grande esforço teórico e prático, que contou com a convicção de que se desbravava um complexo território. Desde então, foram capacitadas cerca de 250 mulheres em Porto Alegre, e no estado do Rio Grande do Sul, através de parceria com outras 12 entidades, localizadas em outros doze municípios, foi implantada a Rede Estadual de Justiça e Gênero que capacitou mais de 800 PLPs, desde 2002. Em outras duas multiplicações nacionais da metodologia de capacitação legal, 1999 e 2003, a Themis treinou 30 entidades de todas as regiões do país, que, segundo temos notícias, capacitaram aproximadamente 1000 pessoas. Em números globais o projeto encontra-se implantado em 11 estados brasileiros, a partir da capacitação de 42 ONGs para multiplicação da metodologia de capacitação legal.

A grande mola propulsora do projeto, decorrente da proposta pedagógica utilizada, foi a capacidade de despertar as participantes para uma prática coletiva e organizada de luta pela defesa dos direitos das mulheres em suas comunidades, que lançou a semente da construção dos Serviços de Informação à Mulher - SIMs em cada uma das regiões onde foram realizados os cursos.

As PLPs, ao concluírem a formação básica, não se contentaram em retornar ao modelo anterior de vida. Desejavam utilizar a identidade social recentemente constituída, de Promotoras Legais Populares, para organizadamente atuar voluntariamente em favor de outras mulheres. Este foi o embrião do serviço planejado em conjunto com a Themis, que se estabeleceu em cada uma das seis micro-regiões, a partir das parcerias com instituições comunitárias, públicas ou privadas já existentes.

Depois de capacitadas, as PLPs passam a trabalhar voluntariamente em suas comunidades, organizadas no SIM, cuja sede se localiza junto a algum órgão ou serviço público ou comunitário (escolas, postos de saúde, brigada militar, Centro Administrativos da Prefeitura, associações de bairro, etc.). Suas atividades expressam uma concepção de proteção integral dos direitos humanos. Na **defesa**, as promotoras atuam em plantões semanais, onde oferecem informações sobre direitos e questões básicas de cidadania, como documentação e encaminhamento para os serviços disponíveis da rede pública e privada. Na perspectiva da **prevenção** de novas violações, as PLPs desenvolvem ações de educação comunitária em parceria com escolas, postos de saúde, igrejas e conselhos tutelares ou realizam campanhas e feiras para esclarecimentos sobre temas como violência doméstica, direitos sexuais e reprodutivos/planejamento familiar, entre outros. Quanto à perspectiva da **promoção**, as PLPs desenvolvem ações de representação do projeto em defesa dos direitos das mulheres, nas diversas instâncias e através dos diversos mecanismos de participação social e política existentes. Este trabalho desenvolve-se sob a supervisão da Themis, que reúne as coordenações quinzenalmente, para assessorar o planejamento de suas ações, discutir as dificuldades, avaliar as experiências e contribuir para solução e dissolução de conflitos naturalmente decorrentes da vivência de um grupo de trabalho. Paralelamente, também se realizam assessorias locais para qualificar a avaliação e melhor contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelas PLPs.

Além disso, os outros dois programas desenvolvidos pela entidade constituem-se em verdadeiro suporte da ação e qualificação do trabalho desenvolvido nos SIMs.

Através do programa “Advocacia Feminista”, os casos com maior potencial de exemplaridade são trazidos pelos SIMs para acompanhamento judicial e/ou extrajudicial pelas advogadas da THEMIS.

A partir desta intervenção busca-se apresentar fundamentos da teoria feminista e propor a articulação entre gênero e Direito na prática, a fim de conquistar sentenças judiciais favoráveis às mulheres, questionando o Direito tradicionalmente aplicado em nosso sistema judicial.

Este trabalho não objetiva apenas atender a demanda individual representada pelo caso concreto, visa também denunciar o tratamento discriminatório do pelo Poder Judiciário ao enfrentar questões como: por que o decote ousado, o local e o horário onde estava a mulher vítima de estupro pode desconstituir a responsabilidade penal de um estupro e garantir-lhe a absolvição? Por que a lesão corporal praticada contra a mulher por um desconhecido é tratada diferentemente daquela praticada pelo marido, companheiro ou noivo em nosso sistema penal? Quais os limites de intervenção do Estado no direito ao planeja-

mento familiar? Como podem as mulheres pobres ter acesso ao aborto seguro e defender-se da esterilização massiva? Ou, como reverter os altos índices de mortalidade materna praticados no Brasil?

Já o terceiro programa desenvolvido pela Themis, “Estudos e Publicações” propõe-se ao permanente debate e construção de novas alternativas, através da organização de seminários, cursos, conferências, oficinas de cunho nacional e internacional, que resultam em livros e publicações sistematizadoras dos conhecimentos neles construídos⁵.

O trabalho desenvolvido pela Themis, centrado no programa de formação de PLPs, conferiu a entidade vários prêmios. Merecem destaque, em 1996, pelo governo Federal, o Prêmio Nacional de Direitos Humanos - primeiro lugar na categoria Organização Não Governamental⁶; e, em 2002, pela Universidade de São Paulo, o primeiro Prêmio USP de Direitos Humanos.

Perspectivas do programa de PLPs

Reconhecido e festejado, o programa realizado pela Themis e “exportado” para outras localidades do Brasil teve financiamento de agências internacionais como a Fundação Ford, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - (BID), e manteve-se como uma política pública não estatal. Este fato, contudo, é determinante em relação a sua sustentabilidade, que encontra-se sistematicamente ameaçada.

Entre as saídas previstas está a transformação do projeto numa política pública de parceria entre o Estado e a sociedade civil, de modo a garantir seus objetivos (fomentando o reconhecimento da pluralidade, da diversidade social pelo Estado e a ampliação do acesso à justiça, pelo fortalecimento e especificação da cidadania).

Neste sentido, nossa proposta é que outras organizações defensoras de direitos humanos de

⁵ Até o momento a Themis organizou as seguintes publicações: FONSECA, Cláudia (org.). *Direitos humanos: acesso à justiça*. Porto Alegre, Themis, 1998. DORA, Denise Dourado (org.). *Feminino / Masculino: igualdade e diferença na justiça*. Porto Alegre, Sulina, 1997. DORA, Denise Dourado, SILVEIRA, Domingos Dresch da (orgs.). *Direitos humanos, ética e direitos reprodutivos*. Porto Alegre, Themis, 1998. CAMPOS, Carmen Hein de (org.). *Criminologia e feminismo*. Porto Alegre, Sulina, 1999. *Da guerra à paz, os direitos humanos das mulheres: instrumentos internacionais de proteção*. Porto Alegre, Themis, 1997. *Direitos sexuais e reprodutivos: instrumentos internacionais de proteção*. Porto Alegre, Themis, 1997. *Os três volumes dos Cadernos Themis Gênero e Direito, intitulados Crimes Sexuais (2000); Acesso à Justiça (2001) e Direitos Sexuais (2002)*.

⁶ No Estado do Rio Grande do Sul (RS), a Themis recebeu os seguintes prêmios: 1) “Prêmio Direitos Humanos do RS - 1999”, na categoria de defesa dos direitos humanos, concedida pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do RS (CCDH/AL), Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho e pela representação local da UNESCO e do Conselho Britânico; 2) “Prêmio Líderes e Vencedores - 1997”, na categoria destaque comunitário, com o projeto “O prazer de ler e escrever de verdade”, concedido pela FEDERASUL - Federação das Associações Comerciais do RS e CCDH/AL.

outros segmentos como homossexuais, crianças e adolescentes, negros e índios, portadores de deficiência, portadores de HIV, meio ambiente, entre outros, venham a ser treinadas em metodologia de capacitação legal, como a desenvolvida e sistematizada pela Themis. O objetivo é que sejam sensibilizadas para entender a dimensão do uso político do Direito para transformação da sociedade (a partir dos três componentes do sistema legal: conteúdo, estrutura e cultura do Direito) e venham a capacitar, não mais Promotoras Legais Populares, mas seus próprios **Agentes Comunitários(as) de Justiça**. Os agentes serão capacitados para atuarem na base da sociedade contra o déficit de cidadania e proteção integral dos direitos humanos em atividades de defesa, prevenção e promoção que estimulem a consciência do direito a ter direitos, bem como a visibilidade, o encaminhamento e a reparação das violações. As organizações da sociedade civil que capacitarão seus agentes para atuar na defesa, promoção e prevenção de violação de direitos, na perspectiva da implementação e da garantia de direitos de todos(as), funcionarão como esferas distributivas de justiça, a partir da disputa de valores e interesses que representam. A proposta de desenho institucional da referida política pública ainda é insipiente e está sendo formulada por uma comissão nacional formada por entidades das cinco regiões do país (Themis/Rio Grande do Sul; União de Mulheres de São Paulo/São Paulo; Coletivo de Mulheres Negras/Mato Grosso do Sul, Coletivo de Mulheres 8 de Março/Pernambuco e Rede Acreana de Mulheres e Homens/Acre) e tem na figura do Agente Comunitário de Saúde sua maior inspiração. O Agente Comunitário de Saúde é um elemento que atua na base do Sistema Único de Saúde existente no Brasil, há mais de 10 anos, divulgando informações e prestando serviços básicos de saúde às populações carentes. Entretanto, nossa proposta avança em relação àquela política pública que funciona na base do Sistema Único de Saúde, porque não reproduz o modelo dicotômico do Estado liberal, reconhecendo o papel das ONGs na formulação e co-gestão de políticas públicas. Entendemos que deva ser uma política pública do Estado (através dos Poderes Executivo e Judiciário) em parceria com a sociedade civil, que receberá recursos financeiros para formação, contratação e coordenação do trabalho dos(as) agentes, de modo a enfrentar os verdadeiros problemas da administração de justiça em nosso país, não identificados no projeto e discussão sobre a Reforma do Judiciário. Não descartamos a possibilidade de que os recursos financeiros possam ser originados de parcerias com a iniciativa privada, tendo em vista a crescente conscientização de seu papel e responsabilidade social quanto ao financiamento de uma nova concepção de desenvolvimento, cujo eixo venha a ser o ser humano, e não simplesmente o crescimento econômico.

A proposta não é novidade. Há vários grupos e entidades em nossa América Latina lutando por inclusão social e acesso à justiça, fazendo uso do Direito. A própria experiência da Themis com as Promotoras Legais Populares surgiu das idéias desenvolvidas pela entidade peruana Flora Tristán, que em 1993, já desenvolvia formação de suas “paralegales”. A originalidade deste projeto talvez resida na proposição de buscarmos o apoio do Estado para reconhecê-lo como política pública capaz de enfrentar o déficit de cidadania existente em todos os povos da América Latina. Sua ousadia encontra-se na exigência de um novo olhar sobre o ser humano e sobre o Estado, a partir de uma concepção de Direito capaz de fundamentar e promover este em razão daquele. A perspectiva é da superação do individualismo e do paradigma dicotômico liberal “Estado/política/público e sociedade/economia/privado”, como condição para reconhecimento da diversidade social e implementação dos direitos humanos de todos(as).

Bibliografia

- CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editor, 1988.
- DIENG Adama (ed.). *Paralegals in Rural Africa*. International Commission of Jurists, 1991.
- DIFINI, Luiz Felipe Silveira. *Relatório de Posicionamento da AJURIS no painel Justiça para todos? Democracia e acesso ao Judiciário*. 31 jan. 2002. Palestra proferida durante o Fórum Social Mundial: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- FEIX, Virgínia. *A Contribuição das ONGs para Implementação dos Direitos Humanos, Promoção de Justiça Social e Aprofundamento da Democracia*. Dissertação de Mestrado, apresentada no Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da PUCRS, 2004.
- FONSECA, Cláudia (org.) *Direitos humanos: acesso à justiça*. Porto Alegre, Themis, 1998.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- SOUSA JUNIOR, José Geraldo de Sousa. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos*. In: Ética, Justiça e Direito - Reflexões sobre reforma do Judiciário. Petrópolis: Vozes, 1996.
- SCHULER, Margaret; THOMAS, Dorothy Q. (Orgs). *Women's Human Rights: Step by Step*. 2ª ed. Washintong, DC: International and Human Right Watch, 1997.
- _____, Margaret, KADIRGAMAR-RAJASINGHAM, Sakuntala (orgs.). *Legal literacy: a tool for women's empowerment*. New York, UNIFEM, 1992.
- VÁSQUEZ, Roxana (org.) *Capacitación legal a mujeres*. Peru, CLADEM, 1991.

Mulheres, direitos humanos e políticas públicas de gênero

Jussara Reis Prá*

Telia Negrão**

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), ao instar governos, instituições, organizações governamentais e não-governamentais a empreender esforços na promoção e proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas, enuncia para os países membros das Nações Unidas (i) que os direitos humanos das mulheres devem ser parte integrante das atividades das Nações Unidas em prol dos direitos humanos, incluindo, designadamente, a promoção de todos os instrumentos internacionais de direitos humanos relativos às mulheres; (ii) que os direitos humanos das mulheres e meninas são parte inalienável, integrante e indivisível dos direitos humanos universais; e (iii) que a participação plena das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, cívica, econômica, social e cultural, ao nível nacional, regional e internacional, bem como a eliminação de todas as formas de discriminação com base no sexo, devem se constituir em objetivos prioritários da comunidade internacional¹.

Tais resoluções, como assinala Carmen Storani (2004, p.1), evidenciam que foi preciso passar 45 anos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) para que, em Viena (1993), os direitos das mulheres fossem tidos como indissociáveis dos direitos humanos, constituindo “uma norma universal, independente das normas vigentes nos Estados Nacionais”.² Mesmo assim, não sem

* Jussara Reis Prá é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo- USP; Professora no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e Coordenadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher da UFRGS.

** Telia Negrão é jornalista; Especialista em Gestão Pública Participativa pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS; Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e Coordenadora do Coletivo Feminino Plural de Porto Alegre.

¹ Declaração de Viena e Programa de Ação. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (Viena, 1993). Disponível em: www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/tratados/

² Storani, Carmen. Los derechos humanos de las mujeres como derechos humanos. Escenarios Alternativos. Portal de Análisis Político. Año 2. Número 18, Septiembre 2004. Disponível em: <http://www.escenariosalternativos.org>

um apelo veemente aos governos e às Nações Unidas para priorizarem a busca de todas as medidas necessárias para a mulher desfrutar os seus direitos humanos em igualdade com o homem. Nesses termos, como diz Storani, não deve surpreender o fato de que ainda hoje as mulheres continuam reivindicando a condição de sujeitos de direitos humanos.

Isso significa considerar a questão dos direitos humanos das mulheres como a dupla face de uma mesma moeda. De um lado, os indiscutíveis avanços na garantia da igualdade de direitos entre homens e mulheres presentes tanto em legislações internacionais como nacionais. De outro lado, as tantas discriminações sociais, econômicas, políticas e culturais ainda subsistentes, o que implica, “para quem tem responsabilidade política, o encargo de impulsionar o desenvolvimento da igualdade real, por meio da implementação de políticas públicas com perspectiva de gênero, que tendam a eliminar as diferentes barreiras socioculturais que aprofundam a situação de discriminação contra as mulheres”³.

A presente análise se ocupa desses paradoxos tendo em vista os avanços e os desafios para tornar efetivos a equidade de gênero e os direitos humanos das mulheres. Com esse propósito, ao situar esta reflexão no marco dos dez anos de existência do Relatório Azul, parte-se de uma ótica feminista para recuperar alguns aspectos da trajetória histórica dos direitos humanos das mulheres direcionando o enfoque para o contexto atual. Nele procura-se identificar os avanços obtidos na garantia dos direitos humanos das mulheres contrapondo-os a violações que denotam os desafios ainda impostos para aplicá-los. A reflexão proposta referencia-se no conteúdo de documentos e relatórios de origem internacional, nacional e local; baseia-se, também, em experiências de intervenção e de gestão sociopolítica das autoras junto ao Conselho Municipal de Direitos da Mulher do Município de Porto Alegre - COMDIM e ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - NDM⁴. Agrega-se a isso a consulta a dados de pesquisa e informações oficiais referentes ao Rio Grande do Sul e ao conjunto das regiões brasileiras que adotam recortes de gênero na coleta de informações.

Algumas páginas de história

Necessário se faz recordar que o paradigma dos direitos humanos, inspirador de sua primeira elaboração, qual seja, a histórica Declaração dos Direitos do Homem de 1789 à época destinava-

³ *Idem.*

⁴ Telia Negrão foi a primeira presidenta do Comdim, permanecendo à frente do órgão por duas gestões, entre 1997-1999 e 2000-2002. Jussara Reis Prá participou como conselheira do CNDM, representando o Rio Grande do Sul, de 1999 a 2003.

se a assegurar ao cidadão do sexo masculino, europeu (francês), branco e proprietário (status econômico). Isso lhe cunhava a condição de pertencimento ao mundo público, por conseguinte, de acesso à cidadania e também de domínio no mundo privado.

Tal regulação, primeiro sob a luz dos direitos civis e depois políticos, além de deixar à margem parcelas significativas do segmento masculino, não portadoras dos atributos referidos, excluía de seu âmbito metade da humanidade, inclusive quem não negara apoio à Revolução Francesa.

Olympe de Gouges veio a figurar na história das mulheres, do feminismo e dos direitos humanos como aquela que, ao se deparar com os obstáculos à cidadania feminina com olhar de revolucionária, elaborou um conjunto de documentos contestatórios, entre eles: a Declaração dos Direitos das Mulheres. Ironicamente, foi decapitada por quem declarou a “universalidade dos direitos do homem”, desvelando a natureza e o duplo caráter da sociedade do período. Iluminista, mas também caudatária de séculos de desigualdades fundadas em gênero e inspiradora de uma elaboração teórico-científica e normativa que marcou os últimos três séculos. Se isso de um lado representou um novo patamar da humanidade na elaboração de um *status* distintivo da espécie humana, também confirmou o que a história e a cultura desenharam ao longo dos milênios - a definição da hierarquia entre os sexos e a delimitação das esferas de atuação para cada um. Mantinha-se, assim, o espaço privado (da privação, como diz Hanna Arendt) como referente do mundo feminino, vinculado à natureza e à reprodução da vida; conquanto o mundo da política, dos negócios e dos direitos consolidava-se como lugar privilegiado do masculino, da cultura e da racionalidade. “Um considerado nobre, outro desvalorizado e no entanto fortemente relacionados e dependentes um do outro”⁵. É oportuno lembrar ter sido esta a distinção histórica reforçada no século XIX, quando o conceito de “social” emerge como um espaço novo e demarca os limites da ação das mulheres via separação absoluta entre o público e o privado⁶.

Já no século XX, tal demarcação apresenta nuances que vão estar condicionadas a diversas transformações ocorridas nesse período e à inserção das mulheres no espaço público. A noção do “eterno feminino” e o seu vínculo com a função maternal, contrasta com a obtenção de uma série de

⁵ Astelarra, Judith. *Recuperar a la voz: el silencio de la ciudadanía*. In: *Isis, Fin de Siglo, Genero y Cambio Cilizatório*. Santiago de Chile. Editorial Isis Internacional, 1992.

⁶ Prá, Jussara Reis. *(Re)socializar é preciso: aportes para uma leitura sobre gênero e juventude no Brasil*. Baquero, Marcello (org.). In: *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.79-119.

conquistas que vão do direito ao voto feminino, passando pelo acesso à educação e ao mercado de trabalho, até chegar ao questionamento acerca da extensão dos direitos humanos das mulheres. Dessa perspectiva, o século passado não poderá ser lembrado pela humanidade apenas como o das grandes transformações tecnológicas; da re-configuração do mundo pelas guerras mundiais; dos horrores do nazismo; do avanço e do crescimento do capitalismo em escala planetária ou de seus efeitos perversos, também deve ser referido como o das grandes conquistas femininas e dos direitos humanos.

O esforço empreendedor na reconstrução dos direitos humanos, como paradigma referencial e ético orientador da ordem internacional contemporânea, no pós-guerra, resultou na Declaração Internacional dos Direitos Humanos (1948) e na criação de um sistema internacional de direitos para assegurar a sua aplicação. A tônica de proteção geral, genérica e abstrata do novo paradigma cuja base é a igualdade formal, na prática revela-se incapaz de conferir proteção especial a grupos expostos a desigualdades milenares, como o das mulheres. Com isso, tornou-se indispensável tomar medidas para reverter a “indigna” condição feminina que fossem capazes de contemplar, a um só tempo, as esferas socioeconômica, civil, cultural e política - e articulá-las no âmbito dos direitos. Os direitos das mulheres deveriam, então, ser concebidos considerando-se a interdependência e a inter-relação entre estas esferas, como princípios, não secundários, posto seu caráter universal. Quanto à proteção especial, o surgimento do conceito tem duas importantes expressões: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - Cedaw, ONU, 1979 - e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, OEA, 1994)⁷. Ao lado disso, o Ciclo Social da ONU será fruto e ao mesmo tempo produtor de expressivas transformações na vida das mulheres em todo o mundo, embora acenando para permanentes desafios. Esse novo patamar dos direitos humanos aponta para a responsabilidade dos Estados na aplicação dos referidos documentos e avança para o entendimento da relação entre o conceito de democracia e a questão da igualdade entre os sexos.

Nesse mesmo contexto, a já mencionada Declaração de Viena (1993) afirma a integralidade, a indivisibilidade e o caráter inalienável e universal dos direitos humanos das mulheres e das meninas. Ao mesmo tempo, torna visível pela primeira vez, em âmbito internacional, fenômenos

⁷ A CEDAW foi ratificada pelo Brasil em 1º de fevereiro de 1984 e a Convenção de Belém do Pará em 27 de novembro de 1995.

como o da violência de gênero, reconhecida como “incompatível com a dignidade e o valor da pessoa humana”. Quase duas centenas de países tornaram-se signatários deste documento, expressão de um novo patamar de consciência das sociedades acerca de sua metade excluída. Se a partir dele é possível visualizar avanços expressivos em esferas internacionais, regionais e locais, também é lícito constatar que em todo o mundo a situação das mulheres é merecedora de atenções. Afinal, as violações aos direitos humanos das mulheres constituem sérios obstáculos ao exercício da sua cidadania.

É neste cenário complexo que compete às mulheres a tarefa de garantir as principais conquistas obtidas ao longo do segundo milênio, que foram: tornar pública a sua discriminação, obter o reconhecimento de suas demandas e evidenciar a urgência de criar e manter uma institucionalidade estatal capaz de promover a cidadania feminina, a equidade de gênero e os direitos humanos das mulheres. Ademais, quando contabilizados os frutos da IV Conferência Mundial da Mulher de Beijing (1995) e os gerados desde a primeira delas, realizada no México (1975), vêm à tona aspectos importantes sobre os avanços na questão dos direitos humanos das mulheres. Em suma, marcos temporais como décadas ou milênios, têm efeitos precisos para examinar os avanços da cidadania nos planos individual e coletivo.

Sendo assim, o ciclo social da ONU e as diferentes convenções e cúpulas mundiais sobre mulher, meio-ambiente, direitos humanos, bem como as que trataram de temas relacionados à violência contra a mulher, ao racismo, às intolerâncias e à discriminação demandaram da organização dos movimentos sociais e do feminista, em particular, a tarefa de forjar estratégias para viabilizar o cumprimento dos compromissos firmados entre países. Em suma, em torno de grandes instrumentos internacionais, o movimento feminista se organiza e passa a desenvolver mecanismos para acompanhar e monitorar as ações sociais e estatais na defesa dos direitos humanos, da justiça social e da equidade de gênero.

Remetendo essa realidade para o caso brasileiro, o quadro 1, apresentado a seguir, registra algumas fases que antecedem o Ciclo Social da ONU e percorre momentos do seu desenvolvimento, referindo-se ao evento/documento dele decorrente; ao ano de adoção pelo Brasil; ao conteúdo e aos desafios que se impõem para levar a termo os compromissos acordados.

Quadro 1 - As mulheres no Ciclo Social da ONU

Acontecimento/ Documento	Adoção pelo Brasil	Conteúdo inovador	Desafios
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - CEDAW - 1981	1984	Introduz novo paradigma acerca das discriminações das mulheres e expressa que “a discriminação contra a mulher viola os princípios de igualdade de direitos e do respeito à dignidade humana, dificulta a participação da mulher nas mesmas condições que o homem na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço ao seu país e à humanidade”.	Conhecer profundamente a realidade vivida por mulheres e meninas para que as políticas públicas venham ao seu encontro; Implementação e alteração das leis relativas à violência sexual e violência de gênero; Inclusão econômica das mulheres; difusão do papel e imagem social da mulher, desvinculado de estereótipos; combate ao tráfico e exploração sexual de mulheres, meninas e indígenas; igualdade de participação política e empoderamento das mulheres. (Recomendações do Comitê Cedaw ao Governo Brasileiro, 2003).
Rio 92 ou Eco 92 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	1992 - Rio de Janeiro	O conceito de desenvolvimento sustentável incorpora o papel das mulheres nos processos decisórios de políticas de desenvolvimento e a necessidade de seu empoderamento para o exercício da cidadania em nível local e global. As mulheres influem na elaboração da Agenda 21.	Criação e fortalecimento de mecanismos (conselhos, comitês etc.) de monitoramento e controle social das políticas públicas (Fórum Municipal da Mulher de Porto Alegre, 2003).
Declaração de Direitos Humanos de Viena	1993	“Os direitos humanos das mulheres e das meninas constituem parte integrante, indivisível e inalienável dos direitos humanos universais; a violência de gênero é incompatível com a dignidade e o valor da pessoa humana”. Os estados-membros devem garantir a toda mulher: direito à vida; direito de não ser submetida à tortura	O desdobramento na Cúpula do Milênio, realizada em 2001, aprovou a Agenda 21 de Ação das Mulheres pela Paz e por um Planeta Saudável até 2015. Maior desafio - os países desenvolvidos que não assinaram o Tratado dela resultante (Rede de Desenvolvimento Humano, Redeh, 2002). A participação das mulheres no planejamento público desde a perspectiva de inclusão econômica e social.
			Nova legislação que tipifique os crimes de violência de gênero. Mecanismos de acesso à justiça. Políticas públicas em rede para acolher denúncias, proteger as vítimas (casas abrigo); Programas de apoio à saúde integral - física e psicológica das vítimas; inserção econômica e social das mulheres visando a sua autonomia. Programas governamentais de informação e remoção de estereótipos de gênero. Programas de apoio às vítimas da violência sexual, com garantia de acesso ao aborto legal. (Plataforma Política - AMB, 2003)

		nem a tratamento cruel, desumano ou degradante; direito à igualdade na família e direito de acesso a condições de empregos justos e favoráveis. Os estados foram responsabilizados a zelar pelas leis contra todos os tipos de violência contra a mulher, incluindo maus tratos familiares, estupro e abusos sexuais.	
Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo	1994	Saúde e Direitos Reprodutivos das Mulheres são reconhecidos como parte de seus direitos, sendo-lhes garantidas condições de escolha quanto ao planejamento familiar. Descriminalização do aborto; medidas de combate à mortalidade materna, entre outras.	Implementação do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Controle social da saúde, com atenção especial à mortalidade materna. Descriminalização do aborto e sua legalização. Acesso aos meios de prevenção da gravidez indesejada e planejamento familiar. Acesso aos meios de prevenção e tratamento do HIV/Aids e outras DSTs (Rede Feminista de Saúde).
Conferência de Pequim - Plataforma de Ação Mundial para a Mulher	1995	Consagração dos Direitos Humanos das Mulheres e reconhecimento das desigualdades econômicas e sociais. Consignas: “A violência contra a mulher viola os direitos humanos” e “A pobreza tem cara de mulher”.	Transversalidade de gênero no planejamento e nas políticas públicas. Fim da discriminação étnico-racial, tida como entrave à equidade de gênero. Reconhecimento do trabalho não-remunerado das mulheres como forma de promover a igualdade de oportunidades entre os sexos. Efetivo reconhecimento dos direitos sexuais da mulher: controle e poder de decidir sobre a sua sexualidade de forma livre e responsável, sem coerção, discriminação ou violência. Elaboração de Planos de Igualdade de Oportunidade.
Beijing+ 5	2000	Elaboração de 12 eixos temáticos de prioridades para as políticas públicas: pobreza; educação e capacitação; saúde; conflito armado; economia; poder e participação no processo decisório; mecanismos institucionais para assegurar a igualdade de gênero; direitos humanos; mídia; meio ambiente; meninas; e violência contra a mulher. Plataforma de Ação Mundial (PAM). Tipifica a violência de gênero como “qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no	Implementação na esfera de estados e municípios do Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência Contra a Mulher do Governo Federal. Cumprimento da Norma Técnica do Ministério da Saúde que assegura assistência a mulheres e meninas vítimas

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará - 1994	âmbito público como no privado”. Determina a inclusão na legislação interna de normas e medidas para enfrentar o problema; novas leis; procedimento jurídicos; políticas públicas e previsão de reparação de danos à mulher.	de violência sexual. Inclusão na legislação de normas penais, civis e administrativas necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência. Tomar medidas apropriadas, inclusive legislativas, para mudar ou abolir leis e regulamentos vigentes, modificar práticas jurídicas ou costumeiras que respaldem a persistência ou a tolerância da violência contra a mulher. Procedimentos jurídicos justos e eficazes para garantir à mulher acesso a medidas de proteção, julgamento oportuno. Mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar à mulher vítima de violência reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes (Campanha dos 16 Dias de Ativismo pelo fim da Violência de Gênero - Agenda, 2003 e Fórum Municipal da Mulher de POA, 2003).
III Conferência Contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, 2001	Reconhece as profundas desigualdades decorrentes das discriminações étnico/raciais e os seus impactos, especialmente na qualidade de vida das mulheres negras, determinando a adoção de medidas de caráter preventivo, afirmativo, universalizantes e de reparação.	Reafirmar legislação não discriminatória em relação a raça, etnia, orientação sexual e outras intolerâncias. Levar os estados nacionais e governos regionais a efetivar medidas afirmativas, reparadoras e à universalização de políticas, considerada a desigualdade de mulheres e meninas no acesso à educação, renda, mercado de trabalho, salários, programas e serviços públicos e a valorização da cultura e da história de povos afro-descendentes e populações indígenas.

Fonte: Elaboração própria.

O Ciclo Social da ONU, as Conferências das Mulheres e em específico Beijing (1995) servem como marco para serem elaborados e postos em prática os planos de igualdade de oportunidades; muitos deles, respeitando as especificidades locais e regionais, trazem como inovação a perspectiva da transversalidade de gênero. Trata-se de um enfoque que prevê a inclusão das políticas de gênero, de forma horizontal, no conjunto de ações do governo, seja nacional, estadual ou municipal. Apesar disso, quando se examinam as experiências desenvolvidas em defesa dos direitos da mulher, seja no Brasil, seja em outros países da América Latina, verifica-se que muito ainda tem de ser feito para superar o enfoque de políticas públicas dirigido à mulher a favor da adoção de abordagens mais abrangentes, como no caso as com a perspectiva de gênero.

É com esse pano de fundo que passamos a examinar dados relativos à aplicação das recomendações geradas em encontros das Nações Unidas, visando dimensionar alguns dos avanços e desafios na

questão dos direitos humanos das mulheres referenciando o caso brasileiro, com destaque para o contexto do Rio Grande do Sul.

O direito a ter todos os direitos humanos

Dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE) registravam que de 44,7 milhões de famílias⁸ brasileiras, 24,9% eram chefiadas por mulheres. Já os resultados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA), referente ao período 1993-2000, apontam para o crescimento de famílias chefiadas por mulheres. No tocante à associação entre renda e pobreza, incluídos todos os tipos de família⁹ e tendo como referência dados da PNAD de 1999, verifica-se que perto de 24,4%, de 1.065.013 famílias viviam com renda *per capita* inferior a um salário mínimo na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Ficavam com o mesmo rendimento 34,2% de unidades chefiadas por mulheres, sob um total de 159.893, numa proporção superior a encontrada no Brasil, de 25,9%. Considerada essa média, verifica-se que ela também é superada na Região Metropolitana de Salvador. Nesse local, enquanto 41,8%, de 803.896 famílias conviviam com renda inferior a um salário mínimo mensal, 49,1% dentre 178.429, famílias com chefes mulheres estavam no mesmo patamar de pobreza¹⁰.

Quanto à relação mulher e trabalho, o tempo médio dispensado por homens e mulheres na procura por emprego serve como indicador sobre o acesso aos direitos econômicos. Considerada uma série temporal que dez anos (1993-2003) é de notar que, além das mulheres levarem mais tempo à procura de emprego, esse período tende a ser mais prolongado do que para os homens. Assim, enquanto em 1993 elas levavam em média 26 semanas para encontrar um novo emprego, em 2003 esse tempo se eleva para 46 semanas. Já para os homens, embora a média seja menor ela também aumenta no período indo de 23 para 41 semanas,

⁸ O conceito de família utilizado pelo IBGE refere-se ao conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que reside na mesma unidade domiciliar e, também, a pessoa que mora só em uma unidade domiciliar. Em alguns casos, com o objetivo de restringir o conceito de família aos laços consanguíneos é utilizada a tipologia: casal sem filhos, casal com filhos, mulher chefe sem cônjuge com filhos e unidade unipessoal.

⁹ Galeazzi (2001, p. 63) enumera esses tipos de famílias como aqueles: 1) com mulheres chefes sem dependentes; 2) com mulheres chefes com filhos; 3) com mulheres cônjuges sem filhos; 4) com mulheres cônjuges com filhos; 5) sem mulheres cônjuges ou chefes.

¹⁰ CASTRO, Mary Garcia. *Feminização da pobreza em cenário neoliberal. Mulher e Trabalho, Porto Alegre: FEE, v. 1, 2001. p. 89-96.*

considerados o primeiro e o último ano da série.

Outro aspecto a considerar diz respeito ao impacto da variável cor para o exame do desemprego feminino quando se tornam mais evidentes outras desigualdades que perpassam a participação das mulheres na força de trabalho. Nesse sentido, se o desemprego tende a ser mais elevado para as mulheres como um todo, é fato que ele costuma aumentar ainda mais para as mulheres não brancas. Essa associação é evidenciada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA - 2003

mulher não branca	27,70%
homem não branco	21,60%
mulher branca	19,30%
homem branco	13,20%

Fonte: gráfico elaborado a partir de Marques e outras (2004, p.22).

Cotejando as taxas de desemprego por cor e gênero do ano de 2003 (Gráfico 1) observa-se que mulheres e homens não brancos (27,7% e 21,6%, respectivamente) estão sujeitos a atingir índices mais elevados nesse quesito do que homens e mulheres de cor branca (19,3% e 13,2%, concomitantemente). Afora isso, examinando os percentuais referentes ao extremo inferior e superior do gráfico percebe-se uma maior variação entre as taxas respectivas à mulher não branca e ao homem branco (14,5 pontos); já entre pessoas da mesma cor e de sexo diferente a distância fica em 6,1 pontos percentuais, tanto no caso da cor branca como da não branca. Outro aspecto que demonstra a situação dos direitos humanos das mulheres diz respeito à violência de gênero, como conceituada pela Convenção de Belém do Pará, ou seja, aquela perpetrada nas esferas pública e privada em razão de gênero. É inadmissível que no alvorecer do século XXI, momento em que o mundo experimenta avanços significativos em esferas como a do conhecimento e no plano da justiça social, a violência contra a mulher ainda seja um problema subestimado pelos poderes públicos e que as mulheres continuem sendo alvo de violência, sujeitas a diferentes tipos de agressões físicas, psicológicas e morais, vítimas muitas vezes de pessoas próximas e no seu próprio lar. A gravidade deste fenômeno é demonstrada pelos números do Quadro 2 relativos ao ano de 2001.

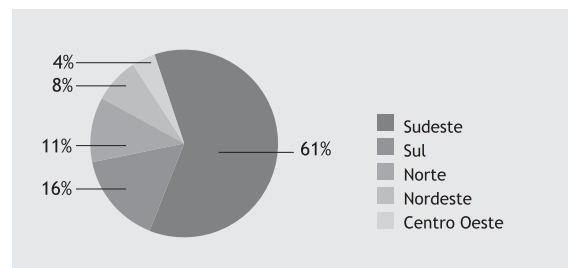
Quadro 2- Violência de gênero contra as mulheres no Brasil - 2001

6,8 milhões de brasileiras já foram espancadas
40% das agressões deixam lesões corporais graves nas vítimas
10 vezes é o número médio de violências que uma mulher sofre antes de ter coragem de denunciar o agressor
70% dos casos de agressão contra a mulher acontecem dentro de casa
A cada 15 segundos uma mulher sofre algum tipo de agressão
90% dos casos referem-se a atos cometidos por pessoas próximas à vítima, tais como: namorado, marido ou vizinho

Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br>

Em vista desses dados, é de argumentar que nesse marco pode ser situada a questão das violações dos direitos humanos das mulheres no momento atual, e que aponta para a necessidade de desenvolver e aperfeiçoar mecanismos e procedimentos que permitam incidir, a um só tempo, sobre o desenho, elaboração, execução e avaliação de políticas públicas de gênero, em particular, as relativas à prevenção e combate da violência contra as mulheres e meninas, dada a urgência que demanda enfrentar essa questão. Essa realidade encontra reforço frente à insuficiência de políticas públicas expressa, por exemplo, pelo reduzido número de delegacias para a mulher no Brasil. Até o ano de 2003, as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs) somavam 339, o que não chegava a atingir 10% dos municípios brasileiros. Ao que se acrescem diferenças marcantes na sua distribuição regional, como pode ser visto no Gráfico 3, que apresenta dados relativos ao ano de 2001, quando se fazia o registro de 307 dessas delegacias¹¹. Destas 61% encontravam-se localizadas na região sudeste do país, 16% no sul; 11% no norte; 8% no nordeste e 4% no centro-oeste.

Gráfico 3 - Distribuição Regional das Delegacias para Mulher



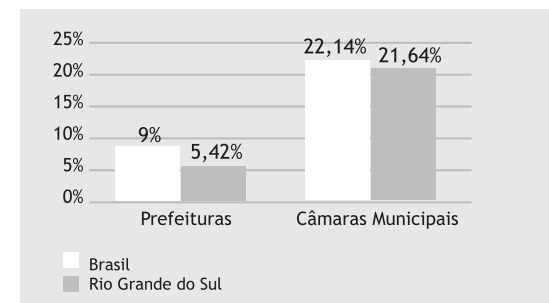
Fonte: Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das DEAMs. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, 2001.

¹¹ Fonte: Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das DEAMs. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, 2001.

No que compete à variável idade, o caráter transgeracional da violência de gênero tem sua comprovação frente a dados de desaparecimentos de crianças e adolescentes, quando as mulheres mais jovens (12 a 18 anos de idade) passam a constituir a maioria deste universo por causas relacionadas à violência sexual e doméstica, ao exercício da sexualidade e à gravidez não planejada¹².

Em contraponto às elevadas cifras da violência, a participação feminina nos processos decisórios tende a se manifestar historicamente pela subrepresentação das mulheres. As tímidas taxas mantidas nesse campo, segundo Giani Bosselli¹³ decorrem da falta de apoio dos partidos a candidaturas de mulheres, somadas à dupla jornada de trabalho e a compromissos profissionais ou familiares que consomem o tempo feminino, reproduzindo o processo de socialização tradicional que delega ao homem o espaço público e à mulher o espaço privado, da casa e do cuidado com os outros. Servem para ilustrar esse ponto o levantamento do número das candidatas inscritas para as eleições de 2004 no Rio Grande do Sul que, quando comparado ao Brasil, situa-se entre os estados com a menor presença de mulheres (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Candidatas às eleições no Rio Grande do Sul



Fonte: Cfemea. CP. 2/9/2004. p.2.

A possibilidade de romper com as fronteiras políticas que acentuam a exclusão social na periferia do mundo desenvolvido, bem marcante em relação às mulheres, implica em desenvol-

¹² Fonte: Projeto "Meninas e Meninos Desaparecidos - o direito de ser encontrado", desenvolvido pela ONG Coletivo Feminino Plural de Porto Alegre, 2004.

¹³ Entrevista concedida ao Correio do Povo de Porto Alegre em 02/9/2004, p.2.16 VALENTE, Virginia Vargas. Presupuestos sensibles al género: las experiencias en América Latina. Ponencia presentada en el panel internacional titulado "Presupuestos nacionales para la equidad". Quito, 25 de octubre del 2000. www.unifemandina.org/docu.html

ver modalidades de ação política, que incorporem os aportes da sociedade civil a fim de promover a cidadania das mulheres e a equidade de gênero. Neste marco, a elaboração, a coordenação e a implantação de políticas orientadas pela perspectiva de gênero, outorgam vigência e importância a uma temática capaz de promover tanto o fortalecimento da democracia como a construção de um projeto de sociedade capaz de garantir o desenvolvimento humano e a equidade social. Nesse plano, a pressão exercida por iniciativas da cidadania em defesa da equidade de gênero, dos direitos humanos, do desenvolvimento sadio e sustentado, pela superação da pobreza e da fome, pela qualidade de vida e em defesa do meio ambiente, respaldada em âmbito nacional e internacional, serve como fundamento para o feminismo na defesa de políticas públicas voltadas para as mulheres.

Políticas públicas e direitos das mulheres

O Brasil, assim como outros países da América Latina e do Caribe, vem experimentado de modo mais ou menos intenso, com maior ou menor conteúdo democrático, processos de reformulação do Estado que, em tese, deveriam contribuir para melhor definir as funções estatais, corrigir deficiências históricas e responder a exigências sociais, econômicas e culturais num mundo hoje caracterizado pelo que se reconhece como um contexto de globalização. A capacidade de dar respostas adequadas às exigências de bem-estar social e de participação cidadã inerente à concepção de governabilidade democrática em sido geralmente precária nos países desse continente. O Estado tem se revelado mais autoritário do que democrático, restringindo a possibilidade de interlocução com a sociedade e, portanto, de responder às exigências dos novos contextos socioeconômicos, políticos e culturais. Isto hoje se torna mais limitante diante dos efeitos gerados pelo modelo econômico neoliberal e pelas reduções no tamanho do Estado, no período de globalização¹⁴. De acordo com Virgínia Vargas Valente, apesar destes limites e contradições, ou justo por eles, “os processos de governabilidade e de reforma do Estado apoiados muitas vezes por impulsos vindos de fora, especialmente de organizações multilaterais e bilaterais, assim como por pressões da sociedade civil organizada - abriram espaços mais sensíveis a novas práticas cidadãs” (Idem, p.1). Localizam aí os

¹⁴ VALENTE, Virginia Vargas. *Presupuestos sensibles al género: las experiencias en América Latina. Ponencia presentada en el panel internacional titulado “Presupuestos nacionales para la equidad”*. Quito, 25 de octubre del 2000. www.unifemandina.org/docu.html

esforços para a criação de espaços específicos de participação e de gestão de programas orientados para a equidade de gênero e a promoção dos direitos humanos das mulheres no âmbito do Estado.

Embora o Estado manifeste historicamente o reconhecimento da dimensão social, da exclusão e da discriminação das mulheres, a vulnerabilidade que lhes é imputada contribui para torná-las objeto de medidas assistencialistas, definidas como “gasto nas mulheres”. Estratégias redistributivas de poder ou de oportunidades sequer são pensadas para contemplar esse segmento da população. Em vista disso, a criação de mecanismos institucionais de defesa dos direitos da mulher, em diferentes países desse continente, por volta da década de 1990, serve para questionar esse tipo de orientação, demandando a substituição da perspectiva assistencialista pela de investimento social. Buscam assim, adotar políticas de igualdade de oportunidades voltadas a erradicar a discriminação contra as mulheres e as desigualdades entre os sexos, seguindo o acordado em conferências internacionais sobre mulher.

Em se aceitando que o Estado e as suas políticas públicas refletem e reproduzem valores, normas e posturas sociais, incluindo percepções sobre feminino e masculino, é correto afirmar que o tratamento dado às questões da equidade de gênero ou dos direitos humanos das mulheres está condicionado por tendências globais e regionais, ao modelo de desenvolvimento econômico e social em vigor e ao projeto político adotado por cada país. Ao lado disso, os avanços nos direitos das mulheres, o seu aporte a tal desenvolvimento e a difusão de conceitos como o de gênero e de direitos humanos das mulheres, vêm contribuindo para redefinir os padrões tradicionais de relacionamento entre Estado e Sociedade. A esse respeito, conforme destacado em documento da Organização Internacional do Trabalho - OIT, a incorporação do tema da equidade de gênero na agenda pública serve para exemplificar a complexidade de processos dessa natureza. Essa incorporação sem dúvida deve ser creditada ao esforço, à visibilidade e legitimidade que adquire o movimento de mulheres nas duas últimas décadas do século vinte, bem como ao tipo e à qualidade do conhecimento produzido sobre as relações de gênero¹⁵.

Nesse plano, as políticas públicas, enquanto linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais

¹⁵ CINTERFOR/OIT - *Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. La condición paradigmática de la política pública de equidad de género, 2002*. In: <http://www.cinterfor.org.uy>.

¹⁶ PEREIRA, Potyara A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília. NEPPoS/CEAM/UnB, 1994.

declarados e garantidos em lei¹⁶, aparecem como um campo fértil de análise para identificar as relações entre Estado e Sociedade. Também são bons indicadores para medir o grau de democratização social e, em específico, os avanços obtidos nos direitos humanos. Vistas por esse ângulo, as políticas públicas são o resultado de um “conjunto de processos mediante os quais as demandas sociais se transformam em opções políticas e em tema de decisão das autoridades públicas”¹⁷.

Não cabe, portanto, pensar as políticas públicas como objeto de atos administrativos isolados, pois são antes de tudo produtos sociais que resultam de determinado contexto cultural e econômico e que estão inseridos em estruturas de poder e em projetos políticos específicos. Ressalvado que o fato de grupos e classes sociais identificarem seus problemas e as soluções requeridas, não é suficiente para gerar uma ação estatal, o que demanda um longo processo marcado pela emergência de concepções e valores sobre a temática, por tensões e divergências de prioridades entre atores de distintos cenários (locais, nacionais e internacionais), incluindo também organismos internacionais, bem como instrumentos e mecanismos normativos e técnicos por eles promovidos (Idem). No caso das políticas de gênero esse processo é muito bem delimitado quanto às tensões e reações que provoca, bem como aos instrumentos, atores e instituições que acabam sendo envolvidos para a sua efetivação. Já no que compete aos direitos humanos das mulheres, sua concretização vai estar vinculada à forma como essas mesmas políticas vão possibilitar o exercício do direito à vida, ao trabalho, à educação, a não sofrer violência, a não ser discriminada, à saúde, aos direitos sexuais e direitos reprodutivos, à comunicação e ao exercício do poder. A prioridade concedida a uma agenda de gênero no âmbito do Estado, no entanto, além de estar sujeita à vontade política, expressa no contexto de cada país, também passa a depender da existência de um maior ou menor consenso internacional quanto à necessidade de sua execução. Tal agenda, então, tanto pode ser lida pela ótica da cidadania quanto pela de forças econômicas que direcionam o enfoque aos processos de crescimento econômico e de modernização política, sem considerar seus aspectos sociais e humanos.

O exposto mostra a interdependência entre as políticas públicas e as relações de gênero dominantes, assim como a necessidade de incidir efetivamente na definição de ambas, visto que as

¹⁷ GUZMÁN, Virginia S., SALAZAR R. *La dimensión de género en las políticas públicas*. Santiago: CEM (Centro de Estudios de la Mujer), 1994.

primeiras não podem mais ser concebidas sem as segundas: o Estado e as suas políticas contribuem para configurar as relações de gênero no interior da sociedade, ao mesmo tempo em que estas servem para configuram o tipo de Estado. Tudo conduz a sustentar que a inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas vai depender da vontade explícita da gestão pública de promover a equidade de gênero em termos de recursos, direitos civis, participação, posições de poder e autoridade e da valorização social de homens e mulheres. As avaliações substantivas dos procedimentos, alcances, resultados e impactos das políticas públicas ou dos diversos planos de ação voltados para a equidade de gênero, no entanto, ainda não são suficientes. Mesmo assim, fica evidente que se instrumentos dessa natureza apresentam limitações e riscos desde sua implementação até a sua evolução, é certo que eles tornam as mulheres mais visíveis, legitimam suas ações e reivindicações e permitem a incorporação na agenda política de um tema que normalmente não é considerado prioritário. Ademais, podem integrar homens e mulheres no debate sobre as formas de relacionamento social entre os gêneros¹⁸.

Isso faz sentido quando se considera, como Gabriela Llanos¹⁹ que o feminismo, independente da diversidade que comporta como pensamento e movimento, permitirá fortalecer gradualmente a cidadania das mulheres e servirá de motor para os estudos de gênero que mostrem caminhos para a liberação. Estudos, segundo ela, que incorporem processos de sensibilização; que retratem a mulher como sujeito e protagonista; que integrem enfoques anteriores aos novos; que aprofundem mais determinadas temáticas e métodos, resgatando o que for pertinente. Afinal, diz ela: a ação política e a produção de conhecimentos se têm alimentado e se alimentarão mutuamente. O processo cultural de construir condições que tornem possíveis as transformações buscadas não será fácil, porém permitirá completar uma das revoluções mais profundas e significativas da história da humanidade. Sem dúvida, tenho a convicção de não estar falando de utopias, senão de processos que já estão em curso.

¹⁸ BRUENA, Silvana, GONZÁLEZ, Mariana. *Democracia en todos los planos*. In. *CIUDADES: PLANIFICANDO LA IGUALDAD. Unidad Temática Género e Municipio*. Uruguay: FESUR, 2001, p.73-95.

¹⁹ LLANOS, Gabriela Castellanos. *De la conscientización al empoderamiento: trayectoria del pensamiento feminista en los estudios de género en Colombia*. Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad. Santiago de Cali: Universidad del Valle, 2000.

Pessoas portadoras de deficiência e altas habilidades

“As ‘pessoas portadoras de deficiência’ sabem que os avanços da ciência e da tecnologia atuais, no limiar do século 21, podem apoiar seus processos de independência em uma proporção nunca antes vista. Porém, esse potencial, para ser plenamente exercido, requer uma ação conjunta e dedicada de todos os setores da sociedade - responsáveis pelas políticas públicas, organizações não-governamentais, setor privado, mídia, além é claro, das próprias ‘pessoas portadoras de deficiência’ e suas entidades representativas e comunidade envolvida. O movimento das ‘pessoas portadoras de deficiência’ em direção a *uma vida independente e auto-sustentada é um desafio à nossa democracia social.*”

Trecho do texto de Humberto Lippo publicado no Relatório Azul/1997.



Vinicius Reis

Trajectoria recente das pessoas com deficiência

Legislação, movimento social e políticas públicas

Humberto Lippo*

“Todos os seres humanos são livres e iguais em dignidade e direitos”

(Artigo Primeiro da Declaração Universal dos Direitos do Homem)

“... as pessoas portadoras de deficiência têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que outras *pessoas e estes direitos, inclusive o direito de não ser submetidas a discriminação com base na deficiência, emanam da dignidade e da igualdade que são inerentes a todo ser humano*”. (Preâmbulo da Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência)

Pra começo de conversa

Em recente reportagem de semanário nacional consta que em relação à efetividade dos direitos sociais da pessoa portadora de deficiência a situação no Brasil está pior do que no Afeganistão. Por outro lado, estudo comparativo realizado por conceituadas instituições internacionais (Rede Internacional de Deficientes e Centro de Reabilitação Internacional) mostra que no que concerne à legislação o Brasil é o país mais avançado nas Américas, superando inclusive os EUA e o Canadá. De acordo com o relatório, o Brasil tem uma legislação modelo. A Constituição Federal garante ajuda financeira, integração social e assistência educacional, além de proibir discriminação no trabalho, estabelecer cotas para pessoas com deficiência no funcionalismo público e empresas privadas e de obrigar que tenham acessibilidade prédios, logradouros e transportes públicos. Quem afinal está certo, quem afirma que o Brasil está pior do que o Afeganistão ou na frente dos

EUA e Canadá?

Penso que em verdade ambos estão corretos, cada um de acordo com seu enfoque. De fato a legislação brasileira concernente aos direitos das pessoas portadoras de deficiência é muito boa e isso se deve ao fato de ser relativamente recente. Embora existam leis anteriores, é principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 onde é assegurado à pessoa portadora de deficiência um importante conjunto de direitos sociais, do qual emana toda a legislação setorial regulamentadora atual.

Mas também é verdadeiro que ser portador de deficiência no Brasil e ser de classe média para cima é uma situação e, outra bem diferente é ser pobre. Portanto é fundamental que se faça uma distinção de classe social. A realidade é bem diversa de quem tem deficiência, mas pode pagar uma clínica particular e uma escola especializada ou usufruir o desconto previsto em Lei para aquisição de veículo particular, por exemplo, daquele que depende unicamente das redes públicas de saúde e educação e do transporte coletivo, que como se sabe, com raras e honrosas exceções, ainda não oferecem serviços acessíveis.

Pessoas com deficiência e direitos humanos

Os direitos da pessoa com deficiência são direitos humanos. As pessoas com deficiência são titulares de todo o conjunto de direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em igualdade com todas as demais pessoas. A proteção igualitária de todos, incluindo os que têm uma deficiência, e a não discriminação são os fundamentos nos quais se basearam os instrumentos internacionais de direitos humanos.

Entretanto, a realidade é bem diferente. Em todas as sociedades do mundo, incluindo os países com um nível de vida relativamente elevado, cerca de 600 milhões de crianças, mulheres e homens (80% no terceiro mundo, 50 milhões na Europa) continuam a enfrentar práticas e obstáculos discriminatórios, que os impedem de exercer os seus direitos e liberdades dificultando a sua plena participação na vida das sociedades em que estão inseridos.

Até bem pouco tempo atrás, as pessoas com deficiência sofreram de uma relativa “invisibilidade”, quer nas suas sociedades, quer na arena internacional. Foram consideradas durante muito tempo como “objetos” de proteção em vez de sujeitos dos seus próprios direitos.

* Sociólogo, Coordenador de Direitos Humanos da Prefeitura de Porto Alegre

Esta aproximação, comumente referida como “modelo médico” da deficiência, centrada quase exclusivamente no enfoque clínico/patológico das pessoas, assim como das suas deficiências, conduziu à exclusão das pessoas com deficiência do seu meio social.

Somente em 1993 na Declaração de Viena foi confirmado que as pessoas com deficiência estão incluídas no âmbito da proteção proporcionada pela Carta Internacional dos Direitos Humanos. O item 63.º declara:

“A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos reafirma que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são universais e a sua observância inclui as pessoas com deficiência. Todas as pessoas nascem iguais e têm os mesmos direitos à vida e bem estar, à educação e ao trabalho, à vida autônoma e à participação ativa em todos os aspectos da sociedade. Qualquer discriminação direta ou outro tratamento discriminatório negativo de uma pessoa com deficiência constitui, por isso, uma violação dos seus direitos”.¹

Em que pese às disposições da Declaração de Viena, as pessoas com deficiência continuam ausentes dos procedimentos dos Órgãos de Controle da Aplicação dos Tratados das Nações Unidas. Nos relatórios emanados por estes Órgãos a questão da deficiência é omissa, o que significa que os relatórios elaborados pelos Estados membros não evidenciam a implementação de medidas de salvaguarda dos direitos humanos das pessoas com deficiência.

Devido a essa realidade é que o movimento das pessoas com deficiência em nível mundial discute a pertinência da implementação de uma compreensiva e integral convenção internacional que promova e proteja os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência.

“Puxando a brasa para o nosso assado”

Admitindo-se como bom e progressista o conjunto da legislação brasileira garantidora dos direitos sociais da pessoa com deficiência é importante entendermos o contexto no qual se insere, fazendo uma breve retrospectiva de seus antecedentes principalmente internacionais sem, contudo, ter a pretensão de esgotar a matéria. Nesse esforço definimos como contemporânea à legislação de até dez anos atrás, dessa forma delimitamos em uma década a amplitude da análise, sendo que a legislação que precede esse marco temporal será definida como antecedente legal.

¹ Declaração e Programa de Ação de Viena. DHnet Direitos Humanos e Cultura. www.dhnet.org.br/direitos

Antecedentes legais

A primeira legislação internacional importante foi a dos DIREITOS DAS PESSOAS MENTALMENTE RETARDADAS, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de dezembro de 1971. Na reta final do século XX, quando o mundo conhecia o primeiro microprocessador, era lançado o primeiro satélite artificial a Marte o Mariner 9, Lamarca era morto pelo exército brasileiro em Ipujiara/BA e Stanley Kubrick lançava Laranja Mecânica surgia essa declaração de direitos advinda pela organização e pressão de pais de pessoas com deficiência e técnicos que com elas trabalhavam, porém que colocava a pessoa com deficiência na condição de objeto da solidariedade e boa vontade alheia, muito haveria ainda de ser conquistado para que a pessoa com deficiência pudesse passar a condição de protagonista de sua vontade.

Tanto é verdade que em seu Artigo Primeiro diz: “O deficiente mental deve gozar, **no máximo grau possível**, os mesmos direitos dos demais seres humanos”.² O destaque é para pontuar a ênfase no caráter de concessão, de admissão com restrições na condição de ser humano, como se a pessoa com deficiência mental tivesse respeitado seu direito à vida, por exemplo, como todos os seres humanos, mas somente quando possível.

Pouco depois, surge em 09/12/75 a DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS DEFICIENTES Resolução aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Embora tenha se constituído em avanço em relação à Declaração anterior, tanto em termos programáticos quanto conceituais, embora ainda guarde características no sentido da concessão acima destacadas. Conforme consta em seu Artigo Terceiro

“As pessoas deficientes têm o direito inerente de respeito por sua dignidade humana. As pessoas deficientes, qualquer que seja a origem, natureza e gravidade de suas deficiências, têm os mesmos direitos fundamentais que seus concidadãos da mesma idade, o que implica, antes de tudo, o direito de desfrutar de uma vida decente, **tão normal e plena quanto possível**” (destaque HL). Outra ação demarcadora foi à adoção do ANO INTERNACIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA com o lema “Participação Plena e Igualdade” proclamado pelas Nações Unidas em 1981.

Era o início da era Reagan nos EUA pela direita e da era Mitterrand na França pela esquerda, ano também que a indicação de Chico Xavier para o Nobel da Paz foi ignorada pela Academia Norueguesa.

² CEDIPOD - Centro de Documentação e Informação do Portador de Deficiência São Paulo - 1992 “Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes - ONU”. www.cedipod.org.br

Após um intervalo de um ano em 3/12/1982 a Assembléia Geral das Nações Unidas em seu trigésimo sétimo período de sessões, aprovou pela Resolução 37/52 o PROGRAMA DE AÇÃO MUNDIAL PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. Portanto, após algumas tentativas, surge o primeiro texto realmente a focar a questão dos direitos humanos das pessoas com deficiência através de uma perspectiva inclusiva e não concessiva. Trata-se de um importante documento de referência, dada a abrangência e profundidade com que trata o assunto, tendo como propósito “*promover medidas eficazes para a prevenção da deficiência e para a reabilitação e a realização dos objetivos de igualdade e de participação plena das pessoas portadoras de deficiência na vida social e no desenvolvimento*”. O Programa de Ação Mundial para as pessoas com deficiência define em seu item nº 12:

“igualdade de oportunidades é o processo mediante o qual o sistema geral da sociedade - o meio físico e cultural, a habitação, o transporte, os serviços sociais e de saúde, as oportunidades de educação e de trabalho, a vida cultural e social, inclusive as instalações esportivas e de lazer - torna-se acessível para todos. Mas, para se alcançar à igualdade e a participação plena, não bastam às medidas de reabilitação a pessoa com deficiência, pois “(...) a vida cotidiana, incluindo a vida familiar, educação (...) trabalho, segurança econômica e pessoal, participação em grupos sociais (...) acesso a instalações públicas, a liberdade de movimentação (...)”, refletindo também que “(...) o princípio de igualdade de direitos entre pessoas com ou sem deficiência significa que as necessidades de todo indivíduo são de igual importância e que essas necessidades devem constituir a base do planejamento social e todos os recursos devem ser empregados de forma a garantir uma oportunidade igual de participação a cada indivíduo”.³

No âmbito do trabalho uma importante conquista no sentido da emancipação e autonomia da pessoa com deficiência, e também derivada do Plano de Ação Mundial, foi a CONVENÇÃO SOBRE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO DE PESSOAS DEFICIENTES, Convenção 159 aprovada na Conferência Internacional do Trabalho da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, convocada em Genebra pelo Conselho de Administração do Escritório Internacional do Trabalho e realizada nessa cidade em 1º de junho de 1983.

Pela primeira vez se reconhece a capacidade produtiva e de autosustentabilidade da pessoa com

³ CEDIPOD - Centro de Documentação e Informação do Portador de Deficiência São Paulo - 1992 “Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência - ONU”. www.cedipod.org.br

deficiência, onde se destaca a expressão “igualdade de oportunidades”, bem como a inclusão em condições regulares de trabalho, e não apenas em locais segregados e ou protegidos como era comum, onde se vê em seu Artigo Terceiro:

“Essa política deverá ter por finalidade assegurar que existam medidas adequadas de reabilitação profissional ao alcance de todas as categorias de pessoas deficientes e promover oportunidades de emprego para as pessoas deficientes no mercado regular de trabalho”.⁴

No Artigo Quarto aparece à menção a gênero da pessoa com deficiência rompendo com um senso comum, ainda atuante nos dias de hoje, de caracterizar a pessoa com deficiência como assexuada “Essa política deverá ter como base o princípio de igualdade de oportunidades entre os trabalhadores deficientes e dos trabalhadores em geral. Deve-se-á respeitar a igualdade de oportunidades e de tratamento para as trabalhadoras deficientes. As medidas positivas especiais com a finalidade de atingir a igualdade efetiva de oportunidades e de tratamento entre trabalhadores deficientes e os demais trabalhadores, não devem ser vistas como discriminatórias em relação a estes últimos”.⁵

Outra importante questão diz respeito ao protagonismo do movimento social/popular da pessoa com deficiência em sua necessária articulação com os trabalhadores em geral, conforme consta no Artigo Quinto:

“As organizações representativas de empregadores e de empregados devem ser consultadas sobre a aplicação dessa política e em particular sobre as medidas que devem ser adotadas para promover a cooperação e coordenação dos organismos públicos e particulares que participam nas atividades de reabilitação profissional. As organizações representativas de e para deficientes devem, também ser consultadas”.⁶

Enquanto isso, em 1983 é isolado o retrovirus causador da Aids, que passa a ser conhecido como HIV, o governo Reagan anuncia o projeto “Guerra nas Estrelas” com um investimento de US\$ 26 bilhões e, no Brasil, é inaugurada a usina de energia nuclear Angra I após um atraso de 04 anos,

⁴ CEDIPOD - Centro de Documentação e Informação do Portador de Deficiência São Paulo - 1992 “Convenção Sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes - ONU”. www.cedipod.org.br

⁵ CEDIPOD - Centro de Documentação e Informação do Portador de Deficiência São Paulo - 1992 “Convenção Sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes - ONU”. www.cedipod.org.br

⁶ CEDIPOD - Centro de Documentação e Informação do Portador de Deficiência São Paulo - 1992 “Convenção Sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes - ONU”. www.cedipod.org.br

o Olodum inicia uma série de conquistas em todos os campos, ao longo das quais reinventa o Carnaval da Bahia, ainda no mesmo ano é apresentada emenda constitucional propondo o restabelecimento das eleições diretas para presidente da República, que desencadeia o movimento Diretas Já.

Legislação contemporânea no mundo

Na última década, que coincide com a transição do século XX para o século XXI, e também com a passagem de milênio, o mundo assiste a importantes e vertiginosas mudanças em praticamente todas as áreas do conhecimento humano.

Aos avanços espetaculares em áreas como a Medicina, Química, Informática, Engenharia Genética, entre outras, corresponde ao equivalente fosso que separa os que produzem e detém o conhecimento e os que apenas o consomem, no caso das nações ou, entre aqueles que tem poder aquisitivo para beneficiar-se desses progressos e os que não tem, no caso dos seres humanos. Podemos citar como exemplo a questão da engenharia genética, mais especificamente da clonagem terapêutica através da utilização de células tronco, na qual são referidas as possibilidades de cura para inúmeras enfermidades e deficiências. A potencialidade de cura é largamente difundida e tem recebido entusiasmas adesões de personalidades e entidades representativas de pessoas com deficiência, porém o que é pouco discutido é a aplicabilidade concreta dessa ciência em termos de democratização de acesso. Hoje é consensual que a informatização do mundo é inevitável, todavia nunca como agora se fala em exclusão digital, ou seja, não existe e nunca existiu infelizmente, uma correspondência igualitária entre progresso de conhecimento e uso social equitativo do mesmo. Portanto, quem pode assegurar que as pessoas com deficiência pobres do mundo e do Brasil em particular, que não tem acesso por exemplo a uma cadeira de rodas decente, poderão acessar esses recursos?

Destaco nesse contexto, em face da impossibilidade devida ao objetivo do texto de realizar um levantamento mais completo, quatro importantes textos legais em função de suas implicações práticas no Brasil.

Do conjunto de documentos referentes a essa temática sublinho como o mais importante para o país, devido a sua abrangência, sua proximidade geopolítica e também por ter sido chancelado pelo Estado Brasileiro e, em função disso passar a ter um caráter de prevalência sobre as Leis

brasileiras. Trata-se da CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA, aprovada pela Resolução 45/91 de 14/12/1990 pela Assembléia Geral da ONU.

De acordo com o texto da Resolução

“a Assembléia Geral solicita ao Secretário-Geral uma mudança no foco do programa das Nações Unidas sobre deficiência, passando da conscientização para a ação, com o propósito de concluir com êxito uma sociedade para todos por volta do ano 2010”.

“O Brasil é signatário deste documento, que foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo número 198 de 13/06/2001, e promulgado pelo Decreto Legislativo número 3.956 de 08/10/2001, da Presidência da República. Portanto, no Brasil ele tem tanto valor quanto uma norma Constitucional, já que se refere a direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, estando acima de leis, resoluções e decretos”.

“Sua importância está no fato de que deixa clara a IMPOSSIBILIDADE de diferenciação, com base na deficiência, definindo discriminação como **toda diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, antecedente de deficiência, conseqüência de deficiência anterior ou percepção de deficiência presente ou passada, que tenha o efeito ou propósito de impedir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício por parte das pessoas portadoras de deficiência de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais (art. 1, no. 2, “a”)**”.

Além disso, esclarece que NÃO CONSTITUI DISCRIMINAÇÃO a diferenciação ou preferência adotada para promover a integração social ou o desenvolvimento pessoal dos portadores de deficiência, DESDE QUE a diferenciação ou preferência não limite em si mesma o direito à igualdade dessas pessoas E ELAS NÃO SEJAM OBRIGADAS A ACEITAR tal diferenciação ou preferência (art. 1, no. 2, “b”).⁷

O segundo destes documentos é relativo ao DIA INTERNACIONAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA adotado na 37ª Sessão Plenária Especial sobre Deficiência da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, realizada em 14 de outubro de 1992, em comemoração ao término da Década, adotou o dia 03 (três) de dezembro como Dia Internacional das Pessoas com Deficiência, por meio da resolução A/RES/47/3.

⁷ *Considerações Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. SP: Escola Superior do Ministério Público da União, 2002.*

Através deste ato, a Assembléia considerava que ainda faltava muito para que fossem bem resolvidos os problemas de inclusão social das pessoas com deficiência em todo o mundo. A data escolhida coincide com o dia da adoção do Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência pela Assembléia Geral da ONU.

O objetivo é manter permanente à necessidade de construir continuamente políticas de inclusão social e de equiparação de oportunidades, além de manter vivo o esforço empreendido na última década gerando conscientização, compromisso e ações que transformem a situação das pessoas com deficiência no mundo.

O documento seguinte justifica-se pelo grande poder de capacitar e conscientizar que tem a Educação. A DECLARAÇÃO DE SALAMANCA Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais. A Conferência Mundial, representando noventa e dois países e vinte cinco organizações internacionais, reunidos em Salamanca, Espanha, de 7 a 10 de Julho de 1994, reafirma o nosso compromisso em prol da Educação para Todos, reconhecendo a necessidade e a urgência de garantir a educação para as crianças, jovens e adultos com necessidades educativas especiais no quadro do sistema regular de educação.

O quarto documento destacado é a CIF CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DO FUNCIONAMENTO, DA DEFICIÊNCIA E DA SAÚDE, aprovada pelo Brasil além de outros 191 países por ocasião da 54ª. Assembléia Mundial da Saúde realizada em maio de 2001 e promovida pela Organização Mundial da Saúde - OMS.

A importância reside no fato da CIF centrar-se no conceito “vida”, levando em conta as formas nas quais as pessoas vivenciam os seus problemas de saúde e de como podem melhorar as suas condições de vida objetivando uma existência produtiva e enriquecedora. Esse enfoque repercute na prática da medicina, sobre a legislação e políticas sociais destinadas a melhorar o acesso aos cuidados de saúde, bem como à proteção dos direitos individuais e coletivos.

A CIF transforma a nossa visão da deficiência que passa a não ser mais problema de um grupo minoritário apenas nem se limita unicamente às pessoas com deficiência visível. Por exemplo, uma pessoa afetada por HIV pode ficar incapacitada em termos de oportunidades de participação ativa na sua profissão. Neste caso a CIF propõe diferentes perspectivas para direcionar medidas pertinentes visando à possibilidade dessa pessoa continuar integrada na vida ativa e participar plenamente na vida da comunidade.

A CIF toma em consideração os aspectos sociais da deficiência e propõe um mecanismo para estabelecer o impacto do ambiente social e físico sobre o funcionamento da pessoa.

Portanto a CIF, ao propiciar um instrumento mais adequado para implementar as normas internacionais relativas aos direitos humanos, assim como as legislações nacionais supera a classificação anterior CID (Classificação Internacional de Doenças) centrada nos conceitos de morbidade e mortalidade e, por conseguinte epidemiológico, que reforçava a caracterização e concepção de políticas para as pessoas com deficiência e as ações dela decorrentes se davam através do enfoque clínico/patológico.

Legislação no Brasil

Embora já existisse uma extensa legislação no Brasil referente às pessoas com deficiência, que remonta ao período imperial com a criação das escolas para cegos e surdos no Rio de Janeiro, é a partir da Constituição da União em 1988 que surgem as Leis mais importantes e compreensivas. Havia inclusive em meados da década de 80 do século passado, influenciada pela mobilização em torno do Ano Internacional da Pessoa com Deficiência, uma forte articulação visando à aprovação da Emenda Constitucional número 12 que incluía no texto constitucional de então questões relativas às pessoas com deficiência, ausentes ou insuficientes naquele texto.

Destaque-se ainda que praticamente toda a legislação então existente espelhava a concepção paternalista e assistencialista dominante acerca da pessoa com deficiência e cuja temática gravitava em torno do “tripé clássico” saúde, educação e assistência social.

É, portanto a partir da Constituição de 1988 que, recolhendo e contemplando o que havia de mais avançado para o período, quer em termos de tratados internacionais ou mesmo de legislações de outros países, que surge no Brasil o substrato legal que vai possibilitar que, a partir de sua complementaridade em legislações setoriais ou temáticas, o país possa ter hoje uma posição de destaque no cenário internacional.

Surge então uma legislação contemporânea, resultante da conscientização social e da mobilização do movimento representativo das pessoas com deficiência, desde a muito preconizada por vários organismos nacionais e internacionais. Esses direitos, na Constituição do Brasil, são expressos principalmente através e derivados dos dispostos no Título I “Princípios Fundamentais” e Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” dos quais é deduzida uma importante legislação que

regulamenta esses direitos.

Enquanto isso boa parte do país assistia a telenovela “Vale Tudo” e se perguntava se valia à pena ser honesto no Brasil, mas o que mais marcou foi à pergunta: quem matou Odete Roitman? Sylvester Stallone estrelava “Rambo III”, e na Inglaterra Stephen Hawking escreve *Uma Breve História do Tempo: do Big Bang aos Buracos Negros*.

Do grande número de leis, decretos, portarias e normas referentes às pessoas com deficiência em nosso país, quer seja em âmbito federal, estadual ou municipal, sublinhamos as mais importantes, quer seja pela abrangência ou pela proximidade geopolítica.

Assim “dentre as leis federais mais abrangentes destacamos em especial a Lei nº 7.853 de 24/10/1989 que “ dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências”, e a Lei nº 10.098 de 19/12/2000 conhecida como Lei da Acessibilidade que “estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências”. Além dessas há inúmeras outras versando sobre temáticas específicas com ênfase nas áreas de saúde, educação, assistência social e trabalho.

Em âmbito estadual no RS destacamos como mais importantes legislações recentes o Decreto 39.678 de 23/08/1999 que institui a Política Pública Estadual para Pessoas Portadoras de Deficiência e Pessoas Portadoras de Altas Habilidades, criando também o Fórum Permanente da Política Pública Estadual para Portadores de Deficiência e Portadores de Altas Habilidades que se constitui em importante instrumento da Política Pública Estadual para PPD/PPAH, cumprindo o papel de instância de democratização do Estado, de possibilitar a participação direta da população na discussão, planejamento e definição das ações, garantindo assim o protagonismo das PPD/PPAH através de suas entidades representativas, ou seja, colocando o Estado sob controle da sociedade. Este instrumento de participação popular, democrático e participativo contrasta fortemente com os modelos de gestão anteriores nos quais essas políticas eram definidas em instâncias nas quais poucas pessoas e entidades detinham as informações e tomavam as decisões.

A Portaria Ato/SE nº 0264, que constitui os Grupos de Trabalho - GTs da Política Pública Estadual. O Decreto 39.679 que possibilita tornar acessíveis através da NBR 9050 da ABNT os próprios estaduais

e a Lei nº 11.405 de 31/12/1999 que torna oficial no Estado a Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS. Destacamos em especial a Lei Estadual 11.666 de 06/09/2001 que reordena a Faders, possibilitando a superação de uma ação centrada no conceito de “atendimento” para a ampliação de suas atribuições possibilitando o exercício da função de coordenadora e articuladora da Política Pública Estadual e, finalmente a aprovação do Decreto 41.766 em 06 de agosto de 2002, do Estatuto da Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas para as Pessoas Portadoras de Deficiência e de Altas Habilidades que regulamenta o funcionamento das estruturas e instâncias da Faders reordenada. Em Porto Alegre desde 1989, devido à mobilização e pressão das entidades representativas de PPD, foram promulgados e implantados leis e decretos que garantem direitos sociais como o transporte coletivo adaptado Lei Municipal nº 12.721, garantia de acessibilidade e adequação dos espaços construídos Lei Municipal nº 8.317 de 1999, entre outras.

Uma iniciativa importante foi à criação da Comissão Permanente de Acessibilidade - CPA através da Lei Municipal nº 8.317 de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 12.463/99. Esta Comissão, composta por técnicos da administração municipal e de entidades da sociedade civil organizada, tem como atribuição central à promoção da acessibilidade universal mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas em edificações e logradouros de uso público na cidade de Porto Alegre”.⁸ Atualmente encontra-se tramitando no Congresso Nacional o projeto de lei que institui o “Estatuto da Pessoa com Deficiência”, que visa consolidar em um único texto legal todo o cipoal de legislações pertinentes à temática, além de ampliar alguns direitos e garantias. Entendo que esse instrumento tem um potencial positivo de fazer avançar a tomada de consciência do conjunto da sociedade, a exemplo do que ocorre com os estatutos da criança e adolescente e do idoso, acerca da realidade de exclusão a que está submetida à maioria da população portadora de deficiência.

Breve histórico do movimento social das pessoas com deficiência no Brasil

Pode-se dizer em uma abordagem preliminar, de acordo com os objetivos deste texto, que a trajetória do movimento organizativo das pessoas com deficiência no Brasil, no que tange a sua

⁸ LIPPO, Humberto. *Relatório Azul. Breve Retrospectiva e Panorama Atual das Políticas Públicas Voltadas para as Pessoas Portadoras de Deficiência no Rio Grande do Sul. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul: 2002/2003, 222.*

perspectiva organizacional e seu respectivo projeto político de inclusão na sociedade brasileira, acompanhou a transição ocorrida no âmbito da legislação, isso é, da passagem de uma concepção assistencialista para a de autodeterminação.

Assim as primeiras entidades a surgir no país são exatamente aquelas caracterizadas por entidade PARA pessoas com deficiência, isto é, entidades voltadas para a benemerência, nas quais a pessoa com deficiência é via de regra objeto da ação de terceiros, caso, por exemplo, das Apaes e Pestalozzes.

As primeiras entidades caracterizadas como DE pessoas portadoras de deficiência, ou seja, dirigidas e geridas pelas próprias, surgem no cenário nacional em meados da década de 1950, em especial no centro do país. Importante observar que, pelo fato de serem dirigidas pelas pessoas com deficiência não implica que algumas delas deixem de ter posturas e práticas assistencialistas. Observa-se hoje uma ampla gama de posturas institucionais, que vão desde posições e práticas pela emancipação, vida independente e autosustentada, até práticas na linha tradicional assistencialista e paternalista.

Outro viés organizativo importante é o movimento em torno do esporte adaptado, cuja denominação atual é esporte paraolímpico. Existe hoje no país um expressivo número de entidades que têm na prática esportiva sua principal atividade, acompanhando o movimento internacional que tem na Paraolimpíada o segundo maior evento desportivo do mundo, superado apenas pelos Jogos Olímpicos.

Em encontro nacional de entidades de pessoas com deficiência, realizado em 1980 em Brasília/DF é criada a Coalização Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, reunindo os movimentos de cegos, surdos e deficientes físicos, significando um salto organizativo do movimento de então. Essa Coalizão Nacional realizou em 1981 sob os auspícios do Ano Internacional da Pessoa Deficiente, o I Congresso Brasileiro das Pessoas Deficientes em Recife/PE.

A Coalizão Nacional continuou organizando o movimento até que, em novo encontro nacional, realizado em 1983 em São Bernardo do Campo/SP, decidiu-se pela extinção da Coalizão e pela criação das entidades nacionais por “área de deficiência”. Assim são criadas a Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos - Onedef, a Federação Brasileira de Entidades de Cegos - Febec e a Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos - Feneis, que continuam a atuar com essa formatação até a presente data.

Cada uma dessas organizações nacionais congrega dezenas de entidades de todos os estados da federação e, desde então, têm realizado diversos encontros estaduais, regionais e nacionais, além das respectivas representações junto aos conselhos e organismos públicos e privados. A par dessas organizações coexiste hoje uma ampla rede de entidades, movimentos, fundações, ongs, etc. atuando nas mais diversas áreas da sociedade brasileira.

Sobre políticas públicas

Para uma exposição resumida da análise sobre as políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência reproduzo a seguir trecho de texto em que esta questão é abordada.

No que se refere às “pessoas portadoras de deficiência” pode-se constatar um caso de dupla exclusão, que aqui é entendida como restrição ou impossibilidade de acesso aos bens sociais, incluindo-se aqueles relacionados com uma vida independente e auto-sustentada

A primeira e principal exclusão advém dos próprios mecanismos constitutivos da sociedade capitalista, em especial nos países periféricos e subdesenvolvidos, a de relegar extensos, senão majoritários, contingentes populacionais a uma condição de miséria absoluta ou, no máximo, de subsistência. A segunda exclusão é devida à condição de portar uma “diferença restritiva” nas áreas física ou sensorial ou cognitiva ou ainda comportamental, que se situam em desacordo com os padrões estabelecidos como produtivos, eficientes, funcionais ou mesmo de beleza. Essa questão da inconformidade com os padrões, obviamente, não é específica para as “pessoas portadoras de deficiência”, da mesma forma e com as especificidades de cada caso, ela também atinge outros setores excluídos socialmente: negros, mulheres, homossexuais entre tantos outros. Porém, diferentemente dos demais setores excluídos, para os quais há um nível de discussão e de denúncia das opressões, bem como um movimento social organizado e articulado em diversos níveis que, se ainda não são suficientes para a superação das respectivas exclusões, já constituem um patamar de visibilidade social mínimo, com as “pessoas portadoras de deficiência” isso ainda não ocorre nesta proporção, acarretando, portanto entraves adicionais para a eliminação da exclusão.

De fato, advindas das próprias limitações das suas “diferenças restritivas” somadas a inadaptação do meio social (espaço construído, meios de transporte, acesso à educação, etc.) e agravadas, sobretudo por uma visão e uma prática social assistencialista e paternalista com as quais suas

questões são tradicionalmente entendidas e tratadas, as “pessoas portadoras de deficiência” têm sido historicamente objetos da ação e da piedade social.

A condição de “não-sujeito” da sua vontade, começa pouco a pouco a ser superada através das lutas de seus diversos movimentos sociais organizados e dirigidos pelas “pessoas portadoras de deficiência”, que no Brasil remontam a menos de três décadas e que, apesar de terem obtido significativos avanços recentes, ainda não são suficientes para obstaculizar um senso comum arraigado há séculos, senão milênios.

Esse setor, como nenhum outro “setor excluído” tem ainda hoje um enorme processo de emancipação a realizar. Os negros “ganharam” sua liberdade formal e pouco mais de um século, todavia ainda nos dias de hoje, lutam contra o preconceito racial arraigado na sociedade brasileira. Da mesma forma as mulheres “conquistaram” sua cidadania através do simbólico direito de votar a menos tempo ainda e, em que pese terem transcorrido várias décadas, têm que lutar quotidianamente contra o machismo estrutural de nossa sociedade.

Todavia negros, mulheres, homossexuais e inúmeros outros setores, malgrado a exclusão e o preconceito, conquistaram algo fundamental e inalienável - o de ser sujeito de suas vontades. É impensável nos dias de hoje discutir políticas para as mulheres em que apenas homens participem ou definir as políticas para os negros em que somente brancos discutam, e assim por diante.

Porém, para atestar o grau máximo de exclusão a que os “portadores de deficiência” estão submetidos, ainda são raras as políticas para esse setor que contam com a participação ativa e propositiva dos interessados. A sua história é a história construída por seus porta-vozes, seus “legítimos” representantes que se apropriaram de um discurso e um de espaço mínimo de poder, encastelaram-se nele e tem sistematicamente se oposto à participação protagonista daqueles que, em última análise, são a razão de existir das políticas.

Aqui queremos explicitar que falamos de pais, técnicos, professores, enfim todos aqueles que, sem dúvida nenhuma fizeram no passado um trabalho pioneiro e amiúde heróico. Aqueles que tiveram a força e a tenacidade de resistir aos momentos mais difíceis, que quebraram resistências e dificuldades de entendimento dos administradores públicos. Entretanto é chegado o momento histórico de abrir espaço para que os próprios “portadores de deficiência” desempenhem o papel de protagonista nesse processo, de romper definitivamente com a tutela e o paternalismo para, como limite máximo naqueles casos de portadores de deficiências e síndromes

mais severas que comprometam a autonomia pessoal, coloquem-se como parceiros, ao lado dos “portadores de deficiência” e não mais acima deles, substituindo-os nesta construção.

Políticas públicas tradicionais para pessoas portadoras de deficiência

Ao refletirmos sobre a trajetória social das “pessoas portadoras de deficiência” no Brasil em sua luta por cidadania constatamos que decorrente de nosso ainda precário estágio de desenvolvimento social, além da herança cultural que relega para as “pessoas portadoras de deficiência” um papel absolutamente dependente e subordinado nesse processo, as políticas sociais tradicionais reservam e canalizam suas demandas para as áreas tradicionais da Saúde, Educação e Assistência Social.

Essas políticas tradicionais são, sem dúvida, muito importantes para as “pessoas portadoras de deficiência”, uma vez que nossa realidade social perversa e excludente, coloca um imenso contingente populacional na faixa da pobreza absoluta, para quem, por exemplo, uma assistência social, construtiva e transformadora, tem um amplo campo de trabalho. O erro é limitar todo um conjunto de políticas voltadas para a questão dos “portadores de deficiência”, que no seu conjunto tem um extraordinário poder questionador dos valores culturais e simbólicos e, sobretudo de “normalidade” da sociedade, a uma questão meramente assistencialista.

Destaca-se nesse contexto o caso da “Educação Especial”. Aquilo que começou há muito tempo como um método ou técnica de ensino voltada para aqueles que tinham maiores dificuldades de aprendizagem foi ganhando corpo, status científico e estruturas cada vez mais complexas na sociedade e no próprio Estado. A ponto de hoje constituir-se em um Sistema Educacional, funcionando em paralelo ao sistema regular de ensino, configurando por consequência aquilo que defino como a “oficialização e institucionalização da exclusão social”.

É por demais conhecida a realidade de extrema dificuldade pela qual passa a “educação pública” nesse país, em especial após a década de desmonte das estruturas públicas promovida e, em larga medida, ainda em pleno desenvolvimento pelos governos neoliberais. É também do conhecimento de todos que para a chamada “educação especial” sempre coube as migalhas das atenções e dos recursos públicos, além de constituir ao longo de sua história muito mais uma política compensatória frente a quase barbárie social a que sua população alvo se confronta, do que uma

política de desenvolvimento social.

Em que pese sua realidade paradoxal de, em tese opositora da exclusão e, em outro nível, construtora e legitimadora da segregação, a educação especial ao longo do tempo se constituiu na política pública mais estruturada e articulada nos níveis municipal, estadual e federal voltada às “pessoas portadoras de deficiência” nesse país.

As demais áreas das políticas públicas, quando existem ações voltadas para as “pessoas portadoras de deficiência”, ocorrem processos similares. Interessante observar que onde há estruturas: conselhos, coordenadorias, assessorias e outras voltadas para esse setor, eles se vinculam com raríssimas exceções a secretarias ou órgãos de assistência social ou equivalente, evidenciando a concepção dominante de que se resolvem os problemas dessa população com assistência/atenção/amparo/assistencialismo, sendo, portanto os “não-sujeitos” meros objetos passivos dessa política.

Convém frisar que esta concepção é por sua vez reflexo do imaginário social, fruto do senso comum dominante que vê nos infelizes, desgraçados e coitadinhos de toda espécie o desaguadouro de todo o sentimento caridoso, benemerente e de bom samaritanismo de um sem número de instituições, de senhoras e senhores de bem, cuja “missão” seria a de proteger e amparar quando não de, qual Messias redivivo, curar.”⁹

Considerações finais

Conforme pudemos constatar muitos avanços foram conquistados visando à aceitação das diferenças humanas, em especial do último quarto do século XX para esse alvorecer de século XXI. Penso a busca pelo respeito, dignidade e equiparação de oportunidades que o movimento das pessoas com deficiência em nível mundial, nacional e local tem dado uma contribuição fundamental para a evolução do ser humano, seja no plano material ou mesmo espiritual. Tem contribuído para que a humanidade enxergue e aceite que as diferenças físicas, mentais ou comportamentais não são sinônimos de inferioridade ou incapacidade, pois está continuamente a provar a poderosa força que tem a garra, a determinação e a superação que possuem todos os seres humanos.

⁹ LIPPO, Humberto. *As Políticas Públicas e as Pessoas Portadoras de Deficiência*. In: Marcelino, Nelson Carvalho(org.). *Formação e Desenvolvimento de Pessoal em Lazer e Esporte*. SP: Papirus, 2003, pp 140-144.

Ao longo deste texto foram referidos e citados inúmeros documentos legais importantes, deixei para concluir esse pequeno ensaio um texto que não é Lei nem Convenção ou que tenha qualquer caráter normativo, a “CARTA PARA O TERCEIRO MILÊNIO” aprovada no dia 09 de setembro de 1999, em Londres, Grã-Bretanha, pela Assembléia Governativa da Rehabilitation International, faz um apelo para a tomada de consciência pela humanidade, para os avanços obtidos nesse último período sejam apenas o início do muito que ainda é necessário fazer para a concretização do sonho de uma humanidade para todos.

Diz a Carta “*Nós entramos no Terceiro Milênio determinados a que os direitos humanos de cada pessoa em qualquer sociedade devam ser reconhecidos e protegidos. Esta Carta é proclamada para transformar esta visão em realidade*”.

Os direitos humanos básicos são ainda rotineiramente negados a segmentos inteiros da população mundial, nos quais se encontram muitos dos 600 milhões de crianças, mulheres e homens que têm deficiência. Nós buscamos um mundo onde as oportunidades iguais para pessoas com deficiência se tornem uma consequência natural de políticas e leis sábias que apóiem o acesso a, e a plena inclusão, em todos os aspectos da sociedade.

O progresso científico e social no século 20 aumentou a compreensão sobre o valor único e inviolável de cada vida. Contudo, a ignorância, o preconceito, a superstição e o medo ainda dominam grande parte das respostas da sociedade à deficiência. No Terceiro Milênio, nós precisamos aceitar a deficiência como uma parte comum da variada condição humana. Estatisticamente, pelo menos 10% de qualquer sociedade nascem com ou adquirem uma deficiência; e aproximadamente uma em cada quatro famílias possui uma pessoa com deficiência.

Nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, nos hemisférios norte e sul do planeta, a segregação e a marginalização têm colocado pessoas com deficiência no nível mais baixo da escala sócio-econômica. No século 21, nós precisamos insistir nos mesmos direitos humanos e civis tanto para pessoas com deficiência como para quaisquer outras pessoas.

O século 20 demonstrou que, com inventividade e engenhosidade, é possível estender o acesso a todos os recursos da comunidade ambientes físicos, sociais e culturais, transporte, informação, tecnologia, meios de comunicação, educação, justiça, serviço público, emprego, esporte e recreação, votação e oração. No século 21, nós precisamos estender este acesso que poucos têm para muitos, eliminando todas as barreiras ambientais, eletrônicas e atitudinais que se antepo-

nam à plena inclusão deles na vida comunitária. Com este acesso poderão advir o estímulo à participação e à liderança, o calor da amizade, as glórias da afeição compartilhada e as belezas da Terra e do Universo.

A cada minuto, diariamente, mais e mais crianças e adultos estão sendo acrescentados ao número de pessoas cujas deficiências resultam do fracasso na prevenção das doenças evitáveis e do fracasso no tratamento das condições tratáveis. A imunização global e as outras estratégias de prevenção não mais são aspirações; elas são possibilidades práticas e economicamente viáveis. O que é necessário é a vontade política, principalmente de governos, para acabarmos com esta afronta à humanidade.

Os avanços tecnológicos estão teoricamente colocando, sob o controle humano, a manipulação dos componentes genéticos da vida. Isto apresenta novas dimensões éticas ao diálogo internacional sobre a prevenção de deficiências. No Terceiro Milênio, nós precisamos criar políticas sensíveis que respeitem tanto a dignidade de todas as pessoas como os inerentes benefícios e harmonia derivados da ampla diversidade existente entre elas.

Programas internacionais de assistência ao desenvolvimento econômico e social devem exigir padrões mínimos de acessibilidade em todos os projetos de infra-estrutura, inclusive de tecnologia e comunicações, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência sejam plenamente incluídas na vida de suas comunidades.

Todas as nações devem ter programas contínuos e de âmbito nacional para reduzir ou prevenir qualquer risco que possa causar impedimento, deficiência ou incapacidade, bem como programas de intervenção precoce para crianças e adultos que se tornarem deficientes.

Todas as pessoas com deficiência devem ter acesso ao tratamento, à informação sobre técnicas de auto-ajuda e, se necessário, à provisão de tecnologias assistivas e apropriadas.

Cada pessoa com deficiência e cada família que tenha uma pessoa deficiente devem receber os serviços de reabilitação necessários à otimização do seu bem-estar mental, físico e funcional, assim assegurando a capacidade dessas pessoas para administrarem sua vida com independência, como o fazem quaisquer outros cidadãos.

Pessoas com deficiência devem ter um papel central no planejamento de programas de apoio à sua reabilitação; e as organizações de pessoas com deficiência devem ser empoderadas com os recursos necessários para compartilhar a responsabilidade no planejamento nacional voltado à

reabilitação e à vida independente.

A reabilitação baseada na comunidade deve ser amplamente promovida nos níveis nacional e internacional como uma forma viável e sustentável de prover serviços.

Cada nação precisa desenvolver, com a participação de organizações de e para pessoas com deficiência, um plano abrangente que tenha metas e cronogramas claramente definidos para fins de implementação dos objetivos expressos nesta Carta.

Esta Carta apela aos Países-Membros para que apoiem a promulgação de uma Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como uma estratégia-chave para o atingimento destes objetivos.

*“No Terceiro Milênio, a meta de todas as nações precisa ser a de evoluírem para sociedades que protejam os direitos das pessoas com deficiência mediante o apoio ao pleno empoderamento e inclusão delas em todos os aspectos da vida. Por estas razões, a CARTA PARA O TERCEIRO MILÊNIO é proclamada para que toda a humanidade entre em ação, na convicção de que a implementação destes objetivos constitui uma responsabilidade primordial de cada governo e de todas as organizações não-governamentais e internacionais relevantes”.*¹⁰

¹⁰ CEDIPOD - Centro de Documentação e Informação do Portador de Deficiência São Paulo - 1992 “Carta Para o Terceiro Milênio - ONU”. www.cedipod.org.br

Trabalho

“(...)Hoje o trabalho orienta as nossas vidas, o horário que acordamos e dormimos, quando descansamos e, sobretudo, o nível de sustento de nossas famílias. Devido à importância do trabalho criou-se, inclusive, um valor simbólico, pois, há alguns anos, quem não trabalhava em nosso país era preguiçoso, gente que não queria nada com nada, e isso marcou fortemente nossa cultura. Assim, ainda hoje, mesmo o país estando mergulhado nesta profunda crise econômica, no imaginário dos trabalhadores permanece a idéia de que quem não trabalha é porque não procura emprego”.

Trecho do artigo de Rosimar de Oliveira Vieira, “O trabalho como Direito Humano, publicado no Relatório Azul 2000/2001.



Vinicius Reis

Saúde, o bem mais precioso e o direito mais ameaçado.

Milton Francisco Kempfer*

Quando falamos a palavra saúde, a primeira coisa que vem na mente é a sua falta. Poucas são as pessoas que pensam em saúde como sendo um estado de bem estar-social, físico-psíquico e longe de doenças.

O desenvolvimento desenfreado, a necessidade do aumento de produtividade, a busca do lucro a qualquer preço, o êxodo rural com inchaço das cidades, a queima de produtos químicos e tóxicos tornaram o ambiente no planeta insalubre e gerador de inúmeras enfermidades.

Aos trabalhadores e trabalhadoras que exercem a função na assistência foi dada a denominação de trabalhadores da saúde, uma identidade funcional, com certeza, muito mais relacionada ao produto do serviço prestado, ou seja, a função desses profissionais é devolver a saúde perdida às pessoas.

Se levássemos em conta o significado mais abrangente da palavra saúde, com certeza, daríamos para outros profissionais a denominação de trabalhadores da saúde como os garis, responsáveis pela limpeza urbana, ou os funcionários da Corsan, que realizam o tratamento da água tornando-a própria para o consumo, ou ainda os técnicos da vigilância sanitária e tantos outros profissionais que trabalham pelo ambiente saudável.

Mas é justamente da saúde, ou melhor, da falta dela, tanto no ambiente de atuação dos trabalhadores, quanto nas condições laborais dessa categoria que queremos nos reportar a partir de agora.

O primeiro enfoque que deve ser abordado é o efeito das especializações sobre o trabalho na assistência, tanto para os profissionais que atuam na área da saúde quanto para os usuários

desse sistema. Até 30 anos, havia poucos profissionais atuando em saúde. Da mesma forma, não existia uma divisão de atendimento básico, médio e de alta complexidade, tão pouco postos de saúde em bairros. Portanto, a porta de entrada para qualquer indivíduo que buscasse assistência era os hospitais.

Também nesse período, os hospitais - com estruturas bem mais simples e baratas se comparados aos modelos existentes atualmente - tinham um papel bem mais social e filantropo, cuidavam de desnutridos e das poucas doenças conhecidas e que tinham tratamento. As doenças mais graves, a exemplo do câncer, eram consideradas sem cura.

A maioria dos trabalhadores ganhava salário mínimo sem qualquer tipo de adicional financeiro, mesmo quando a jornada de trabalho ultrapassava às 44 horas semanais. Nesse modelo de hospitais - em que eram constantes as presenças das irmãs de caridade - três tipos de profissionais atuavam: os médicos generalistas ou clínicos gerais, que atendiam todas as demandas de enfermidades; atendentes de enfermagem, responsáveis por todos os procedimentos de enfermagem, e aqueles que trabalhavam nos serviços de apoio, em que cuidavam de toda a infraestrutura necessária para o bom funcionamento dos hospitais.

Outro detalhe a ser mencionado é que a administração dos hospitais não era especializada e, preferencialmente, era realizada por pessoas com influências políticas, o que facilitava a liberação de recursos governamentais. Nessa época, os repasses financeiros do governo para os hospitais já eram efetuados utilizando como base uma tabela de serviços - para cada procedimento realizado era pago aos hospitais um valor determinado - porém, não existia qualquer tipo de fiscalização ou limites: tudo o que era apresentado de faturamento pelos hospitais era pago. Talvez, como forma de compensar os atrasos e os valores irrisórios que eram pagos para cada procedimento, o governo fazia “vistas grossas” para os excessos de cobrança.

Nesse ambiente os hospitais cresceram e se ploriferaram. Os usuários passaram a ser classificados como particulares, que pagavam pela assistência; trabalhadores de carteira assinada, aqueles que eram atendidos pelo (INAMPS); trabalhadores rurais, atendidos pelo FUNRURAL); segurados de planos de saúde e indigentes, em que eram atendidos em troca dos benefícios da filantropia. A evolução nas pesquisas médicas trouxe novas tecnologias e especialidades. A quantidade de novas moléstias, formas de diagnósticos e tratamentos e uma quantidade de novas especialidades profissionais tornaram as estruturas hospitalares complexas e bem mais onerosas. A figura do

* Presidente da Federação dos Empregados em Estabelecimentos e Serviços de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (FEESSERS)

médico generalista praticamente desapareceu. Cada órgão do corpo humano ganhou um profissional especializado para tratá-lo. O paciente, que antes tinha nome, endereço e apelido, passou a ser identificado apenas pelo codinome da moléstia ou pelo número do leito. Todos esses efeitos acabaram tornando a relação médico e paciente muito impessoal. Hoje, o usuário também não procura mais o doutor pelo nome e sim por um especialista em olhos, garganta, coluna, fígado, etc. Muitas vezes o usuário só inicia o tratamento depois de consultar com quatro ou cinco médicos diferentes e fazer uma bateria de exames.

As mudanças também ocorreram na enfermagem que passou a ter quatro profissionais diferentes: o atendente, o auxiliar, o técnico e o enfermeiro graduado em nível superior, existindo ainda divisões por especialidade. Essa fragmentação trouxe consigo uma espécie de hierarquização. Os serviços de apoio também se profissionalizaram agregando novos profissionais como os nutricionistas, farmacêuticos etc. Houve também uma divisão econômica importante nos hospitais: regionais de alta-tecnologia e especialidades, municipais de média e baixa complexidade. Contudo, essa nova realidade tornou-se perversa para os trabalhadores da saúde. Se por um lado o nível de exigência e de responsabilidade aumentou, por outro lado a precarização do trabalho também, porque a grande maioria dos hospitais ainda não respeita os direitos básicos dos trabalhadores, existindo uma série de violações que passamos a relatar.

Dentre as violações dos direitos que acontecem na área da saúde, a mais perversa é, sem dúvida, o atraso salarial que se tornou uma prática nos últimos anos. Em 2003, tivemos exemplos de hospitais que atrasaram o pagamento de seus funcionários por mais de 90 dias. Levando em consideração que os profissionais da área da saúde já recebem um salário muito aquém de suas responsabilidades - uma trabalhadora ou trabalhador de hospital ganha em média R\$ 400 (quatrocentos reais) mensais - eles ainda têm sua renda bastante diminuída por que se obrigam a buscar dinheiro emprestado através de financiamentos, comprar fiado em armazéns de esquina (supermercados não vendem fiado) ou pagar juros para as lojas ou para os cartões de créditos para se manter durante o mês sem o devido salário.

Tivemos relatos emocionados de trabalhadores que tiveram a energia elétrica, água e telefone cortados de suas casas por atraso no pagamento ou ainda, em situações mais graves, exemplos de pessoas que foram despejadas dos seus lares por não terem dinheiro para honrar suas dívidas de aluguel. Há um caso em que o casal, que trabalhava em um hospital que não pagava seus

funcionários fazia dois meses - precisou mandar os filhos para casa de parentes por não tinha mais condições de sustentar a família.

Ao ouvirmos o relato de uma mãe, aos prantos, contar que mesmo sem receber, com o marido desempregado e doente, teve ainda a humilhação de lhe ser negado pelo departamento pessoal do local onde trabalhava um botijão de gás, não fica dúvida sobre os efeitos irreparáveis para a vida desses trabalhadores de saúde que têm seus direitos violados diariamente.

Com certeza o fenômeno dos atrasos salariais contribuíram para desestruturar a saúde física, mental e financeira de muitos homens e mulheres trabalhadores da saúde. Muitos profissionais que possuíam alguns poucos patrimônios, adquiridos com economias de anos, viram suas conquistas desmantelando-se em poucos meses. Aqueles que já eram pobres ficaram mais pobres ainda. Outra violação de direito dos trabalhadores muito freqüente na área da saúde: falta de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Não é raro ouvirmos relatos de funcionários de hospitais com 10, 20 ou 30 anos de serviços prestados que não tenham nada depositado em suas contas de FGTS.

Essa violação de direito, por si já é muito grave mas, às vezes, vem associada a outra não menos grave: a demissão não indenizada. Temos casos em que funcionários com 20 anos de trabalho sentiram na pele essa situação e mesmo recorrendo ao judiciário não conseguiram receber seus direitos, uma vez que a instituição não possuía bens para ir a penhora e os sócios dessas instituições não podiam responder pelos débitos gerados pela pessoa jurídica.

O Judiciário atua nos limites da lei, que não vê o direito à saúde, comida, educação e moradia dos trabalhadores. A lei vê apenas o direito ao patrimônio daqueles que, de maneira irresponsável, “empurram com a barriga” os problemas de uma instituição.

Três exemplos podem ser citados: o Hospital de São Luiz Gonzaga e o Hospital Beneficência Portuguesa de Rio Grande que fecharam as portas. Existem cerca de 380 ações na Justiça buscando VERBAS RESCISÓRIAS, FGTS, SALÁRIO, INSALUBRIDADE, ADICIONAL NOTURNO.

Na cidade de Santana do Livramento houve 58 demissões não indenizadas. Todos os funcionários entraram com ação na Justiça solicitando a garantia de seus direitos, 42 deles estão tentando a reintegração ao trabalho.

Essa prática aconteceu em outros municípios. As funcionárias D.A.M., V. E. R. e N. G. foram algumas entre outras do município de Cruz Alta demitidas e que tiveram que entrar na Justiça

para receber o que a lei determina na homologação do contrato de trabalho.

Infelizmente, a realidade para muitos trabalhadores da saúde que dedicam uma vida inteira às instituições, cuidando e zelando pela vida de doentes é o total desamparo como recompensa. Outras violações freqüentes: demissões de dirigentes sindicais e cipeiros (membros da CIPA), perseguições e assédios. Essa violação é muito grave, porque inibe a atuação política de pessoas que buscam uma melhor qualidade no ambiente de trabalho e pela preservação da saúde no trabalho. Além do que pode significar o fim da carreira de muitos profissionais que não são mais contratados por terem sido dirigentes sindicais.

A prática de perseguição e assédio moral acreditamos estarem relacionados intimamente a uma questão de gênero e raça. Como a categoria é formada por mais de 80 % de mulheres este é um fator facilitador para que ocorra esse tipo de discriminação e violência. Pesquisas apontam a diferença salarial entre homens e mulheres, inclusive as menores possibilidades de mulheres atingirem cargos de ponta.

Outra dificuldade no setor da saúde é a questão das creches: a maioria dos hospitais não possuem creches próprias e quando são pressionados pelos sindicatos profissionais acabam fazendo convênios com creches de prefeituras. Acontece que a jornada em hospitais começa às 7h e a maioria das creches das prefeituras abrem às 8h. A jornada em hospitais encerra às 19h e as creches das prefeituras encerram o expediente às 18h. Essa diferença de horário torna a vida das trabalhadoras dos hospitais difícil, além de encurtar os já insuficientes salários, pois as obriga a pagarem babás particulares para cuidarem de seus filhos.

Todo esse ambiente complexo, insalubre, individualizador, hierarquizado culmina com um número expressivo de afastamentos por doenças e acidentes de trabalho. Nesse ponto, os problemas não acabam. Existem empresas hospitalares resistentes ao preenchimento de CAT - Comunicações de Acidente de Trabalho. Também recebemos muitas críticas sobre o trabalho de alguns peritos do INSS que não reconhecem muitas doenças como sendo provenientes do trabalho, ou por desconsiderarem a dor de muitas mulheres, que possuidoras de LER-DORT, não têm acesso a um exame mais adequado ao diagnóstico da doença. Nesses casos as trabalhadoras são levadas à depressão e acabam fazendo tratamento com antidepressivos, exemplo vivido pela funcionária S.D.S.M, da cidade de Bagé. Muitas trabalhadoras ficam desamparadas também quando recebem alta da perícia médica e a empresa constata que a mesma não possui condições de trabalhar. Não

recebe do INSS e nem da empresa.

Afastamentos por estresse, depressão ou síndrome do pânico são cada vez mais freqüentes e são doenças que não são aceitas como sendo de trabalho. É impossível medir o grau de comprometimento emocional de uma funcionária da saúde que trabalha, por exemplo, numa UTI Pediátrica várias horas por dia vendo crianças, muitas vezes com idades iguais a de seus filhos, irem a óbito. Trabalhar com pessoas, ou melhor, permanecer ao lado delas por muitas horas em situações em que as pessoas se encontram entre a vida e a morte afeta o lado emocional dos trabalhadores. É difícil não se emocionar com a cura de um paciente que esteve ao seu lado diuturnamente por vários dias ou semanas mas, também é muito duro assumir um plantão, perguntar por um paciente e receber a notícia de que ele faleceu.

Uma questão de bastante relevância para que possamos melhorar as condições de trabalho e atendimento na saúde é a implantação das mesas permanentes de negociação no Sistema Único de Saúde, mas para isso precisamos antes da implantação de Conselhos Gestores em todas as unidades e hospitais, pois se não democratizarmos as administrações, principalmente nas instituições filantrópicas, não conseguiremos humanizar o trabalho e o atendimento no SUS. Os hospitais filantrópicos - que para receber recursos e isenções de impostos são públicos, mas para atender pacientes e pagar funcionários são privados - precisam mudar a maneira de se relacionar com o sistema para obter carta de filantropia. Não podemos mais admitir hospitais filantrópicos, por exemplo o HC de Santa Maria, que goza de todos os benefícios da filantropia, não atende SUS e coloca o preço que lhe convém nos 20 % de gratuidade. A maioria dos hospitais do Rio Grande do Sul são filantrópicos, portanto a maioria dos hospitais que não respeita os direitos dos trabalhadores são também filantrópicos.

Direito do trabalho e direitos humanos

O risco da volta com a desconstitucionalização dos direitos sociais

Carmen Camino*

Breve retrospecto

A evolução humana levou-nos à concepção de um sistema que, geralmente, intitulamos de *ordem jurídica*, a partir do qual o estado de natureza, da lei do mais forte, evoluiu para o estado de direito, da lei para todos.

Nós também apregoamos que essa lei para todos deve ser isonômica entre iguais e positivamente discriminatória para os desiguais: tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais traduz, respectivamente, os princípios da isonomia e da equidade que manejamos sem qualquer dificuldade no discurso, mas encontramos intransponíveis dificuldades de efetivá-los na prática.

Se me perguntassem qual é o grande desafio a vencer para que a humanidade venha a encontrar, finalmente, a paz e a prosperidade de todos, eu responderia, sem hesitação, que é a superação das desigualdades. E como superar desigualdades implica fulminar os núcleos de poder dos quais elas se originam, o discurso de hoje não destoa substancialmente do discurso de sempre: o discurso do poder, no nosso caso, prevalentemente, do poder econômico, porque as desigualdades sociais estão fundadas na desigualdade econômica, nas relações entre a auto-suficiência e a hipossuficiência. Essa luta entre desiguais data de milênios. Sócrates já a pressentia há 2.500 anos, ao antever a queda de Atenas, na Guerra do Peloponeso.¹

Mais recentemente, a humanidade debateu-se em novo confronto de fortes e fracos. O Século XIX, dos direitos civis, sob a inspiração da Liberdade, sofreu, em suas derradeiras décadas, a marca das lutas dos trabalhadores, em movimento coletivo sem precedentes, a levar de roldão os postulados

* Professora de Direito do Trabalho - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UniRitter - Centro Universitário Ritter dos Reis (RS), Juíza do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, Consultora em Direito do Trabalho, Advogada

do individualismo jurídico e do liberalismo econômico. Do ideário dessas lutas impregnou-se o Século XX, dos direitos sociais, e o direito do trabalho emergiu como o mais nobre produto desse ideário de igualdade. O Século XXI prenuncia os direitos de solidariedade, os direitos humanos. A questão a ser enfrentada no âmbito das relações entre capital e trabalho situa-se, justamente, a meu ver, nesse trânsito dos direitos de igualdade para os direitos de humanidade.

A atuação do Estado na realização da ordem social

1. A realidade que temos, nas relações de trabalho, é a retomada gradativa, pelo poder econômico, das rédeas que ficaram curtas com a intervenção do Estado de Bem-Estar Social da Guerra Fria e que agora se afrouxam na onda neoliberal da pós-modernidade.

Nesse cenário, soam verdadeiras as palavras de Mário de La Cueva, segundo o qual “o homem vive de ilusões e de esperanças” e, como absolutamente utópica, idéia de que uma das mais bonitas dentre essas ilusões “é a de um direito do trabalho que, de uma vez para sempre, na luta entre o capital e o trabalho, ponha o primeiro, e a economia em si, a serviço do segundo”².

Temos perseverado, contudo e apesar de tudo, nessa utopia, há milênios.

A evolução natural da sociedade humana no trânsito do *estado de natureza*, da lei do mais forte, para o *estado de direito*, da lei para todos, determinou, num primeiro momento, o reforço da ordem natural existente, assentada nas noções de autoridade e obediência.

A seguir, o direito passou a ser instrumento de garantia da ordem sempre que as agências naturais da sociedade não se mostrassem capazes de mantê-la.

¹“O acúmulo de riqueza em dinheiro multiplicou rapidamente o número de banqueiros. Nesse ambiente, a pobreza aumentou, pois a mesma liberdade de transação que permite aos expertos ganhar dinheiro faz com que os simples o percam mais rapidamente do que nunca. Sob a nova economia mercantil, os pobres viram-se relativamente mais pobres (...).As classes médias, as quais, pela força unida ao número, haviam proporcionado equilíbrio entre a aristocracia e a plebe, perderam a maior parte de sua riqueza e não podiam *mediar entre o rico e o pobre*. (...)A sociedade dividiu-se entre uma cidade de pobres e outra de ricos, a *guerrearem-se entre si*. Os pobres planejavam destruir o rico pela revolução; os ricos organizavam-se para a defesa contra o pobre. (...)Todo indivíduo proprietário preferia lançar seus bens ao mar a prestar auxílio aos necessitados. Os políticos espremiavam o cérebro para descobrir novas fontes de renda públicas. Dobravam os impostos indiretos, os direitos de importação e exportação (...). Apelvavam para contribuições ‘voluntárias’ e ampliavam o alcance do imposto sobre a renda, de modo a alcançar as fortunas de nível mais baixo. O resultado desse sistema foi uma reação geral no sentido de esconder as rendas. Teve início uma série de invasões a domicílios e apropriação de bens. Mesmo assim, a riqueza continuava a esconder-se ou a desaparecer (...).A grande cidade encontrava-se sem aliados, sem líderes, sem fundos, sem amigos. (...)O desastre era inevitável.” Recolhido da História da Civilização, Will Durand.

² Panorama do direito do trabalho. Porto Alegre: Sulina, 1965. Trad. Carlos Alberto Gomes Chiarelli.

Por fim, nesses nossos dias, o direito também significa a realização da ordem social porque as instâncias naturais da sociedade não conseguem realizá-la, ainda que seja esse o desejo da maioria dos povos. Essa maioria tem, efemeramente, poder político, mas não detém as rédeas do poder na ordem econômica capitalista que concentra riqueza e, portanto, poder. Portanto, a realização da ordem social é função essencial e principal do Estado e não meramente supletiva ou subsidiária. Durante algumas poucas décadas do Século XX, acreditamos estar a caminho uma era de bem-estar social. Nascia o Estado Social no refluxo das ditaduras que varreram a Europa e a América Latina nos meados dos anos noventa.

Surgiram as constituições *dirigentes*, que ordenam ao legislador o que deve fazer, quando deve fazer e como deve fazer e contém instrumentos de efetividade imediata. Como observa Canotilho, “os acontecimentos políticos dos fins da década de setenta e da década de oitenta revelavam sinais contraditórios. Nalguns países, como Portugal e Brasil, a queda das ditaduras fornecia o pretexto constituinte para novos textos constitucionais narrativamente emancipatórios.”³

As constituições democráticas voltaram-se para a pessoa humana e proclamaram os direitos sociais de igualdade no mesmo nível dos direitos individuais de liberdade. Ousaria ir mais longe: os direitos de igualdade precedem os direitos de liberdade porque são pressupostos do seu exercício. Sem igualdade substancial não há liberdade, *entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o senhor e o servidor, a liberdade oprime*⁴.

A Constituição brasileira é a síntese dessa espécie dirigente, já pressentida em seu preâmbulo e explícita no capítulo reservado aos direitos fundamentais, para cuja esfera foram atraídos os direitos sociais (artigos 6º a 11), e, neles, em destaque explícito, o direito do trabalho (artigos 7º, 8º e 9º), antes sempre contemplado na ordem econômica e social. Há um profundo significado nessa migração do direito do trabalho para o espaço nobre dos direitos fundamentais, porque significa colocá-lo numa hierarquia de valores superior. A igualdade substancial, o grande valor perseguido pelo direito do trabalho, que tinha conotação predominantemente econômica, passou a ter fundamento na dignidade da pessoa humana, porque os direitos fundamentais são *direitos humanos fundamentais*.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Constituição dirigente e a vinculação do legislador*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. VI.

⁴ Frei Lacordaire, no bojo dos movimentos sociais do Século XIX.

Esses direitos humanos fundamentais adquiriram proeminência⁵, a dignidade da pessoa humana mereceu referência explícita⁶ e o primado do trabalho na ordem social foi textualmente assumido⁷. A Constituição adotou a progressividade dos direitos dos trabalhadores, ficando claro o conteúdo mínimo - portanto, insuscetível de reversão ou redução - daqueles nela assegurados⁸. Vistos, inicialmente, como expressão da igualdade meramente econômica, os direitos sociais devem se direcionar também para a realização dos direitos humanos. A *lei para todos* deve estar informada, não apenas pelo valor da igualdade, mas, antes, pela dignidade da pessoa humana. A *discriminação positiva* entre desiguais é o instrumento utilizado pelo direito para proteger e compensar a vulnerabilidade do ser humano e dessa compensação deve resultar, não apenas, a igualdade econômica, mas a igualdade substancial intrínseca do ser humano, que não pode ser medida pelo que ele tem, mas, fundamentalmente, pelo que ele é.

2. Os direitos sociais⁹ são direitos subjetivos públicos.

Não são fruíveis ou exequíveis individualmente porque, em regra, têm sua eficácia dependente da atuação dos poderes legislativo e executivo¹⁰. Daí, a dependência legal dos direitos fundamentais que pressupõem prestação do Estado, verdadeiro sujeito passivo na relação que envolve o direito subjetivo público a prestações da caráter social. O legislador inativo (que não instrumentaliza através de políticas legais esses direitos) suporta, voltando a Canotilho, “uma censura jurídico-constitucional de violação de direitos fundamentais equivalente à antiga interferência ilícita no âmbito da liberdade e propriedade dos cidadãos”¹¹. O que extraímos desse ilustre magistério é a síntese da postura do legislador diante das duas dimensões dos direitos fundamentais: quando

⁵ Preâmbulo da Constituição de 1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

⁶ Artigo 1º, inciso III, CF/88

⁷ Artigos 1º V, cc/artigo 193.

⁸ Artigo 7º, caput.

⁹ Artigo 6º da Constituição: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados.

¹⁰ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito*. in *Direitos humanos, direitos sociais e justiça* (org, José Eduardo Faria). São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p.129.

¹¹ Op. cit., p. 369¹² GHERSI, Carlos Alberto. *La posmodernidad jurídica - una discusión abierta*. Buenos Aires: Gowa Ediciones, 1995, p. 41/42

estamos diante dos direitos civis de liberdade (individuais), a ordem constitucional ao poder constituído (especialmente, legislativo e executivo) é “NÃO FAÇA” (não prenda, não invada o domicílio e a privacidade, não mantenha registros secretos sobre as pessoas, não impeça a livre associação, não cerceie a defesa, etc.); quando estamos diante dos direitos sociais de igualdade, a ordem constitucional ao poder constituído é “FAÇA” (crie políticas de proteção e de compensação para que todos possam ter educação, saúde, moradia, previdência, assistência, trabalho, proteção, segurança, lazer ...).

Há um direito social à educação, dependente de políticas estatais que habilitem o Estado a ter escolas, professores e todos os instrumentos necessários à sua fruição por todos; há um direito social à saúde, a ser concretizado em redes de postos de saúde, hospitais públicos, farmácias, etc. que possibilitem a todos o tratamento necessário para prevenir e curar doenças, etc.

Assim, devemos distinguir o direito social ao trabalho do direito privado do trabalho. O primeiro é um direito subjetivo público de exigência de políticas de Estado capazes de dar acesso ao trabalho; o segundo é uma das políticas estatais com esse fim, quando estamos diante do trabalho por conta alheia e que envolve, na condição de prestador do trabalho, o hipossuficiente.

Ficam bem delineadas a natureza e a finalidade do direito do trabalho: é um ramo do direito privado, regula o contrato de emprego, nascedouro de direitos subjetivos e deveres jurídicos recíprocos entre empregado e empregador, com acentuada carga de compensação da desigualdade econômica e hierárquica de ambos, mediante cláusulas legais consagradoras de direitos indisponíveis e irrenunciáveis; tem destinação marcadamente social, de garantia do direito fundamental ao trabalho para quem necessita prestá-lo por conta alheia e em favor de quem empreende a atividade econômica. Essa garantia não é restrita ao trabalho, mas *ao trabalho digno*, compatível com a pessoa humana que aliena a força de trabalho; instrumentaliza a contrapartida do capital, em regime de economia que legitima a acumulação da riqueza e garante o direito de propriedade, ao qual se impõe o dever - e não a mera faculdade - de dar trabalho.

3. Essa política de Estado é recente e já viveu seu apogeu nas décadas de 30 a 60 do século passado. A partir de então, delineou-se o movimento neoliberal, que gradativamente determina a flexibilização do direito do trabalho, ao atenuar seu caráter tuitivo, prenunciando o caminho da volta, primeiro via desregulamentação, depois pela aposta no garantismo coletivo e, finalmente, num processo ainda não acabado, pelo retorno à autonomia da vontade individual, que, em

última análise, importará a *escravidão consentida*¹².

Especialmente, nas três últimas décadas da era novecentista, a geração progressiva e incontida de um poder econômico transcendente aos limites territoriais pôs o Estado Nacional de joelhos diante de um capital sem cara, sem pátria e sem ética. E, diante do seu enfraquecimento e das imposições vindas de fora de seus limites territoriais e à revelia do desejo de seu povo, o Estado tem se mostrado impotente para realizar a ordem social, mais concretamente, nas áreas da educação, da saúde, da previdência e do trabalho¹³.

No ponto específico do trabalho, desde a década de 60 do século passado vem se delineando, no mundo todo, uma progressiva tendência de atenuação da tutela legal do contrato individual de trabalho, através do processo de flexibilização gradativa.

Esse caminho da volta está aberto e o legislador, a pretexto de tornar as relações de trabalho menos “rígidas”¹⁴, tem se deixado seduzir pelo discurso desregulamentador do direito do trabalho, ora sob o falso argumento da atenuação do desemprego¹⁵, ora premido pela necessidade - esta, real - de

¹² GHERSI, Carlos Alberto. *La posmodernidad jurídica - una discusión abierta*. Buenos Aires: Gowa Ediciones, 1995, p. 41/42

¹³ *Vivemos dolorosamente esse dilema no Brasil, em que o desejo de mudança ficou explícito numa eleição presidencial consagradora e a concretização desse desejo enfrenta notórias dificuldades diante da ordem econômica internacional.*

¹⁴ *A atribuição de alguns qualificativos ao direito do trabalho (“rígido”, “inflexível”, etc.) é pinçada no contexto do discurso da pós-modernidade como bem destaca Ermida Uriarte: “É muito convencional, relativa e subjetiva a terminologia utilizada para designar o fenômeno em estudo (...) convém observar que o uso genérico do vocábulo flexibilidade, em sua acepção mais ampla, está eivado de intencionalidade, resultado de uma tomada de posição ideológica. Opõe-se o termo flexibilidade como algo positivo em face das condições supostamente negativas de seu oposto rigidez, que evocaria qualificativos de tosco, grosseiro, rude, inadaptável. Mas, por outro lado, só as condições positivas do flexível são citadas, omitindo-se as negativas, tais como as que se referem ao inseguro, instável, maldável, complacente, fraco e até servil ou genuflexo. Essa manipulação intencional da linguagem é própria da pós-modernidade (todo projeto de flexibilização trabalhista é apresentado como modernização das relações de trabalho, quando, na verdade, o é de pós-modernização) (...) Parece, portanto, necessário desideologizar a terminologia e relativizar alguns conceitos. Um bom começo poderia ser o de manipular menos a linguagem e resistir mais às novidades.” A flexibilidade ... p. 17/19.*

¹⁵ *No aspecto do desemprego, a falsidade desse discurso pode ser avaliada na situação dos países que desregulamentaram a legislação social a pretexto de abrir postos de trabalho: na Espanha, quando do início do processo de desregulamentação, em 1984, a taxa de desemprego era de 10%. Após uma década de progressiva desregulamentação das relações de trabalho, o desemprego atinge a cifra de 22%. Em 1997, diante do desemprego crescente, voltou-se a prestigiar o contrato de trabalho de longa duração, e a taxa de desemprego começou a declinar, ficando em 18%. A Argentina, com uma taxa de desemprego de 6% no governo Alfonsín, desregulamentou as relações de trabalho a partir de 1991. A taxa de desemprego saltou para 20% e, posteriormente, para inacreditáveis 85%. Tal levou à derrogação dos contratos de promoção do emprego e à volta aos contratos de longa duração e a taxa de desemprego retrocedeu para 15% em 2002. No Chile, a reforma trabalhista ocorreu no curso dos anos de 1978/1979 e o desemprego saltou para 20%, determinando o retorno ao direito estatal em 1990, com imediato impacto no desemprego, cuja taxa desceu para 10% em 1999. A Colômbia, com uma taxa de 6% em 1990, quando aprovada a Lei da Reforma Trabalhista, passou a registrar 20% de desemprego em 2002. (Fonte: URIARTE, Oscar Ermida. op. cit., p. 56).*

adequar as relações de trabalho às novas modalidades de organização da empresa.¹⁶

No plano infraconstitucional, a desregulamentação tem se mostrado célere.¹⁷

No espaço da Lei Original, o contrato de trabalho mínimo contemplado no elenco dos direitos fundamentais constitucionais, oferecerá maior resistência ao processo da desregulamentação levado às últimas conseqüências, diante da impossibilidade de suprimir tais direitos pelo processo de emendas constitucionais. Contudo, o exercício, pelo Congresso Nacional, de um poder constituinte residual cada vez mais desenvolvido, chancelado pelo Poder Judiciário, seduzido por critérios de julgamento políticos em detrimento dos jurídicos, deixam a impressão de uma Constituição vulnerável, com suas 47 emendas que, ao longo de pouco mais de 15 anos, vêm desconstruindo o Estado Democrático Social idealizado pelo constituinte de 1988.

Quem se põe no pólo afirmativo desse processo de desconstrução, sustenta que o direito fundamental assegurado na Constituição é o direito ao trabalho. O direito do trabalho é mera política estatal que deve se adequar às exigências de um mundo em mudança. Aqueles que sustentam a incolumidade dos direitos contemplados nos artigos 7º, 8º e 9º buscam argumentos capazes de atraí-los para o terreno blindado dos direitos fundamentais, das cláusulas pétreas da Constituição.

¹⁶ A flexibilidade do direito do trabalho tem imediata relação com a flexibilidade da empresa, processo que envolve novas concepções de organização da atividade econômica, de produção adaptada ao atendimento de demandas flutuantes: são as formas de produção just in time (estoque-zero), que necessitam equipes de trabalho flexíveis para atendimento dessa demanda incerta e cambiante. Essas organizações mantêm um quadro permanente de empregados qualificados e bem remunerados, aos quais compete planejar e gerenciar o processo, e uma “periferia” de mão-de-obra instável e terceirizada, que entra e sai da empresa constantemente. No Brasil, já experimentamos as tentativas legislativas de adequação do contrato de trabalho a essa nova empresa, especialmente no aspecto da jornada (Lei 9601/98, instituidora do banco de horas), da carga horária reduzida (MP-1952-21, ao criar o contrato a tempo parcial) e da suspensão temporária da execução do contrato (MP-2076-37). O lado perverso de tais inovações legislativas está o no fato da sua total permissividade de flexibilização da tutela, sem qualquer contrapartida de proteção ao trabalhador que, justamente, diante da precariedade do emprego, reclama mais proteção (URIARTE, op. cit. p.15/17).

¹⁷ No Brasil, esse processo tem início em 1965, com o a instituição da negociação coletiva com o fim de reduzir salários, diante de conjuntura econômica que assim o determinar (Lei 4923/65). Seguiu-se o banimento da estabilidade no emprego, através da Lei 5107/66, instituidora do fundo de garantia do tempo de serviço. Sucederam-se as Leis. Esse processo de desregulamentação acelerou-se na década de 70, com a regulamentação do trabalho temporário através de intermediação de mão-de-obra (Lei 6019/74). Após a Constituição de 1988, sucederam-se inúmeras leis flexibilizadoras: Lei 7855/89 (supressão de todo o sistema legal de proteção do trabalho feminino, a pretexto de concretizar o princípio da isonomia); Lei 9601/98 (prescindência da tutela da CLT em relação ao contrato a prazo determinado pela autonomia coletiva e ampliação do regime de compensação de jornadas mediante o banco de horas); MP-1952 (instituição do contrato a tempo parcial, com redução proporcional das férias); MP-2076 (possibilidade de suspensões temporárias do contrato de trabalho, em detrimento do tempo de serviço). Esse processo quase teve sua culminância com o Projeto de Lei 5483/02, que alterava o texto do artigo 618 da CLT, consagrando o princípio da prevalência do negociado sobre o legislado, atualmente fora de pauta no Congresso Nacional a pedido do Presidente da República.

A tarefa de construir essa blindagem do direito constitucional do trabalho é possível, mas pressupõe *vontade política* que deve se expressar na manifestação veemente em todos os segmentos sociais, especialmente, na área juscientífica.

A resistência à desregulamentação

No último tópico dessa exposição, apontarei alguns argumentos capazes de sustentar a incolumidade dos direitos mínimos contemplados, especialmente, nos artigos 7º e 9º da CLT, a partir de algumas questões abertas.

1. Primeira questão: dependência legal dos direitos sociais e as formas diretas e indiretas de violá-los. Já vimos que o direito social assegurado na Constituição é o direito ao trabalho, constituindo, o direito do trabalho, uma das políticas estatais destinadas à concretização daquele direito fundamental¹⁸. Criar e viabilizar os meios garantidores dessas políticas é, em princípio, tarefa dos poderes constituídos. Contudo, significativamente, o legislador constituinte entendeu de instrumentalizar, desde logo, no mesmo patamar hierárquico dos direitos fundamentais, um *direito do trabalho mínimo*, no qual assegurados, através de proteção ao emprego, de limites máximos de disponibilidade do empregado em relação ao empregador e de limites mínimos de remuneração, etc., direitos individuais inerentes à satisfação das necessidades essenciais do trabalhador por conta alheia (artigo 7º). Essas necessidades essenciais são as mesmas do elenco dos direitos sociais contemplados no artigo 6º, como claramente disposto no artigo 7º, IV, em relação ao salário mínimo (*capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social*). O atendimento dessas necessidades vitais constitui pressuposto material da dignidade da pessoa humana. Se não providas, não há vida digna. Daí a importância do elenco do artigo 7º, porque ali o constituinte voltou-se, prevalentemente, ao *indivíduo*, ao empregado pessoa singular, à pessoa humana que trabalha, emitindo para o legislador o comando de efetivá-los mediante regulamen-

¹⁸ O Estado adota políticas diversas que instrumentam a garantia do direito ao trabalho, inclusive, ao trabalho por própria conta e risco, ao instituir isenções fiscais para micro e pequenas empresas, abrir linhas de crédito a juros subsidiários para pequenos e médios produtores, criar distritos industriais com impostos reduzidos, etc. O direito do trabalho constitui uma política de proteção e compensação em favor do trabalhador por conta alheia, que aliena sua força de trabalho para daí retirar seu sustento. Essa política de proteção iguala juridicamente esse trabalhador de si próprio, eis que a liberdade formal de contratar em situação de desigualdade e dependência econômica é fator de opressão e não de libertação.

tação legal, mas desde logo afirmando sua efetividade imediata (artigo 5º, § 1º).

O artigo 7º não envolve simples enunciado de princípios; contempla direitos subjetivos singulares, oponíveis pelo empregado e, na sua expressiva maioria, já contemplados na legislação infraconstitucional preexistente à Constituição dirigente de 1988, por ela recepcionada. Casos houve, em que a Constituição acolheu, explicitamente, a regulamentação legal preexistente, como na ação do trabalhador rural para créditos decorrentes da relação de trabalho, exatamente nos termos contemplados no artigo 10 da Lei 5889/73¹⁹, e na garantia da remuneração integral para o 13º salário, já prevista na Lei 4090/62. Em outros casos, tratou, o constituinte, de estabelecer transitoriamente a regulamentação de direitos individuais contemplados no artigo 7º, a exemplo da licença-paternidade (artigo 10, § 1º).

O legislador brasileiro, contudo, vem se omitindo acintosamente de regulamentar outros direitos fundamentais no plano individual, o que tem permitido um significativo grau de flexibilidade do direito do trabalho, à revelia da diretiva constitucional.

Há, assim, uma violação permanente da Constituição pela omissão do legislador, que ignora o comando constitucional impositivo de, por exemplo, instrumentalizar, por lei complementar, a proteção da relação de emprego contra o despedimento aleatório²⁰ e, por leis ordinárias, a proporcionalidade do aviso prévio, a tipificação do crime de retenção dolosa do salário, as medidas protetivas contra a automação, etc.

De outro lado, o legislador também viola a Constituição ao minimizar o direito de greve, amplamente garantido no artigo 9º, e ao revigorar normas redutoras de direitos não recepcionadas pela Constituição, a exemplo do ocorrido com o artigo 62 da CLT, com a redação da Lei 8966/94, flagrantemente inconstitucional.²¹

A ausência de vontade política de instrumentalizar esses direitos fundamentais também deve ser debitada ao Judiciário, especialmente, à ação restritiva do Tribunal Superior do Trabalho que,

¹⁹ A Emenda Constitucional 28/2000 constitui a primeira investida contra os direitos fundamentais dos trabalhadores. Atenta a direito fundamental de liberdade, porque restringe o exercício do direito de ação, espécie de direito de petição, contemplado no artigo 5º, XXVI, da CF. Fere, portanto, o disposto no artigo 60, § 4º, da mesma Lex Fundamental. É flagrantemente inconstitucional.

²⁰ Há maior flexibilidade no direito do trabalho brasileiro do que a consagração de um direito potestativo de despedir? Há instrumento maior de inibição do exercício dos direitos subjetivos pelo trabalhador quando esse exercício implica sumária perda do emprego?

²¹ Ver nosso *Direito individual do trabalho*. 3ª ed., p. 452/456.

através de orientações jurisprudenciais, tem afrontado a Constituição em alguns casos e inviabilizado, em outros, a ação criadora dos tribunais inferiores²². De outro lado, praticamente, abandonou-se, no Judiciário, a tese da efetividade imediata dos direitos fundamentais e ficou no esquecimento a disposição expressa do § 1º do artigo 5º da Constituição.

Existe, de tal sorte, já consumada, sem que se toque numa vírgula da Constituição, uma desconstrução indireta de suas diretivas pela omissão ou pelas ações redutoras dos direitos ali consagrados, perpetradas pelo legislador e por uma jurisprudência limitadora de direitos.

2. Segunda questão: os princípios da progressividade e da irreversibilidade dos direitos sociais. O direito do trabalho parte do reconhecimento do desequilíbrio econômico e hierárquico entre o trabalhador e o que emprega sua força de trabalho na empresa. Várias formas de restabelecer esse equilíbrio têm sido criadas, a começar pela autoproteção emanada da organização coletiva, integrante do genoma do direito do trabalho.

A proteção heterônoma, via legislativo, conjugada com outras esferas estatais também protetivas (fiscalização pelo poder executivo, e jurisdição especial no judiciário), tem constituído o modelo clássico do direito do trabalho, de realização, pelo Estado, da ordem social no âmbito das relações entre capital e trabalho.

A legislação trabalhista adquiriu hierarquia constitucional elevada à mais ampla eficácia. O caminho rumo à Constituição pôde ser verificado a partir da pioneira Constituição Mexicana de 1917 e culminou, especialmente, na América Latina, com a elevação dos direitos trabalhistas ao espaço nobre dos direitos fundamentais. Esse movimento iniciou-se no Brasil em 1988, seguido da Colômbia em 1991, do Paraguai em 1992, da Argentina em 1994 e da Venezuela em 1999.

A tendência do direito do trabalho à constitucionalização expressa uma estratégia política defensiva, eis que “na iminência de uma onda flexibilizadora ou desreguladora, optou-se, quando politicamente possível, pela incorporação à *cidadela* da Constituição - teoricamente e por

²² Lembremos o Enunciado-291, praticamente, inviabiliza a ação para defesa de direito lesado por alteração do contrato de trabalho, ao admitir a prescrição do direito, quando a Constituição cogita apenas de prescrição quanto a créditos (art. 7º, XXIX). Da mesma forma, a orientação jurisprudencial nº 84 da SDI-/TST que nega eficácia imediata ao inciso XXI do artigo 7º, referente à proporcionalidade do aviso prévio, quando já se anunciava sólida adesão instâncias inferiores à tese da norma de eficácia plena, enquanto não sobreviesse a lei capaz de contê-la. Destaquemos, ainda, a posição mantida por mais de uma década, somente agora revertida, de negar efetividade ao artigo 8º, III, da Constituição, objeto do Enunciado-310, mantido pelo TST à revelia da posição reiteradamente afirmada no STF em favor da substituição processual pelos sindicatos, retirando dos trabalhadores um dos mais eficazes instrumentos de defesa dos direitos individuais.

definição a norma mais rígida e mais difícil de ser modificada - do maior número possível de direitos trabalhistas, para assim melhor protegê-los de um ataque iminente”.²³

Adotadas essas diretivas constitucionais em favor da igualdade substancial, com o reconhecimento expresso, em nível de direitos fundamentais, dos direitos sociais, põem-se em relevo duas questões:

- é possível cogitar de retrocesso?
- até que ponto esses direitos podem ser considerados irreversíveis?

Quando estamos diante de direitos sociais em sentido próprio, direitos subjetivos públicos de exigir políticas de igualdade, poderemos atenuar a sua força vinculativa em constituições liberais (porque de meros princípios que poderão ser interpretados pelo legislador de forma mais ou menos elástica) ou programáticas (porque sujeitas às normas de implementação). Não, contudo, nas constituições de caráter diretivo, porque nestas já estão contemplados os instrumentos de efetividade desses direitos. A Constituição brasileira estabelece, nos §§ 1º e 2º do artigo 5º, duas diretivas gerais: a primeira delas de que *as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*; a segunda deixa claro que a enumeração desses direitos e garantias na Constituição não é exaustiva, eis que não exclui *outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados*. É de notar que ali não se cogitam apenas de direitos individuais, mas de *direitos e garantias fundamentais*, em sentido amplo, portanto, de todos os direitos enquadrados no Título II da Carta, entre os quais os direitos sociais enquanto direitos subjetivos públicos (artigo 6º) e os direitos trabalhistas individuais (artigo 7º) e coletivos (artigos 8º a 11).

A par disso, partindo-se do disposto no § 2º do artigo 5º, todo e qualquer direito de proteção do homem que trabalha frente a quem detém o poder de explorar sua força de trabalho está em perfeita harmonia com os princípios de igualdade e de justiça (*valores supremos de uma sociedade (...) fundada na harmonia social ...*, segundo o preâmbulo da Constituição) e com os valores da dignidade da pessoa humana e do primado do trabalho (artigo 1º, incisos III e IV e artigo 193). Portanto, integram os direitos e garantias agasalhados na Constituição porque *decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados*.

Esses direitos são informados *pelo princípio da progressividade*, segundo o qual no campo do direito social, tender-se-á sempre avançar em busca da igualdade substancial. Esse princípio já está

²³ URIARTE, *op. cit.*, p. 27

perfeitamente assimilado no campo do direito privado e é traduzido claramente no Código Civil atualmente vigente, como, enfaticamente, destaca Judith Martins-Costa: “... a priori, pode considerar-se injusta toda ordem social que redunde em diminuição da dimensão já adquirida *in concreto* pela pessoa humana em cada ciclo histórico.”²⁴ Nesse campo, o direito do trabalho é um direito pioneiro, “que não se limita apenas a suprir lacunas do direito civil - como tradicional e convencionalmente procurou-se caracterizar o direito do trabalho -, mas direito este que se apresenta como alternativo ao direito clássico, conquistando mesmo espaços do direito civil” e que “se estende cada vez mais a novas áreas, haja vista os direitos do consumidor, os direitos dos usuários de serviços públicos, o direito de locação, o direito ecológico”.²⁵ A progressividade desse direito social expressa-se, justamente, nesse manancial de normas de compensação e de proteção, que hoje exorbitam, num processo irreversível, das relações entre capital e trabalho e impregnam todas as áreas das relações econômicas, com atribuição de função social aos contratos.²⁶

A Constituição venezuelana consagra explicitamente o princípio da progressividade, ao dispor, em seu artigo 89, que “nenhuma lei poderá estabelecer posições que alterem a intangibilidade e a progressividade dos direitos e benefícios trabalhistas”.

A Constituição brasileira, embora não com a mesma clareza, o consagra no *caput* do seu artigo 7º, quando dispõe o elenco dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, “além de outros que visem à melhoria da sua condição social”, permitindo entrever, na referida máxima, tratarem, os incisos do artigo 7º, de direitos mínimos (aqueles ali explicitados e *outros ...*), portanto, insuscetíveis de redução ou supressão.

Se nos ativermos ao conteúdo deontológico da Constituição, não temos espaço na ordem infraconstitucional para reverter o sistema de proteção ali contemplado.

De outro lado, esse direito do trabalho minimamente garantido, como enfatizei no início, é, sem qualquer sombra de dúvida, o mais concretamente realizado porque vivido pela sociedade, independentemente de classe social, credo, partido, ideologia ou qualquer outro aspecto singularizante. Todos, direta ou indiretamente, vivem situações concretas à luz do direito do

²⁴ *Diretrizes teóricas do novo código civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 183.

²⁵ CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apostamentos de direito constitucional*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 1997. P. 99.

²⁶ Artigo 421 do CCB: “A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.”

trabalho; todos, desde o mais pobre, humilde e iletrado ao mais abastado, poderoso e culto cidadão, conhecem seus institutos e respectivas particularidades. Esse direito vivido e experimentado, conhecido e perfeitamente assimilado adquire foro de *irreversibilidade*, porque integrado à vida do povo, tese preconizada por Canotilho, segundo a qual “quando um direito econômico, social ou cultural, constitucionalmente garantido, tiver já obtido um certo nível de realização legal é possível conceber-se uma *ação judicial contra o retrocesso ou desigualdade*”.²⁷

Essa ação judicial deve ser manejada como estratégia de defesa dos direitos trabalhistas agasalhados na Constituição, mediante arguições de inconstitucionalidade *incidenter tantum* ou pela via direta, perante o Supremo Tribunal Federal, num chamamento ao Judiciário para que tome seu lugar nesse exercício de resistência.

3. Terceira questão: a contraface individual dos direitos garantidos no artigo 7º da Constituição e a atração da vedação contida no artigo 60, § 4º da mesma Carta. Presos à literalidade do texto constitucional, somos levados a concluir que apenas os direitos individuais estão revestidos da couraça protetiva contra emendas supressivas ou redutivas, à luz do disposto no artigo 60, § 4º, da Carta vigente²⁸

...

Esses direitos afinam-se com os espaços irredutíveis de liberdade reservados ao indivíduo, e com o exercício pleno da autonomia individual, restritiva à interferência do Estado.

Os direitos sociais objeto do artigo 6º não estão contemplados nesse elenco, pelas razões exaustivamente já destacadas, mormente porque sua realização implica uma ação de Estado, através de políticas destinadas à garantia da igualdade substancial.

Podemos, contudo, vislumbrar no elenco dos direitos garantidos no artigo 7º a contraface dos direitos individuais e, conseqüentemente, a necessidade de revesti-los da mesma blindagem constitucional afeta a estes últimos no artigo 60, § 4º. Efetivamente, ao dispor sobre garantia de emprego, salário mínimo e proteção do salário, limitação da jornada, férias, aviso prévio, repouso semanal, fundo de

²⁷ *Op. cit.*, p. 483

²⁸ Artigo 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros; (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

garantia do tempo de serviço, higiene, segurança e conforto do trabalho e outros tantos direitos, a Constituição contempla um elenco de *direitos individuais de igualdade*, preserva essa igualdade no contrato de trabalho, pressuposto material para o exercício da autonomia individual. Se a Constituição garante, com foro de incolumidade, os direitos de liberdade, está claro que também terá de garantir, com a mesma incolumidade, os direitos de igualdade porque a fruição destes é pressuposto do exercício daqueles. Essa igualdade está explícita no *caput* do artigo 5º, sede dos direitos fundamentais por excelência. Ademais, esses direitos mínimos de igualdade, contemplados no elenco do artigo 7º, estão visceralmente atrelados aos valores e princípios apregoados na Constituição, como antes visto, entre os quais avulta a dignidade da pessoa humana. Assim, atraí-los para o mesmo espaço protegido dos direitos individuais encontra amparo no § 2º do artigo 5º.

Grosso modo, sustentamos que a sede dos direitos individuais é o artigo 5º e dos direitos sociais, o artigo 7º. Contudo, o trânsito dos direitos individuais para os direitos sociais e vice-versa é possível e a própria Constituição abre o caminho para que ele se processe.

A diretriz dos direitos individuais está traçada no *caput* do artigo 5º: todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à *igualdade*, à segurança e à propriedade. A igualdade a que se refere o artigo 5º não é formal, mas substancial e para que se efetive, atrai a necessidade de políticas de compensação e de proteção. Portanto, o direito de igualdade é um direito individual, dimensionado em cada homem e em cada mulher, mas é, também, um direito social e se realiza, no plano das relações entre capital e trabalho, a partir do elenco mínimo do artigo 7º. Lembrando José Afonso da Silva, “a Constituição suplanta a tendência para entender os direitos individuais como contrapostos aos direitos sociais, que as constituições anteriores, de certo modo, justificavam, o que resultava da persistência da visão individualista e liberalista dos direitos individuais. (...) A Constituição, agora, fundamenta o entendimento de que as categorias de direitos humanos fundamentais, nela previstos, integram-se num todo harmônico, mediante influências recíprocas, até porque os direitos individuais consubstanciados no art. 5º, estão contaminados de dimensão social ...”.²⁹ Como conseqüência, “os direitos sociais, como a dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em

²⁹ *Curso de direito constitucional positivo*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 164. Tradicionalmente, os direitos sociais figuravam na ordem econômica e social, a exemplo das constituições brasileiras anteriores.

normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se connexionam com o direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício da liberdade.”³⁰

Essa interpenetração dos direitos individuais e dos direitos sociais está estampada na própria Carta em cujo artigo 5º, inciso XXXII, está determinado ao Estado promover, na forma da lei, a defesa do consumidor. Abre-se espaço, no elenco dos direitos individuais, a um direito eminentemente social.³¹

É significativo o texto constitucional, quando veda emendas “tendentes” a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto e periódico, a separação dos poderes, os direitos e garantias individuais³². A expressão “tendentes”³³ permite vislumbrar supressões ou reduções implícitas desses direitos. Destarte, voltando ao precioso magistério de José Afonso da Silva, “é claro que o texto (do artigo 60) não proíbe apenas emendas que expressamente declarem ‘fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado’, ‘fica abolido o voto direto’, ‘passa a vigorar a concentração de poderes’, ou ainda ‘fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação’”. A vedação fulmina a pretensão de modificar “qualquer elemento conceitual” da Federação, ou do voto direto, ou, indiretamente, de restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação, etc.³⁴

Ora, se a Constituição assegura a igualdade substancial como direito individual protegido, qualquer iniciativa que indiretamente implique vulnerar sua fruição encontrará óbice no § 4º do artigo 60. O ato de suprimir ou reduzir direitos trabalhistas contemplados minimamente na Constituição tenderá a minimizar o direito fundamental de igualdade, expresso no *caput* do artigo 5º, sede dos direitos fundamentais individuais. Portanto, os direitos sociais, especialmente aqueles contemplados no artigo 7º, estão atrelados aos direitos individuais, por isso que também

³⁰ *Idem*, p. 253 (grifo da conferencista)

³¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 278. Rememoremos a classificação do consagrado constitucionalista dos direitos sociais do homem enquanto produtor e enquanto consumidor. Entre os primeiros, incluem-se a liberdade sindical, a greve, a co-gestão e o emprego, garantias expressas nos artigos 7º a 11. Entre os segundos, os direitos à saúde, à segurança social, ao desenvolvimento intelectual, à instrução, à formação profissional e à cultura, objeto do artigo 6º.

³² Artigo 60, § 4º

³³ *Tender* significa, entre outras acepções, “apresentar tendência, inclinação ou disposição para algo”. In Novo Aurélio. *Dicionário eletrônico*.

³⁴ *Curso de direito constitucional positivo*, 6ª ed. ... p. 59

atraídos ao espaço dos direitos fundamentais.

Essa linha de argumentação traduz uma vontade política de proteger a Constituição, de sustentar os direitos fundamentais nela insculpidos, de preservar os instrumentos políticos que a sociedade criou para alcançar a igualdade, pressuposto do pleno exercício dos direitos de liberdade e dos direitos políticos. Enfim, de evitar a capitulação.

Bastará essa vontade política.

Em busca de uma síntese, estamos diante de valores de hierarquias distintas: o capital está para a propriedade, o trabalho está para o homem.

É uma questão de escolha.

Bibliografia

- CAMINO, Carmen. *Direito individual do trabalho*. 3ª ed. Porto Alegre: Síntese, 2003
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A constituição dirigente e a vinculação do legislador*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001
- CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apontamentos de direito constitucional*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 1997
- CUEVA, Mário de La. *Panorama de direito do trabalho*. Porto Alegre: Sulina, 1965 (trad. Carlos Alberto Gomes Chiarelli)
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1999
- GHERSI, Carlos Alberto. *La posmodernidad jurídica: una discusión abierta*. Buenos Aires: Gowa Ediciones, 1995
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Democrático Social*. (Direitos humanos, direitos sociais e justiça. Organizador: José Eduardo Faria. São Paulo: Malheiros Editores, 1998).
- MARTINS-COSTA, Judith. *Diretrizes teóricas do novo código civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990
- _____. *Curso de direito constitucional positivo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996
- URIARTE, Oscar Ermida. *A flexibilidade*. São Paulo: LTR, 2002.

Anos de chumbo

“Aos gritos de que o ‘Crioulo’ já era, os policiais comemoravam o êxito da operação. O clima de histeria estabelecido só seria superado pela chegada da caravana, quando as comemorações atingiram níveis indescritíveis. Imediatamente, um corpo, aparentemente inerte, foi retirado de uma das peruas e, coberto com um cobertor, foi estendido em frente à porta de entrada que dava acesso aos setores de carceragem e tortura daquele organismo policial. Não obstante do meu ponto de observação não ter sido possível a visualização concreta do cadáver de Luiz José da Cunha, não tenho dúvidas em afirmar tratar-se do próprio, por ter escutado várias vezes e insistentemente referências ao seu nome.”

Depoimento de Fernando Casadei Salles publicado no Relatório Azul/1996.



Claudia Linhares

“Quem cala sobre teu corpo consente na tua morte Quem grita vive contigo”¹

Suzana Keniger Lisboa*

“(…) Inventando evasivas, alegando compromissos urgentes e inadiáveis, muitos ainda se recusam a sentar nesta mesa política onde serve-se o prato triturado e amargo do balanço histórico e cobram-se as necessárias atitudes de justiça. Precisamos voltar os olhos para o futuro, chegam a dizer certos senhores com o cinismo habitual. A pergunta, então, poderia ser: em que museu de nosso país estão expostos o pau-de-arara, o choque elétrico, o magneto de telefone, a prancha, a cadeira-do-dragão, o pênis de boi, a luz intensa, o amoníaco, a injeção de éter, o torniquete, os socos, os pontapés, os alicates, as roldanas? Quantos destes instrumentos encontram-se, ainda, em nossas delegacias e presídios? Estamos mesmo a falar do passado ou, sinceramente, de futuros diferentes e possíveis? Lembrar os 30 anos do golpe militar seria mesmo chover no molhado; seria chover no molhado se o molhado não fosse sangue(…)”

Passaram-se 10 anos desde que o deputado Marcos Rolim, em discurso na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, assim se pronunciou. Naquele mesmo ano saía a primeira edição do Relatório Azul (RA) e o capítulo, que nos anos seguintes passou a chamar-se *Anos de Chumbo*, referia-se aos Mortos e Desaparecidos Políticos.

Ali se falava da necessidade de resgatar a história, de combater a impunidade e hoje, passados 40 anos do golpe militar e 25 anos da anistia parcial que conquistamos, as seqüelas da ditadura são muito mais profundas e difíceis do que imaginávamos. Deixaram-nos, como herança, cidadanias incompletas, estados refratários à participação cidadã, impunidade de criminosos. A violência que se abate sobre nós, seja na forma política ou do chamado crime organizado tem suas raízes, ademais da exclusão histórica, no arbítrio e na impunidade, que alimenta e inspira a

* Comissão de Familiares de Desaparecidos Políticos, assessora da CCDH AI/RS

¹ Milton Nascimento e Ronaldo Bastos

tortura e os crimes ainda hoje praticados contra os miseráveis e excluídos em nosso País.

A Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul - CCDH AI/RS esteve sempre presente nesta construção da história, desde sua criação em 1980, motivada pelo seqüestro em nosso Estado dos militantes políticos uruguaios Lillian Celiberti e Universindo Diaz, vítimas da Operação Condor.

Em 1982, pela primeira vez no País, o corpo de um desaparecido político foi resgatado e homenageado nas dependências de uma Assembléia Legislativa, por iniciativa da CCDH. Em 1984, em outra iniciativa pioneira da CCDH, a Assembléia Legislativa do RS editou o primeiro Dossiê dos Mortos e Desaparecidos, elaborado pelo Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA) do RS e pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, contendo os nomes e as circunstâncias das mortes e desaparecimentos durante a ditadura militar. Até 1995, esse foi o documento de denúncia dos crimes cometidos. Naquele primeiro RA, ressaltávamos a atualidade do prefácio de apresentação do Dossiê após 10 anos, e mais uma vez a apontamos como indiscutivelmente atual, passados outros 10 anos:

“(…) A Assembléia Legislativa gaúcha tem uma longa tradição de lutas a honrar. Ao mesmo tempo em que permanece atenta ao desdobramento do quadro político visando a defesa dos interesses nacionais e populares, oferece à reflexão da cidadania um documento que gostaria de não se ver obrigada a publicar: um dossiê que revela uma das facetas mais terríveis da ditadura militar. O Parlamento gaúcho não é movido por nenhum sentimento revanchista. Mas entende que é obrigação impostergável a denúncia dos fatos aqui narrados visando, frise-se, impedir que a impunidade seja um estímulo a sua repetição. Aos que tombaram, aos que resistiram e aos que ainda lutam, a homenagem da Casa do Povo rio-grandense (…).”

Referia-se também a apresentação ao fato de que aquele era um levantamento incompleto, por não se dispor, ainda, de um quadro da violência e da barbárie da ditadura. E hoje, passados outros 20 anos, tal situação ainda persiste, com novos casos ainda sendo apresentados e examinados.

O RA de 1995 iniciava o capítulo com trecho do **Testamento sob a Força**, de Júlio Fuchik:

“(…) Só vos peço uma coisa: se sobreviverdes a esta época, não vos esqueçais! Não vos esqueçais nem dos bons, nem dos maus. Juntaí com paciência as testemunhas daqueles que tombaram por eles e por vós.

Um belo dia, hoje será o passado, e falarão numa grande época, e nos heróis anônimos. Eles eram

peçoas, e tinham nomes, tinham rostos, desejos e esperanças, e a dor última de entre os últimos não era menor do que a dor do primeiro, cujo nome há de ficar.

Queria que todos esses vos fossem tão próximos como pessoas que tivésseis conhecido, como membros da vossa família, como vós mesmos (...).”

Relatou-se ali a presença militante da CCDH AL/RS, que recolocou a questão dos mortos e desaparecidos políticos na ordem do dia, ao receber o Secretário Geral da Anistia Internacional, Pierre Sané que, em entrevista na sala da Comissão, fez balanço de sua estada no Brasil e cobrou do então Presidente da República providências:

“(...) O Presidente talvez não entenda que o crime de desaparecimento é imprescritível, é um crime contra a humanidade. Um Presidente não pode dizer vamos esquecer o passado. Isso tem que ser investigado. As famílias têm que receber indenização, a identidade dessas vítimas tem que ser recuperada e eles precisam de um sepultamento digno. Nós não vamos abrir mão disto. Na verdade, o Presidente não estava interessado em discutir esse tema. Disse que era complicado demais (...).”

Ressalte-se a data: 11 de abril de 1995! E sua atualidade é tamanha que poderia ter sido pronunciada hoje...

A fala de Pierre Sané foi sucedida de intensa pressão dos familiares e entidades nacionais e internacionais, resultando na edição da Lei 9.140/95, na qual o governo reconhece a morte de 136 desaparecidos políticos e cria Comissão Especial para analisar os casos apresentados.

Também nesse RA, o relato que a inauguração do Monumento aos Mortos e Desaparecidos, iniciativa da então vereadora Maria do Rosário e, na homenagem aos gaúchos e aos que aqui militaram ou morreram, Nei Lisbôa escreveu:

“(...) São, claramente, biografias fragmentadas, incompletas - e de outra forma não poderia ser. Por trás de nomes, datas, siglas de organizações guerrilheiras, e envelhecidas e casuais fotografias de época, descobrem-se pessoas, jovens em sua maioria, idealistas em sua essência, a quem os familiares e amigos por vezes fraquejam em conceder lembranças, munidos de uma dor tão intensa e inatingível quanto as mortes e desaparecimentos de seus filhos, pais, irmãos e companheiros.

Estranha lacuna que nos oferece, em verdade, o Estado Brasileiro, ao negar-se à apuração das circunstâncias destes crimes, negando a si próprio o benefício da dúvida de que estejamos,

ainda hoje, através de representantes eleitos, a pactuar com conchavos, porões e fantasmas do absolutismo. Possa o futuro dissipar tais sombras, reconstruindo em todos os seus matizes a História, a memória e a honra deste país (...).”

Desde então, a cada 31 de março - data do golpe militar - nos reunimos no Monumento para lembrar, lembrar, lembrar...

Infelizmente, em 2003, a visita da Anistia Internacional ao Brasil não produziu o efeito daquela e o assunto sequer foi mencionado na entrevista com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ou no documento divulgado pela Anistia Internacional, apesar do apelo insistente dos familiares.

Foi mais uma vez pioneira a CCDH AL/RS ao buscar os arquivos da repressão política no RS em 1990, resultando na Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Espionagem Política, presidida pelo então presidente da CCDH AL/RS, deputado Antonio Marangon (PT) e tendo como relatora a deputada Jussara Cony (PC do B). Fartamente documentada a continuidade da espionagem política após a anistia, o relatório final foi rejeitado pela maioria dos membros e os autos da CPI terminaram desaparecidos. A documentação dos órgãos de repressão então resgatada nas delegacias do interior do Estado está no Memorial do RS, sendo organizada pela Comissão do Acervo da Luta contra a Ditadura, criada por decreto do governador Olívio Dutra, em 1999.

O RA de 1999/2000 volta à questão dos arquivos. Em carta ao Presidente da República após audiência pública acerca da Operação Condor, a CCDH AL/RS fez um apelo:

“(...) Não espere, Senhor Presidente, que a justiça de outros países se adiante e monte o quebra-cabeças antes de nós, brasileiros (...).”

No Fórum Social Mundial de 2003, com a participação da CCDH AL/RS no Seminário *Memória e Ditaduras*, foi elaborada a *Carta de Porto Alegre*, reproduzida na íntegra ao final, pois antecipou a discussão de abertura dos arquivos, travada nacionalmente no momento de elaboração deste texto.

Os RA de 1996 e 1997 são um retrato da evolução da luta na aplicação da lei 9.140/95 e resgatam os horrores cometidos pela ditadura, reproduzindo a barbárie dos métodos de tortura, a crueldade dos assassinatos, as orientações para interrogatórios feitas pelo Exército, a denúncia dos torturados perante a Justiça Militar, o balanço da aplicação da lei 9.140/95, as críticas ao governo pela sua timidez no trato da questão.

Em 1998, quando o governo do RS passou a indenizar simbolicamente os torturados no Estado, o RA dizia:

“(...) O ano de 1998 foi de lembranças: o Brasil viveu e rememorou os 30 anos passados de 1968, marco da nossa história. Vivenciamos a amarga lembrança do Ato Institucional n.º 5, das centenas de prisões em Ibiúna (SP) quando da realização do congresso da União Nacional dos Estudantes -UNE; do assassinato do estudante Edson Luiz de Lima Souto e da passeata dos Cem Mil, no Rio de Janeiro (RJ); o endurecimento da repressão e a resposta das lideranças - a luta armada contra a ditadura (...).”

Em 1999, o RA voltava a cobrar a abertura dos arquivos e alertava:

“(...) Mas o principal questionamento que fazemos, depois de tanta luta pelo resgate da democracia e pela justiça é: será que os prejuízos desta época da história brasileira ficaram claros e evidentes aos cidadãos brasileiros para que não se repitam? (...)”

O RA de 2000, que iniciou com a frase *A única luta que se perde é a que se abandona*, contém o relato detalhado de todas as buscas de corpos realizadas desde 1979, e ainda publica as denúncias de torturadores nomeados para cargos públicos.

A última edição do RA - 2002/2003 diz que:

“(...) Registrar e levar ao conhecimento das novas gerações como a chama da liberdade, da justiça social e da democracia conquistou espaços, é tarefa de cada um de nós, defensores dos Direitos Humanos (...).”

Reproduz, ainda, a Lei 10.559/02, também conhecida como Lei da Anistia, tecendo críticas ao texto e à interpretação feita pelas comissões constituídas para sua aplicação, questionando os altíssimos valores concedidos e a falta de critérios seja na concessão dos valores, seja na ordem de julgamentos. E atualiza a questão dos mortos e desaparecidos, com relato dos fatos no novo governo.

Em 1982, familiares de desaparecidos políticos da Guerrilha do Araguaia ajuizaram ação contra a União para que fossem indicadas as sepulturas de seus familiares, lavrados os atestados de óbito e para que fosse apresentado relatório oficial do Ministério da Guerra acerca das atividades militares na região.

A ditadura militar contestou a ação, alegando não haver provas dos confrontos, e sequer da presença dos guerrilheiros, muito menos de suas mortes. Após 21 anos de recursos consecutivos da União, a juíza Solange Salgado proferiu memorável sentença em 2003, reconhecendo o direito dos familiares, determinando a quebra de sigilo das informações militares relativas a todas as

operações realizadas no combate à Guerrilha do Araguaia, com prazo para que fosse informado o local de sepultamento dos desaparecidos. Determinou, ainda, que fossem intimados a prestar depoimento todos os agentes militares que tivessem participado de quaisquer das operações, independente dos cargos ocupados à época.

Mas o presidente da República decidiu que governo deveria recorrer da sentença. E, estranhamente, a advocacia geral da União repetiu, em seu recurso, os argumentos da ditadura militar.

O governo reconheceu o direito dos parentes de localizar os corpos dos guerrilheiros, mas afirmou que a juíza teria ordenado algo além do que fora pedido.

Em carta aberta ao Presidente da República, os familiares manifestaram sua indignação e revolta, e reiteraram pedido de audiência, mas não foram recebidos pelo Presidente.

O mundo se horroriza com as recentes torturas cometidas no Iraque, mas parece ter esquecido que, em nosso país, há pouco tempo atrás, cidadãos brasileiros e latino-americanos foram torturados e assassinados com requintes de crueldade por agentes do Estado brasileiro, treinados pelo governo norte-americano na arte de torturar, matar e fazer desaparecer.

Os nazistas decidiram cremar os corpos dos judeus para que não pudessem ser pranteados ou homenageados - para que nada restasse deles! Assim agiu a ditadura brasileira: aniquilou, buscando não deixar vestígios da vida e da morte dos que lutaram por liberdade e justiça social. Estes crimes não foram cometidos nos porões, por um punhado de agentes tresloucados - foi uma política adotada pelo Estado brasileiro que, apesar de ter instituído legalmente a pena de morte, optou por agir fora da lei e matar sem sentença judicial - esses crimes não podem permanecer ocultos e impunes.

A anistia de 1979

A Campanha pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita foi o primeiro movimento nacional e unificado contra a ditadura militar. Representou a maior frente política progressista da nossa história e abriu o caminho para a redemocratização.

Lutava-se para que a anistia fosse **ampla** - para todos os atos de manifestação contrários à ditadura; **geral** - para todas as vítimas dos atos de exceção e **irrestrita** - sem discriminações e exceções. Não foi o que conquistamos - a anistia da ditadura foi parcial e restrita. E assim foi

para dividir os brasileiros, colocando-os em dois campos: os que mereciam perdão e os que deveriam ser eternamente condenados.

Foi rigoroso o controle sobre os efeitos da lei, de modo a não perder o pleno domínio sobre aqueles que não deveriam ser anistiados. Não havia como se fazer uma autodeclaração de anistia, era necessário que a Justiça Militar se pronunciasse, e esta o fazia individual e nominalmente. Assim é que foi concedida anistia àquelas pessoas processadas formalmente pela Justiça Militar, enquadradas na Lei de Segurança Nacional - LSN.

Aos que dizem que a *anistia foi para os dois lados*, há que lembrar que muitos presos políticos não foram beneficiados pela lei de 1979, permanecendo nos cárceres até que a reformulação da LSN atenuou suas penas, sendo soltos em liberdade condicional e vivendo nessa condição durante muitos anos.

No entanto, uma interpretação da lei passou a ser quase um dogma: a de que os torturadores teriam sido anistiados, o que não corresponde literalmente ao texto da lei. É verdade, sim, que os militares tiveram a intenção de auto anistiar-se, mas isso não foi colocado no papel. Não obstante a lei ter sido editada sob a vigência da ditadura militar, os crimes praticados pelos agentes estatais foram tão bárbaros que não havia condições políticas para anistiá-los.

A interpretação política da lei é que foi manipulada, de modo que, ao anistiar aquelas pessoas que cometeram crimes conexos, estendeu-se de maneira arbitrária a idéia de que a anistia abrangia os crimes dos torturadores, o que não é verdade. Plantou-se a idéia de anistia recíproca, que surgiu nos porões da ditadura, fez parte do discurso oficial dos ditadores e repercutiu até os dias de hoje. Juristas renomados, políticos da oposição, e até mesmo beneficiados pelo instituto da anistia passaram a acreditar no absurdo e difundi-lo. E se deixaram imobilizar diante do medo e da intimidação de que estariam apostando no retrocesso político se denunciasses a presença de torturadores em postos de mando, se exigissem a punição dos torturadores ou a simples denúncia da existência de torturadores. Não se podia - e ainda hoje não se pode - denunciar a presença de torturadores em cargos públicos ou exigir a apuração dos crimes de lesa-humanidade cometidos, que logo vozes poderosas invocam a anistia para não tratar do assunto.

A tortura é um crime imprescritível. Os torturadores, mandantes e responsáveis pelas torturas e assassinatos não foram condenados, nem sequer julgados ou citados em processos criminais, a maior parte mantendo-se no anonimato até hoje. Por que teriam, então, sido anistiados? Não pelo

império da lei, mas por uma espécie de *convenção* de que a abertura política poderia retroceder se houvesse por parte da oposição uma postura de investigação, que passou a ser chamada de revanchista.

Como a anistia foi incompleta e inacabada, ficaram no seu rastro muitas outras pendências: os mortos e desaparecidos políticos, as aposentadorias não obtidas e indenizações não efetivadas. Houve necessidade de outras legislações que vêm atendendo, a conta-gotas, as reivindicações, seja com as simbólicas indenizações dadas em alguns estados, seja em nível federal.

A idéia de reparação, a partir da anistia, vem sendo construída num caminho tortuoso, onde a verdade e a justiça têm sido relegadas a um plano secundário, ou mesmo ignoradas. Nenhum pedido oficial de perdão à Nação ou de reconhecimento pleno e total sobre a responsabilidade do Estado nas torturas, mortes e desaparecimentos ocorreu até hoje, ao contrário dos nossos vizinhos no Cone Sul.

No Chile, o presidente Patricio Alwin ocupou o Estádio Nacional - símbolo da repressão política de Pinochet - para, em nome do Estado, desculpar-se perante a Nação pelos horrores cometidos por Pinochet. Na Argentina, o comandante do Exército demonstrou arrependimento pelos desatinos praticados, alguns dos principais torturadores foram presos e sofrem processos, a justiça aos criminosos é buscada paulatinamente e o governo se envolve efetivamente na busca dos corpos.

No Brasil, a prática da tortura tem sido admitida por oficiais das diferentes armas, mas somente como ação isolada de uns poucos desequilibrados e não como política de Estado.

A construção da democracia ainda não possibilitou que as Forças Armadas Brasileiras assumissem sua responsabilidade nos excessos promovidos a partir de 1964. Pelo contrário, os militares ou não falam sobre o assunto ou, quando falam, ora defendem os atos praticados, ora buscam negar os fatos, referem-se a excessos de ambos os lados e jamais expressam arrependimento.

Mortos e desaparecidos

A anistia conquistada trouxe ao país os presos políticos, exilados e clandestinos, mas os mortos e desaparecidos não voltaram sequer na forma de um atestado de óbito.

Se o objetivo do governo era aprovar a anistia para sedimentar o esquecimento, ocorreu justamente o contrário - para os familiares e amigos dos mortos e desaparecidos políticos o ato de

lembrar ficou mais forte, e a busca da verdade e da justiça tornou-se uma luta cotidiana.

Aos desaparecidos políticos, a anistia da ditadura acenava com o fornecimento de um atestado de *morte presumida*. No dia da votação da lei no Congresso Nacional, apresentávamos à Nação a descoberta do corpo de Luiz Eurico Tejera Lisbôa, guerrilheiro da Ação Libertadora Nacional (ALN), que fora enterrado como indigente e com nome falso no Cemitério Dom Bosco, em Perus. Em 1982, no décimo ano de sua morte, o corpo foi trazido ao Estado e homenageado na Assembleia Legislativa, através da CCDH AL/RS.

Tantos anos depois, as circunstâncias de sua morte ainda são desconhecidas e o que é pior, apenas outros dois corpos de desaparecidos políticos foram resgatados e entregues aos familiares para sepultamento: Denis Casemiro, resgatado da vala clandestina do Cemitério de Perus, em São Paulo, e Maria Lúcia Petit da Silva, desaparecida na Guerrilha do Araguaia e resgatada do cemitério de Xambioá (TO). Conseguiram-se informações acerca do local de sepultamento de alguns outros desaparecidos, sem que tenha sido possível resgatar seus corpos, ou porque os agentes da ditadura desapareceram com eles novamente, ou porque as sepulturas não foram exatamente apontadas, por desconhecimento ou modificações nos terrenos, ou ainda pela impossibilidade de identificação dos corpos, que foram jogados nas valas clandestinas dos cemitérios de Perus, em São Paulo; no cemitério Ricardo de Albuquerque, no Rio de Janeiro ou no cemitério de Santo Amaro, em Recife. Há ainda os desaparecidos na Guerrilha do Araguaia, que somam cerca da metade da cifra total.

A luta dos familiares iniciou-se ainda na primeira metade dos anos 70 e tornou-se mais intensa quando cresceu o número de desaparecidos, a partir do final do ano de 1973 e durante o ano de 1974, ano em que não houve vítimas oficiais - todos foram desaparecidos.

Desgastada politicamente e alarmada com a caótica situação de sua política econômica, a ditadura se lançou em uma chamada **abertura democrática** sob os auspícios do então Presidente, general Ernesto Geisel. Dizia Geisel que não havia mais repressão política, porque dizimada estava a chamada subversão. Em compensação, todos os presos, torturados e assassinados durante o ano de 1974 até outubro de 1975 foram desaparecidos.

“(...) esse troço de matar é uma barbaridade, mas acho que tem que ser (...)”, afirmou Ernesto Geisel ao general Dale Coutinho, que viria a ser seu ministro do Exército, pouco antes de assumir a presidência. Computa-se, por enquanto, um macabro rastro de cerca de 220 mortos e

160 desaparecidos políticos, que ironicamente, muitos afirmam ser **pouco**.

A ditadura montou extensa malha para ocultação dos corpos, envolvendo os órgãos repressivos, seus agentes mais confiáveis, os institutos médico-legais e os cemitérios. Matavam oficialmente, divulgavam em notas oficiais suas versões e enterravam com nomes falsos para que os familiares não tivessem acesso aos corpos e pudessem constatar as mortes sob torturas. Isso quando a ordem não era para desaparecer sumariamente com os corpos...

Nesses 10 anos de Relatório Azul, houve avanços e conquistas, relatadas detalhadamente nos volumes produzidos.

A Lei 9.140/95, apesar de não atender às reivindicações dos familiares, foi o primeiro passo no resgate da história e da memória daqueles que tiveram a ousadia de lutar e que deram suas vidas pela liberdade.

Após exaustivas reuniões com o governo na tentativa de ampliar o projeto e seu alcance, estendendo-o a todos os mortos e desaparecidos de 1964 a 1985, os familiares e entidades aceitaram participar da comissão a ser constituída, mas deixando claro que a luta não se encerrava com a Lei 9.140.

Avançou-se na questão da exclusão com a lei 10.785 de 2004, que amplia os critérios de abrangência, incluindo os mortos em passeatas, os suicídios, os mortos em combates e por seqüelas de tortura, mas avançou-se muito pouco na busca da verdade. Apenas nos casos de mortos oficiais houve pequeno avanço: por 130 vezes os familiares conseguiram provar que a ditadura militar mentira em suas versões de suicídios, atropelamentos e tiroteios.

Aos familiares coube a árdua, extenuante e desesperadora tarefa de buscar provas para contestar as versões oficiais, percorrendo um longo e doloroso caminho. Solitariamente, os familiares têm analisado fotos dos cadáveres, documentos, laudos periciais e necroscópicos, tentando extrair, com lentes e lupas, as marcas de tortura nos rostos crispados pela morte, assumindo, enfim, o estranho e fundamental papel de rescrever a História de nosso País.

As principais reivindicações dos familiares de mortos e desaparecidos políticos continuam sendo as mesmas da época da aprovação da anistia: o esclarecimento circunstancial das mortes e desaparecimentos; localização, identificação e entrega dos restos mortais e a punição dos responsáveis.

O Estado reconheceu que matou, mas não se propõe a dizer como, nem indica onde estão corpos, cabendo o ônus da prova aos familiares, que devem também apresentar indícios de onde estão

enterrados os desaparecidos. Parece confusão ou mentira, mas é realidade: o Estado matou e desapareceu, e os familiares é que devem indicar onde foram enterrados! O Estado parece imaginar que assim se exime da obrigação de identificar e responsabilizar os agentes que estiveram envolvidos com a prática da tortura, mortes e desaparecimentos.

Os governos democráticos têm tratado a questão dos mortos e desaparecidos como se fosse, unicamente, um problema dos familiares, mas essa não é uma questão humanitária que envolva familiares e governo, mas sim um dever do Estado e um direito de toda a sociedade. O reparo moral exige a revisão das versões oficiais e esta deveria ser a tônica das decisões governamentais. Todas essas questões, que durante anos ficaram submersas, sufocadas sob a pecha da morbidez e o pretexto de evitar discursos revanchistas são, na realidade, fatores determinantes para que a impunidade e a violência sejam, hoje, marca registrada de um país que convive com o extermínio oficial e anônimo de marginalizados e um cotidiano com tortura, muitas vezes praticada pelos mesmos elementos que a utilizaram na época da ditadura.

Dalmo Dallari, em artigo publicado no livro *Mortos e Desaparecidos Políticos: Reparação ou Impunidade*, organizado por Janaína Teles, afirmou:

“(...) Agora vivemos numa situação nova. Estão recuperadas no Brasil a liberdade de expressão e a possibilidade de responsabilizar juridicamente todos os criminosos. E começa a ser revelada a identidade dos torturadores. É tempo de considerar a validade e o alcance da anistia concedida em 1979, que vem sendo invocada como obstáculo para sua punição.

Um ponto, desde logo, pode ser deixado absolutamente claro: os torturadores homicidas, aqueles que mataram suas vítimas, nunca foram anistiados, não podendo se esconder atrás da Lei da Anistia para fugir à punição. A própria Constituição impedia que eles fossem anistiados.

Com efeito, a Lei da Anistia, lei 6.683, de 28 de agosto de 1979, foi editada quando vigorava, no Brasil, formalmente, a Constituição de 1967, com a nova redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Essa Constituição estabelecia expressamente, no artigo 153, que os crimes dolosos, intencionais, contra a vida seriam julgados pelo Tribunal do Júri.

É ponto pacífico, entre os doutrinadores e na jurisprudência dos tribunais, que não tem validade jurídica uma disposição de lei que contrarie a Constituição. A anistia de 1979 foi concedida por meio de lei ordinária, segundo a qual não seriam punidos os que tivessem cometido crimes políticos ou conexos com este.

Sem necessidade de maiores considerações ou de análise aprofundada, pode-se afirmar, desde logo, que os dispositivos da Lei da Anistia não podem prevalecer contra a Constituição. Como existia norma constitucional determinando que os crimes dolosos contra a vida fossem submetidos ao Tribunal do Júri, uma lei ordinária não poderia tirar desse Tribunal a competência para o julgamento desses crimes.

Os torturadores que mataram suas vítimas cometeram homicídio, que é crime doloso contra a vida. Eles não foram obrigados a torturar e, muitas vezes, por vontade própria, impuseram às vítimas um sofrimento que, por natureza e intensidade, levaria à morte qualquer pessoa normal. Além disso, os torturadores eram servidores públicos civis ou militares que agiam profissionalmente, mediante remuneração, não podendo alegar objetivos políticos. O crime por eles praticado é autônomo em relação ao crime político praticado pelos dirigentes. Se algum deles quiser sustentar que agiu sob coação deverá esclarecer quem deu a ordem para que torturassem, e o Tribunal do Júri decidirá se a prova dessa alegação é convincente.

Os torturadores homicidas, e possivelmente outros, nunca foram anistiados. Agora existem condições para que eles sejam submetidos a julgamento público e imparcial, com a garantia de que não serão torturados para confessar e de que terão plenamente assegurado o direito de defesa. É hora de fazer justiça (...).”

O jornalista Mário Magalhães, em artigo publicado na Folha de S. Paulo, em 12 de julho do corrente, sob o título *Anistia e tortura: uma ferida purulenta*, diz:

“(...) Um bom começo é a releitura da lei 6.683, de agosto de 1979. Convencionou-se em círculos amplos interpretar que teria ocorrido um perdão de mão dupla: anistiavam-se os punidos por crimes políticos de 1961 a 1979, bem como os agentes do Estado que houvessem cometido violência de toda espécie contra aqueles.

Estes estariam abrigados no chapéu dos ‘crimes conexos’, assim definidos: ‘crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política’. Nenhum dos 15 artigos, contudo, fala em tortura.

Seria difícil: a anistia beneficiou quem foi condenado ou punido de algum modo. Ignora-se a existência de torturadores processados e castigados na Justiça devido aos flagelos físicos a que submeteram prisioneiros.

A anistia foi concedida individualmente. Não se tem notícia de quem tenha pronunciado seu

próprio nome, assumido que amarrou seres humanos no pau-de-arara, sevicou-os com choques elétricos, matou-os a pauladas, sumiu com seus cadáveres, e tenha requerido perdão legal. Não há acusação e punição, inexistente anistia (...).”

A luta continua! A verdadeira democracia não será construída sobre os cadáveres insepultos dos combatentes assassinados e sob a mão impune dos seus assassinos.

Ao invés de virar esta página da história, como querem muitos, pretendemos mantê-la viva. A ilusão de que o esquecimento é suficiente para eliminar do cenário histórico determinados períodos sempre foi mascarada, pois a história não pode ser sepultada como indigente e sob um falso nome.

“Quando perdemos a capacidade de nos indignarmos com as atrocidades praticadas contra outros, perdemos também o direito de nos considerarmos seres humanos civilizados”, disse um dia Wladimir Herzog.

CARTA DE PORTO ALEGRE

Em virtude da importância dos arquivos da repressão das ditaduras militares, tanto para a compreensão do nosso passado recente, como para o esclarecimento de crimes contra os direitos humanos e para o uso administrativo no exercício dos direitos próprios da democracia e, tendo em vista o estabelecimento de uma política internacional de organização, conservação e tratamento desses arquivos, tanto no que diz respeito aos direitos coletivos como individuais, a saber:

Direitos coletivos:

O direito de povos e nações realizarem sua própria transição política;

O direito à integridade da memória escrita dos povos deve ser irrenunciável;

O direito à verdade;

O direito de conhecer os responsáveis pelos crimes contra os direitos humanos.

Direitos individuais:

O direito de conhecer o paradeiro de familiares desaparecidos no período repressivo;

O direito ao conhecimento dos dados existentes sobre si nos arquivos da repressão – *habeas data*;

O direito à investigação histórica e científica;

O direito à anistia para presos e perseguidos políticos;

O direito à compensação e reparação de danos sofridos pelas vítimas da repressão;

O direito à restituição de bens confiscados,

O Seminário **Memória das Ditaduras – Instrumentos para a consolidação dos Direitos Humanos**, em conformidade com a proposta do Grupo de Especialistas em Arquivos da Repressão da UNESCO, propõe:

- A criação de comissões, nos países de regimes democráticos pós-ditadura, encarregadas de administrar os documentos dos extintos órgãos de repressão e de manter controle dos documentos dos serviços de inteligência atuais;
- A constituição de instituições arquivísticas públicas especialmente criadas para a conservação dos documentos, seguindo os princípios da arquivística e do Grupo de Especialistas estabelecidos pela UNESCO - Conselho Internacional de Arquivos;
- A declaração dos documentos da repressão como bens de interesse histórico-cultural da Nação, na categoria de bens culturais protegidos;
- A criação de garantia a todas as pessoas do direito ao livre acesso aos arquivos, para obter informação sobre a existência de expedientes em seu nome e de familiares;
- A seleção e separação de expedientes políticos, do restante dos documentos policiais, nos organismos de informação que continuam existindo na democracia;
- A conservação dos expedientes que contenham informações sobre pessoas vítimas da repressão de, no mínimo, 75 anos após a sua data de confecção, para o exercício de direitos;
- A constituição de um Fundo Financeiro de ajuda à preservação dos arquivos a serviço da proteção dos direitos humanos, visando a cooperação econômica aos países em vias de transição à democracia, para evitar o colapso das instituições ou a destruição de documentos;
- A divulgação pública aos cidadãos sobre seus direitos relativos aos documentos da repressão.

Na irrestrita defesa dos princípios democráticos e dos direitos humanos e de acordo com as normas previstas pela UNESCO, de conservação e tratamento dos arquivos da repressão, o Seminário reforça a proposta da constituição de um amplo Foro Internacional sobre os documentos das instituições repressivas, do qual devem participar, entre outros, historiadores/historiógrafos, arquivistas, juristas, entidades de defesa dos direitos humanos, partidos políticos e parlamentares.

“Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça”

III Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 25 de Janeiro de 2003

Sistema prisional

“(...) o depoente exercia as funções de costureiro de bolas. Presenciou por várias vezes a retirada de presos das galerias para revistas. Porém, nesse dia, salienta o depoente que isso foi diferente. Entraram agentes penitenciários armados e algemados todos e levaram para o pátio. Agrediram os presos. O depoente foi agredido com socos, pontapés, um planhaço de facão nas costas e o Agente Vinadé dizendo que era para não deixar marcas bateu com um livro grosso nas costas do depoente.”
Trecho de uma denúncia de violência física no sistema prisional publicado no Relatório Azul 2002/2003.



Marcelo G. Ribeiro

Gilmar Bortolotto*

*A toda ação corresponde uma reação igual e em sentido contrário
(Isaac Newton - 1684).*

Introdução

Foi com imensa satisfação que recebi e aceitei o convite da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa para escrever um artigo a ser publicado na edição comemorativa dos dez anos de existência do Relatório Azul, documento de grande valia e que há anos denuncia as agressões aos direitos humanos no Estado do Rio Grande do Sul.

O tema a ser tratado, segundo o convite, seria o sistema prisional, com uma abordagem de caráter “bem pessoal”, sem desprezar-se eventuais dados estatísticos e constatações decorrentes da experiência profissional.

A partir daí, passei a pensar em como registrar no artigo tantas coisas importantes que deveriam ser ditas, bem como de que forma dizê-las de maneira bastante clara e sem ferir suscetibilidades. Senti que não seria fácil, pois tratar de um tema que hoje significa uma das maiores chagas da sociedade e uma das mais importantes demonstrações do fracasso de alguns sistemas adotados pelo Estado importaria em mexer numa ferida antiga.

Seria preciso, então, utilizar algum termo de comparação, lançar mão de expressões metafóricas e de alguns eufemismos, sem deixar de ser bem claro na exposição, tudo para aliviar o impacto de algumas afirmações que precisariam ser feitas.

Pensei, pensei e resolvi utilizar a...física. Sim, a física, porque pareceu ser a parte da ciência que melhor ofereceria instrumentos para que as afirmações fossem feitas com a utilização de uma metodologia comparativa.

É a física que nos faz compreender que existe uma lei natural que impõe ao homem reações às

ações que ele decide adotar em qualquer segmento do convívio social. Sim, essa é uma lei natural, não tendo sido, portanto, *inventada* por qualquer ser humano (Newton leva o crédito de a ter *descoberto*). Sobre a existência de tal lei todos temos uma leve intuição desde o momento em que nos reconhecemos como seres individuais.

Nossos mestres tentaram fazer com que entendêssemos algo sobre a lei da ação e reação nos bancos escolares, mas como a forma de exposição, no geral, era muito chata (espero que os meus não leiam o artigo), não conseguimos, muitos de nós, assimilar qual o verdadeiro significado e a real importância de tal enunciado. Seguimos adiante apenas com a intuição que “vem de fábrica” sobre o assunto, ficando para a vida prática o verdadeiro aprendizado.

O leitor deve estar questionando, neste momento, se eu não estou sonhando ou se não remeti o artigo errado para publicação. Não, não há qualquer equívoco. Quero, isto sim, que aquele que vai ler o que escrevo, seja quem for, seja convencido de que, por ser uma lei natural e genérica, a da ação e reação nos atinge em todas as escolhas, inclusive naquelas que dizem com a condução de temas que parecem estritamente jurídicos, como o sistema de execução das penas.

Penso que a pena privativa de liberdade ainda é instrumento dos mais necessários para a manutenção das estruturas de convívio social. Em razão disso, não pretendo abordar o tema sob a ótica do “coitadismo”, que procura imprimir às penas um caráter de inutilidade em razão do sofrimento que o sujeito passivo da execução experimenta. A racionalidade, aqui, é essencial. Não tenho qualquer ilusão sobre a possibilidade de o sistema prisional, nas condições atuais, recuperar ou inserir alguém. Infelizmente, também percebi que, por ora, não existe outra alternativa para algumas pessoas que cometem crimes.

Não esperem, portanto, afirmações do tipo “se as penas não recuperam, vamos abolir a prisão”, mas sim as que dizem com formas de organizar e humanizar o sistema de cumprimento da pena privativa de liberdade.

Se o sistema prisional é de existência necessária, devemos trabalhar para fazer dele uma estrutura que contribua minimamente para a recondução do indivíduo preso ao convívio social, preservando sua condição de ser humano.

Algumas críticas serão necessariamente feitas ao longo da exposição, sem que haja qualquer intenção de atingir pessoas ou instituições. O único objetivo é o de demonstrar, através da menção a fatos, algumas coisas que, para mim, estão suficientemente claras. Sem isso o artigo

* Promotor de Justiça

perderia sua razão de ser.

Por falar nisso, utilizei, por vezes, a expressão “Estado”, que deve ser compreendida como todo o tipo de órgão, entidade, instituição ou poder que exerça função pública.

Muitas das críticas serão realizadas na primeira pessoa do plural - nós -, porque nelas considero-me incluído.

Ressalto que um elevado número de pessoas, profissionais da mais alta qualificação, teriam melhor condição de discorrer sobre o tema em questão, porque o conhecem bem.

Muitas outras pessoas desconhecem totalmente o que se passa durante a execução das penas, pensando, a partir daí, que tudo corre bem.

Existe, ainda, um outro grupo de pessoas que conhece, parcial ou totalmente, a forma como as penas estão sendo executadas, mas, ou não percebeu a importância do tema, ou, o que é pior, percebeu e faz de conta que não vê o que está ocorrendo.

A todos dirijo o convite no sentido de que leiam com bastante atenção este artigo e pensem sobre aquilo que está registrado nele.

Nada foi inventado. São apenas constatações.

Mas vamos ao que interessa.

A atividade da Promotoria de Justiça - base para conhecimento do problema

Em abril de 1998, o Ministério Público do Rio Grande do Sul instalou uma Promotoria de Justiça especializada na fiscalização das casas prisionais, atribuição prevista, de forma básica e genérica, no artigo 68, parágrafo único, da Lei de Execuções Penais, que afirma caber ao promotor de justiça fiscalizar os estabelecimentos penais.

As atribuições da Promotoria mencionada e que permitiram o desenvolvimento da atividade relatada a seguir eram, inicialmente, as seguintes:

a) Atuação fiscalizatória e correicional junto aos estabelecimentos prisionais jurisdicionados pela Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre, com inspeções nas casas prisionais e acionamento judicial quando necessário. Além das inspeções, sempre que houver movimento coletivo de apenados o promotor comparecerá para fiscalizar o encaminhamento dado ao conflito, ouvir as reivindicações e reclamações, apresentando soluções que permitam superar o problema;

b) Realização de levantamento sobre a situação jurídica dos detentos, informando a estes sobre os benefícios a que têm ou não direito, o que está sendo postulado e o andamento dos pedidos já solicitados, bem como, no caso de constatação de irregularidades na situação de presos provisórios, encaminhamento do caso à Defensoria Pública, para as providências que forem cabíveis;

c) Agilização do procedimento dos benefícios previstos em lei, com requisição de pareceres da C.T.C., atestados de trabalho, atestados de conduta carcerária, etc., e seu encaminhamento direto aos Promotores de Justiça titulares da VEC/POA ou ao cartório;

d) Nos procedimentos de indulto pleno ou parcial, receber as listagens e a documentação das casas prisionais dos detentos que se enquadram no decreto presidencial, emitir o parecer do Ministério Público e encaminhar ao cartório da VEC/POA;

e) Atendimento ao público - condenados e seus familiares -, com prestação de informações por escrito;

f) Atendimentos periódicos aos detentos ou aos seus representantes nas casas prisionais, bem como a policiais civis e militares recolhidos em quartéis ou delegacias;

g) Estabelecer ligação entre o Ministério Público, a Susepe, o Judiciário, os órgãos de segurança e da execução penal.

Registre-se que as atribuições inicialmente estabelecidas estão sendo modificadas segundo a necessidade imposta pelo trabalho desenvolvido. A Promotoria de Justiça, conforme projeto já aprovado na Assembléia Legislativa e em fase de implementação no Ministério Público, contará com quatro promotores para a atividade fiscalizatória de estabelecimentos penais. A estrutura material será ampliada, sendo que as intervenções poderão ser realizadas em todo o Estado, em conjunto com o agente do Ministério Público que atua na comarca do interior.

Criada a Promotoria de Justiça, fui nomeado para o preenchimento do cargo, passando a realizar os primeiros contatos com o sistema prisional.

Não é preciso dizer que houve uma resistência inicial natural. Digo natural porque um sistema acostumado de há muito com a “administrativização” de todas as rotinas, treinado para tratar qualquer problema que ocorre em estabelecimento penal apenas como “uma questão de segurança”, sem a cultura de encarar a execução das penas como uma gestão integrada e multifacetada, que prevê legalmente a intervenção de vários órgãos (com uma face administrativa e outra judicial), até que resistiu pouco.

Mas a resistência não vinha somente da Administração. Por parte dos presos, a reação (nunca perguntei, mas imagino) deveria ter por base o seguinte raciocínio: “Mas como é que o promotor, que é o sujeito que acusa e coloca a gente na cadeia, agora vem aqui interessado em saber até que ponto as coisas funcionam ou não?”

Em ambos os casos, somente com muito tempo de atividade comecei a perceber que a resistência, na verdade, tem a ver com alguns “segredos” do sistema prisional que ninguém queria que fossem revelados (depois voltaremos ao assunto).

Apesar da confusão gerada pela intervenção inicial, passei a trabalhar no sentido de remover os obstáculos existentes, fossem eles colocados pela Administração ou pelos presos.

Como em qualquer atividade, deixando de lado o preconceito, considerei qual seria a melhor forma de conhecer o problema. A conclusão não poderia ser outra: perguntando.

Foi traçada e executada, então, a seguinte estratégia:

- No primeiro ano de atuação (de abril a dezembro de 1998) foram ouvidos, pessoalmente, pelo promotor de justiça, cerca de três mil apenados, com o objetivo de colher-se informações sobre as prioridades a serem atacadas, fornecendo-se a situação jurídica atualizada para o atendido. Os nomes para composição das listagens para o atendimento eram indicados na proporção de um terço pela direção do estabelecimento, um terço pelos presos e um terço pelo Ministério Público. Detectada alguma irregularidade na situação jurídica, era dado o devido encaminhamento. Esse contato permitiu uma espécie de “apresentação” do trabalho que seria desenvolvido, além de proporcionar valiosa troca de informações;
- Estabeleceu-se, com divulgação nas casas prisionais, o horário de atendimento na Promotoria de Justiça para apenados e seus familiares. Por ocasião de tais atendimentos, eram ouvidos os relatos de visitantes dos presos sobre as principais dificuldades enfrentadas no interior dos estabelecimentos penais;
- Foi estreitado o relacionamento com os diretores dos estabelecimentos, que passaram a ter conhecimento sobre a forma de atuação do Ministério Público na atividade de fiscalização. O contato também proporcionou ouvir a Administração sobre suas angústias, além de permitir que se avaliasse qual a formação dos profissionais do serviço penitenciário;
- Foi realizado contato com a Secretaria de Segurança Pública e com a Superintendência dos Serviços Penitenciários para divulgação prévia da atividade;

- Foi realizada reunião com os diretores de estabelecimentos penais para comunicação da rotina de inspeções periódicas, bem como para esclarecer o que passaria a ser exigido pelo Ministério Público no exercício de tal atividade;

- Foi iniciada a rotina de inspeções mensais, bem como passou o Ministério Público a comparecer a todos os atos que configuravam protestos coletivos de apenados;

O sistema adotado funciona, com alguns aperfeiçoamentos ditados pela prática cotidiana, ainda hoje, com a natural ampliação. Para que se tenha uma idéia, a Promotoria de Justiça recebe, por ano, cerca de seis mil cartas de presos de todo o Estado, os quais solicitam toda espécie de informação jurídica ou assistência. Todas são respondidas, acompanhando a resposta a situação jurídica atualizada do preso contida no expediente carcerário, com explicações sobre prazos para benefícios, atendimentos, formas de acesso à justiça e outros encaminhamentos.

Na Promotoria de Justiça são atendidos, por ano, de cinco a seis mil pessoas (presos e familiares), encaminhando-se as solicitações.

O leitor, ligado ou não à área jurídica, deve estar pensando como é possível considerar a palavra de presos como elemento formador de convicções sobre os problemas do sistema prisional.

A resposta baseia-se em um raciocínio simples: perguntar a quem vivencia o problema (saliento, ainda, que os questionamentos e conclusões que deles advieram não se basearam apenas na oitiva de presos, mas também dos servidores que gerenciam as casas prisionais).

O que se quer fazer compreender é que, na atividade de fiscalização não se pode desconsiderar qualquer contribuição. É preciso não ser preconceituoso, recebendo com tranquilidade a informação, para, após, fazer uma avaliação racional, sempre no contexto maior.

Como a situação do sistema prisional sofre contínuas modificações, a atividade desenvolvida permite que se atualize, com relativa confiabilidade, como estão as coisas em cada estabelecimento penal.

Na prática, o sistema desenvolvido permitiu e continua permitindo que se produza um resultado muito bom no aspecto manutenção da tranquilidade nas casas prisionais. O encaminhamento das questões propostas, a resposta aos pedidos (ainda que negativa), a informação jurídica e a intermediação dos conflitos são elementos vitais para a paz nos estabelecimentos penais.

Criou-se, nas verdade, um sistema civilizado de comunicação, que foi identificado pelos presos como uma forma não violenta de encaminhamento das questões e necessidades do cárcere. O que

antes era reclamado via motins e rebeliões passou a ser direcionado através da via prevista em lei. Mesmo assim, quase dois anos passaram até que se pudesse ter acesso às informações necessárias para o estabelecimentos de rotinas. Quanto maior a proximidade daquilo que se podia considerar “verdade”, maior a gravidade dos problemas identificados. Quais seriam eles? Isto merece um novo capítulo.

Os problemas detectados

Uma das principais características do sistema prisional é a hermeticidade (não gostamos de mostrar o que é “feio”). Trata-se de um ambiente extremamente fechado no sentido literal da expressão. À época do início da atividade ora relatada, então, a dificuldade era muito maior, o que já não ocorre hoje. É que a cultura da fiscalização somente pode ser implantada e disseminada aos poucos. É muito difícil convencer quem trabalha há décadas de uma forma, a redirecionar suas rotinas. Maior ainda é a dificuldade de convencer que, a longo prazo, a fiscalização sempre produz resultados positivos.

Nesta tarefa, qualquer atuação externa é considerada como interferência indevida (mesmo que legalmente prevista), até pela falta de hábito por parte daqueles que gerenciam administrativamente o sistema. Adiante veremos que tal cultura começa a se modificar.

O fato é que, no início das atividades fiscalizatórias, muitas irregularidades foram detectadas. Por exemplo:

- Constatou-se a existência de presos cumprindo pena além do prazo da condenação ou com prisão provisória já revogada (eventos excepcionais);
- Verificou-se a existência de punições disciplinares sem a respectiva apuração regular sobre a falta praticada (evento de ocorrência comum);
- Excessos de todo tipo na utilização da força (evento de ocorrência comum e utilizado como punição);
- Superlotação em alguns estabelecimentos penais;
- Insalubridade do local em alguns estabelecimentos penais;
- Deficiência na assistência em geral, especialmente à saúde;
- Deficiência de informação e assistência jurídica;
- Ausência de classificação de presos;
- Insuficiência de regras administrativas claras (no que diz com rotinas simples como visitação,

revistas, ingresso de objetos e valores nos estabelecimentos penais);

- Ausência absoluta de noção de sistema;
- Utilização de presos em atividades que deveriam ser exercidas por servidores públicos;
- Quase que ausência de fornecimento de alguns gêneros, especialmente os que dizem com a higiene e limpeza;
- Carência generalizada de recursos humanos (número de servidores insuficiente para o mínimo atendimento das rotinas e do controle);
- No que diz com os apenados, constatou-se a formação de grupos com a organização de verdadeiros “Estados” - as facções penitenciárias;
- Concentração de quase metade do efetivo carcerário do Estado em uma única Vara de Execuções - Porto Alegre;
- Inexistência de assistência ao egresso, etc.

Aqui é importante registrar que não se está a indicar culpados, mas apenas a apontar fatos constatados, e, em boa parte dos casos, documentados através de depoimentos, filmagens e fotografias.

Faço questão de dizer que não se trata de acusar este ou aquele governo pelas deficiências. O problema é antigo e está baseado na cultura da vingança, que preleciona que aquele que comete crimes não deve apenas cumprir a pena, deve sofrer física e moralmente. Apoiados nesta cultura é que produzimos, ao longo de muito tempo, o sistema que temos hoje.

O fato é que o cenário era indicativo de precariedade material (em quase todos os estabelecimentos), de uma cultura bem definida no trato com presos e, em muitos casos, de falta absoluta de recursos para fazer algo melhor.

Mas será que tais deficiências ocasionam apenas o sofrimento do preso? Parece que não, como veremos adiante (sem esquecer a proposta inicial de tratar o problema no contexto da terceira lei de Newton).

Vamos em frente.

Medidas adotadas - alguns exemplos

Diante do quadro que se desenhava, optou-se pela adoção de algumas medidas, nem todas simpáticas. É que havia necessidade de impor limites e exercer controle sobre uma atividade

administrativa muito acostumada com o arbítrio, até mesmo com a utilização dos instrumentos duros que a legislação coloca ao dispor do Ministério Público na atividade fiscalizatória de estabelecimentos penais.

Obviamente que a Lei de Execução Penal, ao afirmar que o Ministério Público deve fiscalizar a execução da pena e visitar os estabelecimentos penais, oferece também instrumentos que fazem valer a autoridade concedida. Se não fosse assim, as inspeções em casas prisionais seriam transformadas em visitas de cortesia.

Alguns exemplos de medidas adotadas para coibir atividades exercidas fora dos limites indicados na legislação de execução penal são os seguintes:

- Instauração de procedimentos investigatórios toda vez que é recebida notícia de abuso de qualquer espécie praticado pela administração carcerária. O apenado é imediatamente inquirido, com requisição de apresentação para exame de lesões, além de registro fotográfico. Devidamente instruído, o expediente é remetido, por cópia, para a Corregedoria da SUSEPE (caso envolva conduta de servidor penitenciário) e para a Corregedoria da Brigada Militar (caso envolva conduta de policial militar), requisitando-se a instauração de sindicância. Além disso há requisição de inquérito para a Polícia Civil. Concluídos os procedimentos, com o retorno, possibilita-se o controle sobre prazos para conclusão das investigações e seus resultados (instrumento que fornece excelente avaliação sobre a condução das corregedorias);
- Intermediação e fiscalização sobre o encaminhamento dado pela Administração aos conflitos e reclamações coletivas de apenados;
- Nas inspeções periódicas, verificando-se a existência de locais insalubres para cumprimento de pena, é feita anotação no livro de inspeções existente em todos os estabelecimentos penais para registro exclusivo do Ministério Público. É concedido prazo razoável para que o problema seja corrigido (salvo em casos muito graves). De imediato é instaurado expediente composto pela ata de inspeção, registros fotográficos e filmagens. Na omissão da autoridade administrativa para correção do problema, requer-se a interdição total ou parcial do estabelecimento. Os pedidos de interdição podem ter como motivação não apenas problemas materiais ou de pessoal, mas também a fragilidade da segurança do estabelecimento penal, deficiência de atendimento médico, etc (a interdição parcial é mais utilizada, até pela impossibilidade de transferir-se todos os presos do estabelecimento para outro local. É medida de utilização

limitada, em função da superlotação);

- Verificação, também nas inspeções, sobre a regularidade formal das guias de execução e de internação;
- Verificação sobre as formalidades legais exigíveis para a aplicação de sanções disciplinares, com responsabilização de servidores por eventuais abusos;
- Verificação das condições de trabalho, pagamento, critérios para concessão;
- Fiscalização da forma de visitação e revista das visitas;
- Verificação sobre a colocação dos apenados no estabelecimento penal relativo ao regime correto de cumprimento da pena;
- Medida judicial para evitar a mistura de facções rivais;
- Adoção de medidas contra a colocação de apenados em risco pela administração;
- Verificação de critérios para a concessão de permissões de saída;
- Detecção de eventuais irregularidades no fluxo de andamento dos pleitos dos apenados, peticionando-se ao Judiciário quando o problema a ser corrigido afetar a comunidade carcerária coletivamente;
- Criação de sistema de comunicação através de cartas, com resposta por escrito acompanhada de expediente carcerário com a situação atualizada;
- Nas visitas de inspeção, realização de reuniões com os representantes dos presos, registrando-se as reclamações e fixando prazo para a apresentação, em retorno, do encaminhamento dado às questões, etc (excelente instrumento para avaliação sobre as rotinas e necessidades do estabelecimento), etc.

As medidas adotadas nunca dispensam a necessária e prévia orientação. Entretanto, para que se implemente uma cultura de fiscalização, é necessário que os limites fiquem bem claros e que o fiscalizado saiba exatamente o que vai acontecer se os limites forem ultrapassados.

O fato é que se verificou que o sistema penitenciário, de sistema tinha e continua tendo muito pouco. Cada casa prisional mantém uma estrutura independente, com procedimentos, rotinas e regras administrativas diferentes das demais. Trata-se de pequenas “cidades”.

É claro que a sistemática implementada para a fiscalização da execução das penas está longe de ser solução para a maior parte dos problemas, mas evita que eles sejam agravados pela eventual interpretação administrativa equivocada de normas ou sobre fatos.

O importante na atividade fiscalizatória é a luz que ela lança sobre um sistema que se caracteriza por ser muito fechado e obscuro.

Sem um freio à atividade administrativa na execução da pena e sem que qualquer segmento representativo da sociedade tenha acesso ao cárcere, fica muito fácil cada um fazer o que bem entende nos estabelecimentos penais. É que pela qualidade do sujeito que suporta a execução, é natural que a sociedade, vitimada pela violência representada pelo crime, concorde com a adoção de procedimentos não muito civilizados.

O grande equívoco está em o Estado, que deveria ser o detentor da racionalidade, adotar o discurso vingativo da vítima para justificar suas omissões, permitindo a barbárie. Essa forma de proceder gera conseqüências muito graves, como veremos adiante.

A fiscalização, lentamente, vai criando uma cultura, mas o trabalho exige muita persistência e firmeza.

Se é que ninguém notou, o Estado do Rio Grande do Sul, com todas as suas carências no que diz com o sistema penitenciário, há vários anos não apresenta qualquer rebelião com vítimas fatais, feridos graves ou reféns. Isto se deve, com certeza e principalmente à introdução da cultura do encaminhamento das demandas. Atribuo o mérito disso aos servidores que trabalham nos estabelecimentos penais, que compreenderam a importância de adotar-se a cultura do encaminhamento civilizado dos requerimentos dos apenados. Mas ainda temos muito a fazer, em conjunto.

Para encerrar este capítulo, gostaria de relatar um episódio ocorrido quando de comparecimento no Presídio Central de Porto Alegre e que é bastante ilustrativo no que diz com a mudança de cultura no trato com as questões penitenciárias.

Todos sabem que o Presídio Central apresenta uma lotação que atinge praticamente o dobro de sua capacidade. Mesmo nesse cenário, a direção e os servidores do estabelecimento, através de seu esforço e dedicação pessoal, procuram dar encaminhamento às demandas geradas pela sobrecarga decorrente da superlotação. Apesar de a situação ser bastante grave na casa prisional, praticamente não se ouve falar em grandes tumultos (mas, repito, a situação é bastante grave).

Pois estávamos todos (eu, o diretor e outras pessoas) no telhado do Presídio Central observando a tranqüilidade com que se desenvolvia a visitação nas galerias. Em determinado momento, comentei com o diretor do estabelecimento que, em 1998, quando assumi a Promotoria de

Justiça, o Central se notabilizava pela constante presença, dentro do estabelecimento, do Batalhão de Operações Especiais, em razão dos inúmeros conflitos que lá se anunciavam ou efetivamente ocorriam. O BOE várias vezes por mês, deslocava todo um aparato para prevenir ou reprimir manifestações de presos no Central. Nesse momento, um oficial que nos acompanhava afirmou: “pois é, o pessoal do BOE quase que não conhece mais o Central, de tanto tempo que não vem aqui”.

Aos dedicados servidores envolvidos no episódio e a todos os que estiverem lendo este artigo, afirmo, com certeza absoluta, que a mudança de cultura, com a adoção de métodos civilizados de controle e, principalmente, de encaminhamento das demandas geradas no sistema prisional produz, como reação, comportamentos semelhantes, que importam na abdicação da violência como instrumento das reclamações por parte dos presos.

Civilidade não é sinônimo de fraqueza, nem identifica ausência de disciplina ou rigor, ao contrário, trata-se de linguagem que produz, em retorno, ordem e reconhecimento, criando um senso comum de justiça.

O Estado errará todas as vezes que pretenda utilizar a mesma linguagem do autor do crime, perdendo, então, a autoridade que lhe foi conferida na condição de produtor da civilidade e de mediador de conflitos.

O criminoso não respeita a violência gratuita (não confundir com autoridade). Ela não é novidade na sua vida. A autoridade estatal é reconhecida pela condução civilizada que se dá a qualquer problema. Aí sim o Estado é identificado, até pelo delinqüente, como um ente a ser respeitado.

Alguns números que fazem pensar

Não é suficiente, entretanto, que adotemos uma cultura que produza a civilização do cárcere se outras medidas não forem sendo adotadas ao mesmo tempo (sobre elas falarei no capítulo final). Há um limite para tudo, não se podendo resolver problemas de superlotação e de ausência de assistência apenas com o encaminhamento de demandas, sob pena de tal encaminhamento ter um resultado apenas virtual.

Quando assumi a atividade de fiscalização, em abril de 1998, o Estado do Rio Grande do Sul contava com **12.504** presos (dados colhidos no efetivo carcerário da SUSEPE - maio de 1998).

Atualmente, o Estado conta com **21.074** presos (dados colhidos no efetivo carcerário da SUSEPE -

setembro de 2004). Trata-se de um aumento de cerca de **70%** no efetivo de presos (não podemos esquecer dos milhares de mandados de prisão pendentes de cumprimento).

Apenas a título de ilustração, no ano de **1998**, o Presídio Central, então já parcialmente interdita-do por ação do Ministério Público, abrigava **1.891** pessoas. Atualmente o Central acumula **3.309** presos (efetivo carcerário da Susepe- setembro de 2004).

Casas prisionais como o Central geram demandas absurdas, como, por exemplo, ingresso de um número de visitas que pode supera a **1.000** por dia (e elas precisam ser atendidas, cadastradas, revistadas e encaminhadas); ingresso de presos que pode superar o número de **40** por dia; escoltas para atendimento médico de mais de **400** presos por mês para fora do estabelecimento, etc. Não é preciso dizer que a criação de vagas no sistema está longe de acompanhar a evolução do número de presos. De igual forma, os recursos humanos e materiais, de há muito, deixaram de acompanhar o quadro evolutivo ora registrado no que diz com o número crescente de presos.

A mesma situação de desproporcionalidade atinge praticamente todos os setores da Superintendência dos Serviços Penitenciários - Susepe, sobrecarregando o gerenciamento e gerando situações muito graves, além de impedir a prestação de um serviço mais qualificado.

Apenas a título de exemplificação, tomando como exemplo a assistência à saúde, a Susepe, hoje, praticamente não tem qualquer condição de atender à demanda gerada pela população carcerária. Trata-se de uma população que, na sua quase que totalidade, tem ou terá algum tipo de doença grave e contagiosa.

Em expediente que tramita na Promotoria de Justiça para apurar as condições da assistência à saúde no sistema prisional, verificou-se que, no ano de 2003 mais de **80** presos morreram no interior dos estabelecimentos penais vitimados por doenças. A média é de **7** presos mortos por mês. No ano de 2004, a média de presos mortos por mês cresceu para **11** (eu sei, alguém deve estar pensando: e daí?).

Os dados estão em fase de confirmação pela Susepe, ainda não se tendo chegado a um denominador comum sobre o número de mortos em razão de doenças.

Outro problema é a concentração de presos na região de Porto Alegre e Charqueadas sob uma única jurisdição, da Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre. Enquanto que cada comarca do interior tem um juiz que trata da execução das penas, quase metade do efetivo carcerário gaúcho é jurisdicionado por dois magistrados, que atuam na VEC/POA (mais de **9.000** presos).

Poderíamos continuar citando números por muitas páginas, mas o objetivo não é o de fazer uma devassa numérica no sistema prisional. Pretende-se, isto sim, lançar dados para que o leitor reflita sobre o tema e faça eventuais projeções sobre para onde nos dirigimos, onde pretendemos chegar e que procedimentos estamos ou não adotando no sentido de equacionar razoavelmente a questão para o futuro.

O fato é que com alguns tipos de ação, estamos gerando reações que nos atingem quotidianamente (não esqueceram da lei de Newton, não é?).

Avancemos um pouco mais.

Reações decorrentes das nossas ações (ou omissões)

No contexto proposto para análise do tema, se, efetivamente, a toda ação (ou omissão), corresponde um reação igual e em sentido contrário, temos de ter especial cuidado com aquilo que produzimos durante a execução das penas e no trato com o sistema prisional.

O amigo que está fazendo a leitura deste artigo, se acompanha o raciocínio, vai começar a compreender aonde quero chegar.

Afirmar, no começo da exposição, que em algum momento de nossa existência, todos compreenderemos o real significado da lei natural que impõe reações equivalentes em intensidade às nossas condutas. Isto depende de nos propormos a um esforço para entender o porquê da existência dessa regra.

Trata-se de um sistema de equilíbrio que não pode sofrer alterações sem que experimentemos a correspondente consequência. Recebemos pelo que fazemos ou como fazemos.

Nem sempre (ou quase nunca) compreendemos “de primeira”. É do processo que os avanços sejam produto da experimentação. Agimos, inicialmente, como ignorantes (aqui entendido como o que desconhece, ignora). Conforme a reação e na dependência da avaliação que realizarmos, chegamos ao produto final que é o aprendizado.

Por vezes, entretanto, desconsideramos a reação produzida de forma reiterada. Sabemos que uma ação está produzindo “tal” reação e fechamos os olhos para o resultado. Aí o binômio ação/ reação começa a funcionar como uma espécie de “castigo” para o renitente.

O mesmo raciocínio vale para as escolhas que uma sociedade faz na condução dos temas que lhe

interessam. Se escolhe uma forma de condução que leva à manutenção da pobreza, da ignorância, da ausência de acesso à educação, enfim, ao desequilíbrio, deve arcar com a reação, que é crescente criminalidade.

Não estou afirmando que todo pobre é criminoso, mas sim que a pobreza excessiva muitas vezes produz ignorância, fragilizando o homem e tornando-o mais acessível à idéia de solucionar suas necessidades pelo “caminho curto”.

No sistema prisional recebemos grande parte do que (ou melhor, de quem) já é um produto das escolhas que a sociedade fez e iniciamos um novo processo, com novas opções e resultados que podem ser os mais diversos.

Não estou sendo muito claro? Então vamos à análise de nossos procedimentos e seus resultados. Produzimos, ao longo do tempo, a superlotação, principal problema do sistema prisional, porque importa na “massificação” de todos os demais procedimentos.

“Massificação” é exatamente o contrário de individualização, princípio constitucional que afirma que a lei deve regular a individualização das penas (art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal). É reflexo da individualização, que cada preso seja classificado segundo as suas características, personalidade e antecedentes. É assim que nós deveríamos proceder para que conheçêssemos nossos encarcerados.

A classificação tem algumas finalidades: identificar o preso, estabelecer qual o tratamento penal adequado para reintegrá-lo e servir de ponto de partida ou referência inicial para a execução da pena.

É bem simples. Cumprir o princípio da individualização é tratar cada indivíduo como um ser único e não como um componente não identificado de uma “massa carcerária”.

Como escolhemos (há décadas) não cumprir minimamente as diretrizes de individualização, criando um “ser” chamado “massa carcerária”, arcamos com as consequências desse procedimento. Sim, pois se não temos parâmetro inicial para o desenvolvimento de qualquer forma de tratamento, devolveremos ao convívio social um sujeito certamente pior do que aquele que recolhemos.

Mas não é só. Como não temos o parâmetro inicial identificador do indivíduo no começo da execução da pena, como saber, depois, se ele melhorou a ponto de, por exemplo, progredir de regime. Compararemos, na ausência de classificação, a avaliação realizada para a concessão de qualquer benefício com o quê? Nesse caso, a reação ao nosso proceder importa em liberar

alguém despreparado para o retorno ao convívio social e que vai reincidir (lamentavelmente o índice de reincidência - aqui utilizada no sentido de retorno ao sistema prisional - é absolutamente aviltante).

Mas a superlotação que produzimos ao longo de muitos anos de omissão (afinal o preso é um sujeito que deve cumprir a pena de qualquer jeito - afirmamos) determina toda a sorte de absurdos, como, por exemplo, a criação de “Estados” no interior dos estabelecimentos penais. Exatamente. São os grupos conhecidos como facções penitenciárias.

As facções são agrupamentos que se formam muito em razão da superlotação e da massificação dos procedimentos. Basicamente atendem a alguns objetivos: proteção e segurança de seus integrantes, criação de sistemas que atendam às necessidades que não são supridas pelo Estado e organização para cometimento de delitos.

Não pretendo aprofundar muito este tema, mas apenas para que o leitor tenha uma idéia superficial, as facções penitenciárias possuem uma arrecadação que provém de fontes como o tráfico de entorpecentes no interior dos estabelecimentos, “contribuições” (para não dizer extorsão) de visitantes, subjugação dos próprios presos e percentual da atividade ilícita realizada fora dos estabelecimentos penais.

Quem está lendo o que escrevo certamente deve estar se questionando sobre onde é empregado o valor arrecadado pelos grupos.

A resposta é bastante simples. Além de financiar outras atividades ilícitas, o dinheiro recolhido é utilizado para pagar aquilo que o Estado não fornece, como patrocínio legal, aquisição de gêneros alimentícios e de higiene, medicação, sustento e transporte de familiares, etc.

Mas o pior disso tudo é que a atuação de tais grupos provocam um tipo de escravização. Não entendeu? Eu explico.

Apenados que cumprem pena e são “adotados” por algumas facções, enquanto estão recolhidos recebem, ainda que de forma precária, aquilo que o Estado não fornece, por parte do grupo. A contrapartida é exigida quando tal preso é posto em liberdade, pois deve remeter para o grupo que o sustentou parte de sua atividade ilícita.

Em caso de descumprimento das determinações, o poder de coerção dos grupos é posto em movimento. Preciso explicar o que acontece?

As facções, como o Estado, têm leis bastante claras, administram, julgam e executam.

Os grupos existentes no regime fechado, através das progressões de regime, transferem seus códigos de conduta para os regimes semi-aberto e aberto, produzindo, em tais fases da execução da pena os mesmos problemas e um outro: o elevado índice de “fugas”.

Lembro que quando assumi a atividade de fiscalização, em 1998, deparei-me com um grande contingente de presos que se apresentavam na Promotoria de Justiça (alguns muito lesionados) relatando que haviam sido “postos em fuga” por outros apenados. A princípio, como qualquer pessoa reagiria, não acreditei. Com o passar do tempo, entretanto, tive de curvar-me à realidade. O problema persiste.

O leitor não acredita? Então vamos aos números.

No segundo semestre do ano de 2003, fugiram, apenas das sete casas de regimes aberto e semi-aberto jurisdicionadas pela Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre, **1.381** presos.

No primeiro semestre de 2004, as mesmas sete casas produziram **1.208** fugas.

No Estado do Rio Grande do Sul, as casas prisionais de regime aberto e semi-aberto, apenas no primeiro semestre de 2004, produziram **1.944** fugas.

O dado interessante é que, desse total de **1.944** fugas, **1.208** ocorreram apenas nas sete casas jurisdicionadas pela Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre, justamente onde mais atuam as facções penitenciárias.

Com relação aos dados ora em discussão, por primeiro tenho a dizer que não devemos ocultá-los. Ao contrário. De forma franca e corajosa devemos expô-los à crítica da sociedade, pois ela tem escolhido um sistema penitenciário absolutamente precário e incivilizado, sempre sob o falso argumento de que o condenado deve, mais do que cumprir pena, sofrer.

Decorrência desse tipo de pensamento é que todos (condenados e vítimas) somos atingidos pelo desequilíbrio e pela irracionalidade do que provocamos. Ainda não acreditam? Voltemos aos números.

Apenas no primeiro semestre de 2004, as polícias do Estado do Rio Grande do Sul ocuparam-se em recapturar **1.647** foragidos do sistema prisional.

Os leitores, em sua maioria leigos, devem fazer uma superficial estimativa do custo desse procedimento para o Estado (até porque estão pagando por isso com o recolhimento de tributos). Estão envolvidos nas recapturas inúmeros policiais que deveriam estar fazendo policiamento preventivo ou investigações. Viaturas têm de ser disponibilizadas para o transporte dos recapturados. Funcionários públicos ficam ocupados com a apuração das faltas disciplinares.

Juízes e promotores devem analisar os procedimentos disciplinares, decidindo sobre eventual punição decorrente da fuga. Já imaginaram os valores envolvidos?

Mas tem mais. Desse total de **1.647** foragidos, **411** foram recapturados em flagrante (cometendo outros delitos). Aqui o custo envolvido é o de vidas humanas e patrimônio (não esqueçam que estamos tratando de pessoas que deveriam estar recolhidas).

É claro que as fugas não resultam apenas da atuação das facções, mas boa parte delas decorre da “mistura” de apenados de grupos rivais. Outra parte delas decorre de incertezas de caráter jurídico, de falta de assistência de toda espécie, da insistência em manter colônias penais para abrigar apenados que não têm qualquer vinculação com a atividade agrícola, da precariedade do número de servidores para o exercício do controle, da ausência de contenção que é característica desses regimes, etc.

E tome “prender o preso”. Alguns são recapturados mais de uma dezena de vezes durante o cumprimento da pena (já terminaram o cálculo sobre o custo envolvido?).

Outro exemplo elucidativo sobre o resultado de nossas escolhas no que diz com o sistema prisional é a precariedade da assistência, especialmente a que diz com o atendimento à saúde. Mais uma vez vem à tona a cultura da vingança. Afinal, pensamos, “criminoso não pode ter mais direitos do que o cidadão trabalhador”.

Se o leitor ainda não está convencido sobre o efeito desse tipo de escolha emotiva e irracional, vamos desenvolver um breve raciocínio.

Como já foi afirmado antes, dezenas de presos morrem no sistema prisional todos os anos como decorrência da precariedade (para não dizer inexistência) da assistência à saúde. Cabe lembrar que o preso está sob a custódia e responsabilidade do ente público.

A realidade é a seguinte: se o preso não recebe atendimento quando necessita ele morre. Não é simples viver com AIDS e tuberculose em um local insalubre sem atendimento médico mínimo.

O Estado, por não desenvolver um sistema de atendimento adequado, se ocupa com o transporte de presos para fora dos estabelecimentos penais em todos os municípios para proporcionar apenas um mínimo de assistência à saúde. Trata-se da utilização de viaturas num vai e vem interminável, com mobilização de escolta armada.

O gasto é considerável, sem falar nos resgates de presos, com risco para servidores públicos e população em geral.

Não falarei, por considerar óbvio, na questão do contágio de dentro para fora dos estabelecimentos penais.

E ficamos nós dando desculpas, perdendo tempo com pensamentos vingativos, com ódios e irracionalidades que nos impedem de corrigir, enquanto é tempo, as distorções que criamos. A inexistência de assistência ao egresso é apenas mais um exemplo de nosso descaso com a implementação de um sistema efetivo de execução das penas.

Para quem não sabe, egresso é o preso posto em liberdade por término de pena pelo período de um ano a contar da libertação e aquele que recebe o benefício do livramento condicional, durante o período de prova.

Pois estas pessoas, por lei, teriam direito a um amparo mínimo que os auxiliasse no retorno ao convívio social (confeção de documentos, direcionamento para um posto de trabalho, etc.).

Já sei. O leitor deve estar pensando: “mas como um preso vai ter mais oportunidade do que um cidadão honesto?”. Não se trata disso. Trata-se de um sistema de reintegração mínima para que não se perca essa força de trabalho para a atividade criminosa.

Para que se tenha uma idéia melhor do problema, recebo quase que diariamente na Promotoria de Justiça egressos que não têm documentos, que não têm abrigo e que procuram uma oportunidade mínima para o reingresso na sociedade.

É impossível para alguém que nunca cumpriu pena ter a mais vaga idéia do estigma que vai com o condenado quando posto em liberdade. Sem documentos, então, como conseguir atividade lícita (nem cogito do emprego formal).

Pois saibam que o egresso, boa parte das vezes vai ser “recontratado” pelo crime (lembrem do alto índice de reincidência).

E lá vamos nós novamente, dispendendo recursos para prender de novo aquele que não recuperamos nem assistimos, sem contar no prejuízo patrimonial e psicológico das vítimas do novo delito.

É grande a frustração que experimento quando nessas conversas com egressos praticamente “leio” uma confissão antecipada de reincidência.

Salvo uma iniciativa (e que é privada) louvável como a Fundação Casa do Egresso, não há para onde encaminhar essas pessoas.

O que eu quero demonstrar com tudo isto? É simples. Que, ainda que se mantenha um pensamento desumano e contrário a todo senso de caridade (o que nos desqualifica como sociedade), as

ações que adotamos ao longo de décadas no trato com o sistema penitenciário têm se voltado contra nós.

Se outra razão não existe, se pura e simplesmente não queremos qualquer modelo que vá beneficiar aqueles a quem taxamos para sempre de criminosos, pensemos que o modelo hoje existente tem funcionado como um acelerador dos índices de criminalidade.

Se, por exemplo, utilizarmos os valores despendidos com o transporte e escolta de presos para hospitais e enfermarias, não poderíamos criar um sistema de atendimento mínimo regional em casas prisionais?

Se melhorássemos os recursos humanos e a assistência nos regimes aberto e semi-aberto utilizando o dinheiro que gastamos para recapturar foragidos (sem falar nos novos delitos) não haveria menos fugas?

Se criássemos um sistema mínimo de assistência ao egresso, será que não teríamos um grande retorno econômico, a contabilizar-se os prejuízos determinados pela prática de delitos em reincidência?

Dezenas de outros exemplos poderiam ser citados como forma de ilustrar que a irracionalidade nos tem conduzido a escolhas que nos atingem pela via de retorno.

Para encerrar este capítulo, quero apenas lembrar ao leitor que, enquanto tudo isto acontece sem que tenhamos muitos movimentos no sentido de reverter o fluxo da corrente, o problema cresceu de tamanho em **setenta por cento** desde 1998 (crescimento do efetivo carcerário).

Perspectivas para o futuro

O leitor deve ter notado que não houve muita preocupação em apresentar estatísticas de forma completa sobre o sistema prisional. Apenas destaquei alguns números na preocupação de conduzir quem fizer a leitura deste artigo a um raciocínio no sentido de que temos feito escolhas equivocadas e cegas por adotarmos um pensamento baseado apenas na vingança.

Mas não é somente pelos aspectos negativos que o sistema prisional se destaca. Existem iniciativas positivas e que demonstram que algumas pessoas começaram a perceber que existe a necessidade urgente de modificar rotinas e culturas.

Está em curso um grande esforço na Susepe para a implementação paulatina da individualização na execução das penas. O procedimento é louvável e merece a melhor acolhida.

No mesmo passo, identifica-se uma vontade firme no aumento de postos para trabalho prisional, o que certamente, desde que haja persistência, produzirá um ganho futuro.

A Susepe, aos poucos, começa a incorporar uma mudança lenta e progressiva de cultura, tendendo a inserir-se como uma instituição mais preocupada com a recuperação de pessoas. O caminho, entretanto, é longo. Tudo dependerá, neste particular, da continuidade que os governos diversos pretenderem dar às idéias em andamento.

Aliás, é preciso que a Susepe passe a entender-se como uma instituição, reconhecendo sua própria importância como componente do sistema de segurança pública. Compete a ela tornar concreto todo o sistema que precede a execução das penas (investigação, acusação e julgamento).

Para que isto ocorra, sugiro que os governos atentem para o princípio da continuidade administrativa, recepcionando as boas idéias e iniciativas e valorizando, muito mais, o servidor penitenciário. Note-se que poucas vezes (para não dizer nunca) se tem notícia de intervenções da SUSEPE em projetos ou decisões que dizem com o sistema de segurança pública. É justamente o órgão que tem a função de administrar as penas que teria a melhor condição de fornecer um retrato sobre a criminalidade quotidiana e sobre a decisiva influência que o sistema prisional tem sobre os índices de criminalidade.

Valorizar o servidor penitenciário, entretanto, não significa permitir que cada um faça aquilo que bem entende. A valorização verdadeira nem sempre tem a ver com dar aquilo que a corporação quer, mas sim aquilo que ela precisa. E ela precisa de identidade, de uma carreira bem estruturada e que impeça a cultura de, a cada governo, mudar-se a diretriz para aquela que mais agrada a esse ou àquele gestor público, mesmo que isto signifique um agravamento do problema penitenciário.

Valorizar a categoria profissional significa dar-lhe condições materiais de trabalho, deixando-se de adotar a prática de cobrar aquilo que não pode ser executado.

Sim. É exatamente assim que as coisas sempre funcionaram. Se existe uma determinada carência material, eventual cobrança acaba recaindo sobre o próprio servidor que gerencia a casa prisional, como se coubesse a ele resolver as deficiências da sua “cidade” (isto porque não existe a idéia de sistema).

É urgente que se crie uma instituição forte e independente, com contornos e estruturas bem definidas, com uma carreira que liquide com os oportunismos políticos e permita retorno para o

esforço decorrente da profissionalização de seus servidores.

É preciso uma corregedoria de carreira, com atuação destacada de qualquer interferência externa. E, em especial, é imperioso que o servidor penitenciário receba uma formação muito mais ampla do que aquela que o prepara, apenas, para não deixar o preso fugir. Ele tem que compreender a própria importância como um agente público que dará o trato final ao trabalho da polícia, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Na dependência da sua formação ideológica e profissional fica todo o sistema de segurança pública.

A valorização verdadeira passa pela qualificação do trabalho prestado, pois somente o trabalho de qualidade e principalmente voltado para o bem faz com que a sociedade, e, por conseguinte, o Estado, passem a reconhecer e a remunerar melhor uma atividade.

Seja qual for o caminho escolhido, os resultados virão, positivos ou negativos.

Apesar de todas as dificuldades, vejo o quadro de servidores da Susepe como composto por pessoas empenhadas na obtenção de melhores resultados, e que, além disso, já produzem muito no cenário das precaríssimas condições de trabalho que são fornecidas pelo Estado. Não obstante, talvez o recomeço da caminhada passe por uma reflexão profunda sobre mudanças na cultura até hoje colocada em prática por todos nós.

Sem esse passo necessário, as dificuldades aumentarão cada vez mais, até que se tornem incontornáveis.

Acredito que não seja preciso dizer que o sistema prisional precisa de urgente aparelhamento material, sem o que não há como falar em perspectivas melhores para o futuro. Sem isso, tudo o que foi dito aqui e todas as boas intenções de qualquer um ficarão no plano da virtualidade.

Conclusão

Espero que o leitor tenha compreendido a dimensão daquilo que se procurou transmitir no presente artigo.

A equação é simples: enquanto não pararmos com a irracionalidade; enquanto não diminuirmos o ódio que nos impede de enxergar a realidade, caminharemos no mesmo passo, experimentando, diariamente, as consequências decorrentes de tais escolhas.

É necessário que o Estado reformule seu discurso e passe o recado ao cidadão com maior transparência, deixando de repetir o discurso da vítima para justificar a falta de iniciativas.

A sociedade precisa saber, de forma completa, aquilo que ocorre no interior dos estabelecimentos penais, para que possa optar, corretamente, sobre quais caminhos pretende trilhar no que diz com o sistema penitenciário.

A mudança de discurso e de cultura no trato com o sistema prisional depende de esclarecer ao cidadão que permitir que presos cumpram penas num ambiente insalubre e desprovido de qualquer assistência só pode produzir como resultado o aumento dos índices de criminalidade e mais violência. Mas temos que falar bem claro.

É preciso agir assim porque os governos passam, mas o sistema prisional permanece, sempre com a sua situação agravada.

Espero que as afirmações que fiz sejam compreendidas como uma contribuição de quem, já há algum tempo, preocupa-se com o problema penitenciário, e, por acompanhar a evolução e o agravamento da situação, faz a presente advertência na pretensão de colaborar com mudanças que têm que ser implementadas.

Desde já peço a compreensão de todos se cometi algum excesso. É que a indignação é proporcional à quantidade de sofrimento que presenciei durante o tempo em que trabalho na atividade que me permitiu chegar às conclusões ora expostas. Sofrimento de vítimas de delitos e de condenados. Muito disso é fruto da forma como estamos conduzindo temas como a execução das penas. Para aqueles que ainda acham que estamos conduzindo o problema de forma satisfatória, convido-os a refletirem, com honestidade, sobre os resultados que temos alcançado ao longo do tempo.

Agradeço pela oportunidade de poder registrar as impressões que tenho sobre o problema prisional, principalmente porque, se alguns poucos despertarem o seu interesse sobre a necessária mudança de cultura ficarei gratificado. Mas escrever e revelar opiniões também produz um certo alívio.

Registro que, ao longo do tempo de contato com o sistema carcerário, fui assumindo o compromisso de não mais permitir que algumas afirmações sejam realizadas sem o necessário contraponto, mesmo que isso cause desconfortos. É importante que os “segredos” sejam revelados. Sem isso não haverá evolução, pois todos pensarão que as coisas estão bem.

No mesmo sentido, aceitei a possibilidade de ser duramente criticado por aqueles que não concordam com a possibilidade de um sistema prisional que não confunda execução efetiva e rigorosa das penas com desumanidade, vingança e irracionalidade.

Aos que ainda não compreenderam sobre o que estamos falando, faço o convite no sentido de que

compareçam nos estabelecimentos penais e respondam, com sinceridade, se concordam com a forma como a questão penitenciária sempre foi e continua sendo tratada, nunca esquecendo de prestar atenção aos resultados obtidos no que diz com os índices de criminalidade. Se decidirem não aceitar o convite, que ao menos não emitam opiniões sobre o que não conhecem.

Por fim, agradeço a tudo o que me foi ensinado, ao longo do tempo de atividade no cenário penitenciário por todos os atores envolvidos em tal processo. Tal aprendizado proporcionou-me a compreensão de que existe enorme distância entre aquilo que se “pensa” que está acontecendo e aquilo que efetivamente acontece.

Muito há a fazer, mas não falta disposição e abertura para todo o tipo de parceria, desde que seja para fortalecer as boas iniciativas.

É preciso deixar de lado a irracionalidade e a cultura da vingança e partir para um verdadeiro enfrentamento do tema penitenciário, sem demagogias e oportunismos. Mas é necessário fazer isso logo, porque enquanto pensamos, o problema cresceu setenta por cento desde 1998.

Tomara que tenhamos sucesso.

Idosos

“A casa da senhora era constantemente atingida por lixo e objetos, não tinha luz elétrica por defeito de instalação nunca reparado e, freqüentemente, era arrombada e tinha sua porta arrancada. As plantas de seu jardim vinham sendo estragadas com água fervente. Além disso, a senhora já havia recebido pedradas que resultaram em ferimentos no corpo, bem como foi atingida por cacos de telhas do telhado da casa. A cidadã já havia denunciado na Delegacia de Polícia de sua cidade, na Prefeitura municipal e na Câmara de Vereadores, bem como na Delegacia de Polícia para o Idoso e no Ministério Público. Segundo depoimento, as agressões iniciaram em março de 1993. Desde então, a cidadã idosa vinha tentando buscar seus direitos junto ao Estado, sem qualquer resposta concreta”.
Parte da denúncia de uma senhora agredida por vizinhos publicada no Relatório Azul/1996.



André Parés

Vida nova para os idosos

Paulo Paim*

A mudança do perfil demográfico atualmente observado na população brasileira, que aos poucos vai fazendo o Brasil perder aquela marca que o caracterizava como um “país de jovens” e nos inserindo entre aquelas nações desenvolvidas que já a partir do século IXX começaram a aumentar a expectativa de vida de suas populações - pelo desenvolvimento tecnológico, pela melhoria da qualidade de vida, das condições sanitárias, de trabalho, de moradia, pelo avanço da medicina, uso de vacinas e medicamentos e uma nutrição mais adequada - de certa forma nos motiva como povo, mas seguramente ainda não chega a nos orgulhar como cidadãos.

Durante todo o século passado, a expectativa de vida da população brasileira saltou de pouco mais de 33 anos de idade para próxima de 70 anos. Esse rápido envelhecimento da nossa população, além de ser uma novidade pegou a sociedade como um todo de surpresa, e o mais grave, completamente despreparada para se relacionar com as pessoas mais idosas. O resultado desse despreparo vem sendo estampado quase diariamente em nossos meios de comunicação, ao registrar a crescente violência a que vêm sendo submetidos nossos idosos. O Brasil é um país onde a marginalização dos idosos tem raízes antigas e está aprofundando com o passar do tempo. No mercado de trabalho eles são prematuramente excluídos, estão abalados em sua auto-imagem e sobrevivência pelo descaso do governo e muitas vezes carecem do amparo da família. Lamentavelmente, é preciso reconhecer que em nosso país o idoso está sendo marginalizado. Ele é despedido, abandonado, excluído, rejeitado, roubado, violentado e morto. Pobre ou rico, dotado de cultura ou ignorante, o idoso é vítima e pouco reclama da violência que sofre. Não denuncia os maus tratos porque na maioria dos casos divide com seus algozes o mesmo teto. Não

raro sua própria renda lhe é subtraída pelos próprios filhos, netos ou sobrinhos, que estabelecem uma verdadeira rotina de violência sob a proteção dos laços familiares.

Isso torna “invisível” a agressão contra o idoso, que tem medo de denunciar e ser mandado para um asilo, ou procura a todo custo evitar que o assunto ultrapasse os limites do lar. Por medo ou até mesmo por amor aos seus descendentes, os idosos guardam em segredo a violência de que são vítimas.

De acordo com estatísticas das entidades que atendem pessoas da terceira idade indicam que, no ano passado, cerca de 15 mil brasileiros e brasileiras com mais de 60 anos foram vítimas de espancamentos, torturas, abusos sexuais e em muitos casos induzidos ao suicídio. Nos hospitais públicos, 32% dos idosos atendidos foram vítimas de algum tipo de agressão, praticada em 90% dos casos dentro de casa pelos seus próprios parentes.

A busca de solução para esses problemas nos inspirou a propor ao Congresso Nacional o Estatuto do Idoso, projeto de nossa iniciativa apresentado em 1997, quando do exercício do mandato de deputado federal, e transformado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Lei nº 10741, de 1º de outubro de 2003, em vigor desde 1º de janeiro de 2004.

De uma proposta original de cerca de 40 artigos, o projeto mereceu a criação de uma Comissão Especial do Estatuto do Idoso, onde recebeu e teve aprovado o brilhante substitutivo do relator Silas Brasileiro, de 123 artigos.

A Comissão Especial do Idoso viajou muito por este país, para ouvir a sociedade e também os Idosos de forma individual. Seu trabalho nos proporcionou momentos de tristeza e alegria.

De tristeza ao perceber que o abandono, as agressões, a apropriações dos bens dos Idosos são alarmantes. Um dado que nos deixou ainda mais perplexo é que a agressão, em 90% dos casos, vem da própria família.

Mas tivemos também momentos de alegria, ao ver o brilho no olhar, nos cabelos prateados de homens e mulheres, o brilho da esperança do otimismo, não se deixando derrotar pelos pessimistas, ou pelo medo da realidade em que vivem.

O texto final do Estatuto é fruto dos trabalhos dessa Comissão, de seminários e de um trabalho conjunto de parlamentares, especialistas, profissionais das áreas de saúde, do direito e da assistência social; e de entidades e organizações não governamentais voltadas para a defesa dos direitos e da proteção aos idosos. Ele se propõe a alterar esse quadro atual da situação do idoso,

* O Senador Paulo Paim (PT/RS) é o autor do Estatuto do Idoso (Lei nº 10741, de 1º de outubro de 2003).

em que se destacam a negligência, o descaso e a violência a que são submetidos.

Sua elaboração foi imaginada como um recurso pleno para os idosos, aposentados ou não. O Estatuto define o idoso brasileiro como aquele que alcançou os 60 anos de idade. Estabelece como dever da família, da comunidade, da sociedade em geral, e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referente à vida, à saúde, à alimentação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Considera a velhice um direito personalíssimo e a sua proteção uma obrigação social. Garante ao idoso a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.

O Estatuto assegura ao idoso a liberdade, o respeito e a dignidade como pessoa humana. A obrigação de alimentar o idoso deve ser solidária e as transações relativas a alimentos poderão ser celebradas perante o Promotor de Justiça e passarão a ter efeito de título executivo extrajudicial nos termos da Lei de Processo Civil.

O documento prevê o respeito à inserção do idoso no mercado de trabalho e à profissionalização, tendo em vista suas condições físicas, intelectuais e psíquicas, pois eles podem e devem contribuir com a sua experiência para o crescimento do país. O acesso à cultura, ao esporte e ao lazer está presente com propostas e programas voltados para esta fase da vida. Estão também asseguradas políticas de prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde do idoso.

O Estatuto estabelece o direito à saúde integral do idoso, que prevê: programas de assistência médica e odontológica; atenção às doenças específicas dos idosos; vacinas para prevenção; cadastramento da população idosa; atendimento domiciliar, quando necessário; fornecimento gratuito de medicamentos (inclusive próteses, habilitação ou reabilitação); vedação da cobrança diferenciada nos planos de saúde, em razão da idade; assistência imediata e prioritária onde está assegurada a atenção integral, bem como políticas de prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde do idoso.

No capítulo reservado à Previdência Social prevê a vinculação das aposentadorias e pensões ao salário mínimo; a garantia de um salário mínimo para todo o idoso que a renda mensal per capita da família não ultrapasse o piso salarial (hoje é 1/4 do salário mínimo); a garantia de

que o aposentado receba sempre o mesmo número de salários mínimos que recebia na época em que se aposentou. Estabelece o dia Internacional do Trabalho - 1º de maio - como data-base dos aposentados e pensionistas.

O Estatuto garante ao idoso a partir dos 65 anos de idade que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, o benefício mensal de um salário mínimo. Assegura o direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.

O Estatuto do Idoso também garante aos maiores de 65 anos de idade a gratuidade nos transportes coletivos públicos, urbanos e semi-urbanos. Para acesso a essa gratuidade, é suficiente a apresentação de documento de prova de identidade.

O Estatuto do Idoso amplia os direitos presentes na Lei 8.842/94 - Política Nacional do Idoso. Esta Lei é fundamental, mas o novo diploma a amplia, quando tipifica os crimes e define as penas para todos os que desrespeitarem o idoso. No novo diploma, a política de atendimento ao idoso será feita por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Poderíamos destacar todos os artigos desse Estatuto como sendo fundamentais, pois cada um é o resultado de uma grande reflexão e observação da realidade em que vive o idoso brasileiro. É também uma proposta ousada que amplia direitos e leva para o futuro melhores condições de vida à terceira idade.

Segundo o IBGE, entre 1991 e 2000, o contingente de pessoas com 60 anos ou mais subiu de 10,7 milhões para 14,5 milhões, um aumento de 35,5% em uma década. Nos próximos 20 anos, os idosos brasileiros poderão ultrapassar os 30 milhões de pessoas e deverá representar quase 13% da população. Trata-se da maior massa de idosos de uma geração de brasileiros. A proporção de idosos está crescendo mais rapidamente que a de crianças. Em 1980, existiam cerca de 16 idosos para cada 100 crianças. Em 2000, essa relação praticamente dobrou, passando para quase 30 idosos por 100 crianças. O quadro é similar para toda a América Latina. Hoje, aproximadamente 41 milhões de pessoas têm mais de 60 anos no continente. Elas serão 98 milhões em 2025 e 184 milhões em 2050.

Pesquisa recente do Ipea aponta a crescente importância dos idosos brasileiros no sustento de

suas famílias. Resultado do progressivo desemprego de filhos e netos, são os avós que cada vez mais, com suas pensões, mantêm o resto da família. Há menos idosos abaixo da linha de pobreza do que em qualquer outra faixa etária. Em apenas 4% dos domicílios do país, eles vivem como dependentes. Em 22%, chefiam a casa, muitas vezes, repleta de descendentes. Em 70% dos domicílios de idosos foi verificada a presença de filhos. Pesquisa conduzida por Paulo Saad, do Programa de Envelhecimento da Divisão de População das Nações Unidas, mostrou que, em Fortaleza, 52% dos idosos entrevistados ajudavam filhos financeiramente.

Esses números ratificam o levantamento *Perfil dos Idosos Responsáveis pelos Domicílios no Brasil* - elaborado pelo IBGE a partir dos dados do Censo de 2000. O levantamento conclui que a população com mais de 60 anos conquistou, na última década, uma maior importância econômica. Em 2000, 62,4% desse contingente mantinha a condição de chefe de família, no Brasil. Em 1991, esse percentual se limitava a 60,4%.

Um estudo de Vânia Cristina Liberato, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mostra que em 1978, 26% dos aposentados e 13% das aposentadas moradores de regiões urbanas continuavam com algum tipo de ocupação. Em 1999, essas taxas subiram para 33% e 21%, respectivamente. O trabalho mostra que a atividade do aposentado aumenta com seu grau de escolaridade.

O Brasil é um país que envelhece a passos largos. Entretanto, a infra-estrutura para responder às demandas da população de idosos em termos de instalações, programas e mesmo adequação urbana das cidades está muito aquém do desejável.

A região Sudeste concentra a maior parte da população de idosos. Segundo o mapa elaborado pelo censo 2000, 6,37% da população residente no Sudeste é composta por pessoas com 65 anos ou mais. Seguido pela região Sul (6,22%), Nordeste (5,85%), Centro-Oeste (4,27%) e Norte (3,64%). No entanto, a região Centro-Oeste se destaca pelo maior crescimento relativo (30,58%) na proporção nessa faixa etária.

Mas o Sul tem a maior proporção de idosos. As cidades campeãs são Colinas e Santa Tereza, ambas no Rio Grande do Sul. A primeira tem 15,60% da população com idade igual ou superior a 65 anos. Na segunda, o percentual é de 15,21%. No pólo extremo estão dois municípios do Mato Grosso. União do Sul e Sapezal têm a menor proporção de pessoas com idade avançada: 0,64% e 0,98%, respectivamente.

Um país com população concentrada nas cidades e número cada vez maior de idosos. Esse será o retrato do Brasil em 2015, traçado a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 2001, que projetou as tendências do crescimento demográfico do país.

A taxa de crescimento anual da população brasileira (1,1%) deverá acompanhar a média mundial estimada em 1,2% para o período de 1999 a 2015. É um percentual três vezes maior que o dos países com elevado percentual de desenvolvimento humano, que se situa em 0,4%. A população do Brasil, que tem 170 milhões de habitantes, deve alcançar os 201,4 milhões em 2015.

O crescimento da população urbana, tendência mundial, também se acentuará no Brasil. O percentual de 80,7% da população que hoje vive em centros urbanos brasileiros deve subir para 86,5%. No mundo, a estimativa é mais modesta: de 46,5% para 53,2%.

O número de brasileiros de até 15 anos, que em 1999 correspondiam a 29,3% da população, deve baixar para 24,3%. A taxa de fertilidade feminina também deve acompanhar a queda, declinando de 4,7% para 2,3%. Em contrapartida, a expectativa é de que a população de idosos aumente. Hoje, os idosos correspondem a 5% dos habitantes. Em 2015, deverão ser 7,3%.

Esses números falam por si e nos apresentam o grande desafio que é a questão do idoso. Será que os jovens têm plena consciência de que serão os idosos de amanhã? Será que entendem que a forma de tratamento que dispensam hoje aos mais velhos e a mesma que lhe está reservada no futuro? Tenho dito que se não aprendermos a respeitar nosso pai, nosso avô, nosso bisavô, não mereceremos respeito no futuro.

A vida na sua sabedoria nos ensina que os mais velhos são os mais sábios. A sabedoria milenar diz que “a vida é fruto da energia do Universo”.

Essa energia acompanha a Lei de Causa e Efeito. O caminho que precisamos construir é o da generosidade. É o da solidariedade entre as gerações. Até porque, o jovem de hoje será o idoso de amanhã. O Estatuto do Idoso tem o sentido de dar cidadania plena à nossa velhice.

É esta população que passa a ser assistida com a transformação em lei do Estatuto do Idoso. Uma população que muitas vezes deveria já estar descansando, mas que ainda participa da promoção do nosso desenvolvimento.

E que nem por isso é compreendida. Na verdade é agredida nos seus direitos mais básicos. Até pelo despreparo de uma sociedade que não soube conviver com o rápido envelhecimento de sua população, mas que agora, com o Estatuto do Idoso, passa a rever atos, comportamentos, e a

mudar o seu trato com os mais velhos.

Embora sancionado a 3 de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso teve sua vigência iniciada somente no dia 2 de janeiro deste ano mas o resultados da sua aplicação deixam claro seus efeitos na mudança do comportamento geral da nação em relação aos mais velhos.

Alguns exemplos deixam claro essa mudança. A partir deste ano, com o advento do Estatuto, a Receita Federal resolveu dar prioridade aos maiores de 60 anos de idade dentre os contribuintes que têm direito a restituição do Imposto de Renda. Foram os idosos que receberam primeiro o dinheirinho a mais que pagaram de Imposto de Renda.

Outro resultado prático e imediato que o Estatuto do Idoso trouxe foi a proibição dos planos de saúde de reajustarem a mensalidade dos seus associados em função do seu envelhecimento. O que acontecia era uma crueldade. As pessoas passavam toda a vida pagando seu plano de saúde, muitas vezes mesmo sem nunca tê-los utilizado, e quando atingiam a idade de 60 anos sofriam um brutal reajuste em suas mensalidades que milhares delas foram obrigados a abandonar seu seguro saúde, praticamente perdendo tudo o que pagaram para as seguradoras.

A ação do Estado em defesa do Estatuto do Idoso também se fez sentir após a regulamentação, em julho último, do seu dispositivo que garante gratuidade nas passagens de ônibus interestaduais par os maiores de 60 anos.

Logo após a regulamentação, metade das empresas de ônibus do país que são filiadas a uma entidade da categoria conseguiram uma liminar judicial para não cumprirem a lei. A ousadia dessas empresas, no entanto, durou pouco, pois o próprio Poder Executivo contestou na Justiça a decisão e a liminar foi revogada.

Com a revogação, todas as empresas de ônibus devem reservar dois assentos para passageiros com mais de 60 anos de idade e cuja renda seja de até dois salários mínimo. Quando esses lugares forem ocupados, se tiver mais gente idosa para viajar, a empresa é obrigada a conceder um desconto de 50% no valor da passagem par o terceiro passageiro em diante.

Mas o importante é que cada cidadão seja fiscal dos seus direitos. Foi o grito dos que se sentiram ultrajados nos seus direitos que fez valer o Estatuto do Idoso. Por isso, é importante que todos, idosos ou não, conheçam todos os dispositivos dessa nova lei para que não se furtem de suas obrigações nem deixem passar batido os seus direitos.

As leis no Brasil costumam não pegar. Mas o Estatuto do Idoso já disse para que veio e pegou deste o primeiro momento em que ficou valendo. Agora é difundi-lo cada vez mais, sempre denunciar quanto algum dos seus dispositivos não for cumprido, para evitar que, como muitas outras leis, também venha cair em desuso.

Terra

“Muitas destas experiências exitosas têm, inclusive, alterado expectativas e opiniões dos próprios moradores das regiões onde se localizam os assentamentos. De início, sem qualquer conhecimento efetivo sobre a realidade dos sem-terra, muitos moradores reproduziam um conjunto de preconceitos sobre os colonos. Com o passar do tempo e com os resultados econômicos alcançados nos assentamentos, os preconceitos são superados. A Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados de Charqueadas Ltda, (Copac) que envolve 40 famílias, movimentou, nos últimos cinco anos, mais de 340 mil reais, deixando, no município, em torno de 100 mil reais em impostos. A participação da Copac no município também se reflete no comércio em geral, com um movimento de 100 mil reais apenas em 1995.”

Parte do texto publicado no Relatório Azul/1995 sobre as experiências bem sucedidas de assentamentos agrícolas no RS.



Marcelo G. Ribeiro

O direito de acesso à terra

O Rio Grande do Sul na última década

Jacques Alfonsin*

A história da defesa dos direitos humanos dos agricultores sem-terra, no Estado do Rio Grande do Sul, está marcada por seis fatos relevantes, identificáveis, de maneira mais visível nessa última década, por conflitos freqüentes que se travaram entre multidões de pessoas pobres sem-terra e proprietários de latifúndios rurais.

O primeiro fato, o de que foram eles mesmos, agricultores sem-terra, os principais agentes dessa defesa, não raro com o sacrifício ou, quando menos, o risco da própria vida. Ocupações de latifúndios, titulados por propriedade privada ou não, figuraram como forma de protesto, pressão política pela execução da reforma agrária, denúncia de descumprimento da função social de propriedades rurais e, de maneira muito particular, sinal de luta em defesa da vida.

O segundo, o de que, com muito raras exceções, nem a União, nem o Estado, nem os Municípios, cumpriram com as suas obrigações constitucionais, em relação aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais dessa fração pobre do povo gaúcho e brasileiro, sonhando-lhe as garantias devidas aos seus direitos em nível praticamente idêntico ao do histórico descumprimento da função social da propriedade, não oferecendo outra alternativa à proteção e defesa desses mesmos direitos, que não a de conquistarem tais garantias por sua própria iniciativa.

Em torno da função social da propriedade, por sinal, pôde-se identificar um terceiro fato. O Poder Judiciário gaúcho, em raríssimas oportunidades (mas nessas, forçoso é reconhecer, com repercussão, inclusive, no resto do país), exigiu dos proprietários rurais de latifúndios, nos conflitos em torno da terra, a prova de que os seus imóveis obedeciam à dita função, na forma exigida pela Constituição Federal (art. 186).

* Procurador aposentado estadual, mestre em direito pela Unisinos, advogado e assessor jurídico dos sem-terra e dos sem-teto

O quarto, o de que, nas execuções das ordens judiciais relacionadas com tais conflitos, não houve termo de comparação entre a agilidade que marcou a repressão violenta contra esses agricultores, quando tais ordens lhes desfavoreciam, e o extraordinário atraso, aí verificado no âmbito da Justiça Federal, com que se realiza a reforma agrária e as ações de desapropriação de terras rurais, como o exige a urgência dessa política pública, num Estado e num país com o número de famintos que tem.

O quinto, de que foram muito poucas as vezes em que os meios de comunicação social noticiaram os fatos relacionados com esses conflitos, fazendo referência aos direitos humanos fundamentais que, neles, estão sempre implicados, já que a terra é fonte de vida para todos e não somente para proprietários; foi visível nesse período uma visão de mídia marcadamente parcial do problema que, sem maior exame, pré julgou todas essas questões relacionadas com a reforma agrária como se as vítimas da sua não realização não fossem os agricultores sem-terra, mas sim, exatamente, os principais defensores dessa não realização, no caso, proprietários rurais de latifúndios.

O sexto, de que a sociedade civil gaúcha, pelo menos aquela minimamente organizada em torno da defesa dos direitos humanos dos excluídos, sempre se fez presente, nos conflitos relacionados com a terra, em favor de tais direitos e do Movimento dos sem-terra - MST, de regra o Movimento que mais se destacou nessa defesa. Isso não significa dizer que outras organizações populares, ligadas aos problemas da terra, não tenham desenvolvido relevantes trabalhos em favor dos direitos humanos dos agricultores gaúchos sem-terra ou com pouca terra, nessa última década, sob seus métodos próprios e objetivos específicos. Podem-se lembrar, a propósito, entre outras, o MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), o MTD (Movimento dos Trabalhadores Desempregados), a CPT (Comissão Pastoral da Terra), a FETAG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura), a FETRAF-SUL (Federação dos trabalhadores na agricultura familiar, região sul do Brasil), Federação e Movimento respectivo dos Catadores de material reciclável.

Do ponto de vista da maioria do povo, porém, a poderosa barragem ideológica levantada pela mídia contra esses agricultores não lhe permitiu ultrapassar aquele nível de consciência ingênua que interpreta o que lê num jornal, o que ouve no rádio e o que vê na televisão como verdade inquestionável.

A história de alguns desses conflitos pela terra, no interior do Rio Grande do Sul, vai ser analisada aqui com dados levantados de várias fontes, lamentavelmente aproximativos, nem sempre os mais precisos, até pela variedade de pesquisa que se faz nesta área de conhecimento, cujos interesses e fins são os mais variáveis. Numa coisa, porém, parece que as dúvidas podem ser afastadas. Esses conflitos reforçam a identificação dos seis fatos acima apontados, marcando cada uma das vitórias e cada uma das derrotas dos direitos humanos implicados num bem do qual dependem, por sua própria natureza, a alimentação e a moradia de todas as pessoas.

Para que se faça uma idéia da gravidade dos problemas ligados à melhor distribuição da terra em nosso Estado, de 1994 até meados de 2004, época em que esse relatório está sendo elaborado, ocorreram 65 (sessenta e cinco) grandes conflitos relacionados com a terra situada no meio rural gaúcho. Alguns desses casos, pela extensão da área ocupada e pelo número de famílias envolvidas, merecerão atenção maior.

Por ano, por área, pelo número de famílias envolvidas e resultados finais, acampamentos criados, tais conflitos foram aqui separados, para que qualquer leitor(a) desse relatório possa formar juízo a respeito das causas e dos efeitos pelos quais a reforma agrária está, ou não, garantindo o respeito devido aos direitos humanos fundamentais do povo gaúcho, na verdade o autêntico titular dos direitos que devem decorrer dessa reforma (art. 1º, § único da Constituição Federal).

Ano de 1994. Das três grandes ocupações de terra verificadas neste ano, nos municípios de Lagoa Vermelha e Jóia, destaca-se a ocupação da Fazenda Rondinha, por cerca de 400 (quatrocentas) famílias, no município de Jóia, com 4.200 has, pertencente à Varig. Depois de deferida a reintegração de posse em favor da proprietária, neste ano, a área foi entregue em abril de 1995 ao Incra e, posteriormente, repassada aos agricultores sem-terra em troca de dívidas que a empresa tinha com o INSS. O título jurídico que garantiu o repasse foi o da concessão real de uso. Hoje estão assentadas neste latifúndio, 233 (duzentas e trinta e três) famílias de ex sem-terras. Neste mesmo ano, estabeleceram-se dois acampamentos de sem-terra no Estado.

Ano de 1995. Neste ano, aconteceu a ocupação da Fazenda Boqueirão no município de Cruz Alta, com 2.200 ha, envolvendo 802 (oitocentos e duas) famílias. Embora sem conquista efetiva da terra, esse gesto de defesa dos direitos humanos constituiu-se num marco histórico dessa conquista pela circunstância de que, a partir daí, inaugurou-se um verdadeiro processo extrajudicial de negociação entre o MST, que organizara a ocupação, e o aparelho todo da Segurança

Pública do Estado, visando impedir o uso de violência nas execuções judiciais de reintegração de posse. Mais dois acampamentos de agricultores sem-terra foram estabelecidos neste ano.

No ano de 1996 ocorreram quatro grandes ocupações de terra rural, uma em Palmeira das Missões, duas em Júlio de Castilhos e uma em Camaquã, envolvendo quase cerca de 6.300 (seis mil e trezentas) famílias. Neste período, o caso mais grave foi o da Fazenda Taquarembó em Julio de Castilhos, com mais de 1.500 has. É que aí, o juiz da comarca que apreciou a ação possessória proposta pelos proprietários deste imóvel abriu um franco processo de negociação entre as partes litigantes, como já ocorrera na Fazenda Boqueirão acima referida, obtendo razoável transação entre as mesmas, coisa que, lamentavelmente, não aconteceu depois em outros casos, nos quais ignorou-se o caráter predominantemente instrumental do Código de Processo Civil e o peso paralelo que a solução política desse tipo de impasse oferece, as vezes com resultado muito superior àquele da estritamente jurídica. Parte dos proprietários rurais não se conformou com o posicionamento judicial e, em aberto desafio ao mesmo, levou alguns latifundiários a entrar em confronto armado com as famílias ocupantes da área, tentando obter a posse da mesma independentemente do que o processo judicial vinha negociando, atitude que redundou num saldo de vários feridos. Estabeleceram-se seis novos acampamentos neste ano.

No ano de 1997, cerca de 2.800 (duas mil e oitocentas) famílias de agricultores sem-terra estiveram envolvidas em cinco grandes conflitos travados nos municípios de Jóia, Santo Antônio das Missões, Tupanciretã e Hulha Negra. Duas dessas ocupações, aquela realizada na fazenda Santa Rosa de Lima, em Tupanciretã e na Fazenda Jaguarão, em Hulha Negra, envolveram mais de 600 (seiscentas) famílias sobre áreas de mais de 5.000 (cinco mil) has; Em Tupanciretã, como resultado desta ação coletiva, ficaram assentadas 129 (cento e vinte e nove) famílias e, somadas as áreas da Fazenda Jaguarão, em Hulha Negra com a “Estância do Fundo” e “Madrugada”, mais 240 (duzentas e quarenta) famílias. Estabeleceram-se neste ano mais seis novos acampamentos de sem-terra.

Em 1998 foram onze as ocupações de terra em latifúndios gaúchos, envolvendo 5.200 (cinco mil e duzentas) famílias, em áreas rurais que, somadas, atingiram 15.660 has, nos municípios de Encruzilhada do Sul, Piratini, Santo Antônio das Missões, Jóia, São Borja, Tupanciretã, Santana do Livramento, Bossoroca e Cruz Alta. Neste ano, o caso mais notável foi o da ocupação da Granja Primavera, no município de Bossoroca, com cerca de 1.300 has, envolvendo cerca de 600 (seiscen-

tas) famílias. A 19ª câmara cível, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, julgando um recurso de agravo de instrumento de nº 598360402, interposto pelos agricultores sem-terra, réus da ação de reintegração de posse proposta pela empresa proprietária da Fazenda, suspendeu a liminar que tinha sido deferida contra os agricultores agravantes, mantendo-os na área ocupada sob o argumento de que *“Em suma, para decidir, ter-se-á, obrigatoriamente, de optar entre duas alternativas: 1º) - o prejuízo patrimonial que a invasão certamente causará (ou até já está causando) à empresa arrendatária das terras ocupadas; 2º) - a ofensa aos direitos fundamentais (ou a negativa do mínimo social) das 600 famílias dos ‘sem-terra’ que, sendo retirados de lá, literalmente não têm para onde ir. (...) Os doutrinadores afirmam que, havendo necessidade de sacrificar o direito de uma das partes, sacrifica-se o patrimonial, garantindo-se os direitos fundamentais, se a outra opção for esta. Não bastasse a doutrina apontar essa solução, o bom senso impõe tal direcionamento”*. Este acórdão, um valoroso precedente jurisprudencial a favor dos direitos humanos no nosso Estado, tanto para os sem-terra como para os sem-teto, obteve grande repercussão em todo país, a ponto de inúmeros artigos de doutrina jurídica terem examinado os seus méritos. Hoje, encontram-se assentadas nesta Fazenda Primavera 79 (setenta e nove) famílias. Estabeleceram-se 7 acampamentos neste ano.

Em 1999, aconteceram várias ocupações nos municípios de São Luiz Gonzaga, Catuípe, Julio de Castilhos, Giruá, Salto do Jacuí, Hulha Negra, Capão Bonito do Sul e Piratini. Duas das que podem ser caracterizadas como de resultado mais favorável à reforma agrária foram a de Capão Bonito, que integra o complexo Três Pinheiros, desapropriada posteriormente pelo Estado do Rio Grande do Sul, com 816 has., onde hoje se encontram assentadas cerca de 40 (quarenta) famílias, e a da Fazenda Capivara em Hulha Negra, com 2.860 has, envolvendo cerca de 400 (quatrocentas) famílias; por acordos sucessivos feitos entre o INCRA e o Governo do Estado, depois de forte reação dos proprietários rurais da região, hoje lá estão assentadas cerca de 140 (cento e quarenta) famílias de agricultores, ex sem-terras. Estabeleceram-se 12 (doze) acampamentos neste mesmo ano.

No ano de 2000, ocorreram 7 (sete) ocupações de latifúndios rurais no Estado, nos municípios de Encruzilhada do Sul, Giruá, Piratini, Lagoa Vermelha, Santa Bárbara do Sul e Candiota. Na ocupação da Granja Três Pinheiros, com 740 ha, em Lagoa Vermelha, repetiu-se aquilo que já tinha acontecido com outra fração do complexo Três Pinheiros. O atraso que historicamente vem

se verificando na política pública de desapropriação para fins de reforma agrária, a cargo da União, levou o Estado do Rio Grande do Sul a, mais uma vez, intervir no campo, desapropriando latifúndios por interesse social e pagando em dinheiro ditas desapropriações, diferentemente do que a Constituição Federal permite para a União, que paga as indenizações devidas em TDAs (Títulos da Dívida Agrária). Essa circunstância de que a competência para a desapropriação de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, é da União, por força de dispositivo constitucional, gerou forte debate judicial que, ao que consta, até hoje ainda não foi solucionado, com grave prejuízo para a própria área em questão e a reforma agrária. É que a empresa proprietária do latifúndio é massa falida, síndico o Banco do Brasil, estando o imóvel, atualmente, em estado progressivo de abandono, já que a tramitação do processo de falência, como é sabido, é sempre mais demorada. Estabeleceram-se neste ano, 15 (quinze) acampamentos.

No ano de 2001, ocorreram mais de 10 ocupações de terra, nos municípios de Alegrete, Erechim, São Jerônimo, Julio de Castilhos, Chiapetta, Sananduva, Pontão, Tupanciretã e Capão do Cipó. Os dois casos mais notáveis, do ponto de vista jurídico, ocorreram em Pontão e Capão do Cipó. Em Pontão, a Fazenda Rio Bonito, com mais de 1.100 has. foi ocupada por 500 (quinhentas) famílias de agricultores sem-terra; talvez pela primeira vez neste Estado e no país, o juiz que apreciou o pedido de ação de reintegração de posse, proposta pelos proprietários da terra, não concedeu a liminar pleiteada, mantendo os agricultores sobre a área, fundamentando seu despacho no fato de que não existia prova, a cargo dos mesmos proprietários, de que o imóvel disputado estivesse cumprindo a sua função social, conforme determina a Constituição Federal. Assim como no caso da Fazenda Primavera, acima lembrado, essa decisão judicial é objeto, até hoje, de grande repercussão na doutrina jurídica sobre direitos humanos em nosso país. Em Capão do Cipó deu-se a ocupação da Fazenda Inhacapetum, com 1.832 has, por várias famílias de sem-terra, o que provocou a desapropriação da área mas, aí, promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul. Tendo havido contestação judicial, a respeito, ainda que 100 (cem) famílias de ex sem-terra ainda estejam, hoje, explorando parte do imóvel, sua situação jurídica continua indefinida. Neste ano, foi de 19 (dezenove) o número de acampamentos organizados.

No ano de 2002, mais cinco ocupações de terra foram levadas a efeito no Estado, nos municípios de Pontão, Uruguaiana, São Jerônimo, Julio de Castilhos e Aceguá. Um caso emblemático, nesse

período, foi o da Cabanha Santa Bárbara, com 1020 has., em São Jerônimo, que envolveu 200 (duzentas) famílias de agricultores sem-terra. Devedora do Banrisul, o Estado já tinha decretado a mesma como de interesse social para fins de desapropriação um tempo atrás. As disputas judiciais, a partir de então, se intensificaram, mas o certo é que, hoje, estão assentadas cerca de 60 (sessenta) famílias, em parte da área, embora sem titulação alguma.

O ano de 2003 caracterizou-se pelo famosíssimo caso da marcha dos sem-terra, que partiu de Pantano Grande em direção a São Gabriel, visando agilizar a desapropriação de um latifúndio de mais de 13.000 has, latifúndio esse sobre o qual já existia um decreto da Presidência da República, declarando o mesmo como de interesse social para fins de reforma agrária. Em muito poucas oportunidades no nosso Estado, quem sabe, uma tal manifestação massiva de protesto contra o atraso na execução da reforma agrária, contra as indecisões das políticas públicas relacionadas com as urgências das desapropriações de latifúndios rurais, contra a ambigüidade decorrente da interpretação jurídica que se tem dado à expressão “propriedade produtiva” inscrita na Constituição Federal, ameaçou tão de perto a deflagração de uma tragédia.

Desde o início da marcha uma poderosa mobilização de proprietários rurais unidos à mídia levantou fortes barreiras, tanto no campo institucional, como no campo não-institucional, suficientes para desencorajar a continuidade da mesma. No campo não institucional, a marcha se confrontava em cada um dos seus passos com outra colocada ora em paralelo, ora em sentido oposto, promovida pelos proprietários rurais. As duas chegaram a estar frente a frente, separadas apenas por uma ponte. Não fosse a intervenção da Brigada Militar, de lideranças de um e de outro dos grupos em confronto, de muitos políticos interessados numa negociação que durou horas, a gravidade do impasse e das tensões ali presentes poderiam ter repetido o desastre de Eldorado do Carajás.

No campo institucional, o proprietário da terra já tinha tido insucesso em várias iniciativas judiciais que desembocaram no Superior Tribunal de Justiça em Brasília, todas elas tendentes a retirar o efeito jurídico que decorre dos decretos presidenciais declaratórios de interesse social dos latifúndios para execução da reforma agrária. Vencido em todas essas instâncias, ele impetrou mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, aí já apoiado pelo próprio prefeito de São Gabriel, que tinha obtido judicialmente, através de ação possessória, *a interdição, nada mais nada menos, do próprio território do município de São Gabriel ao ingresso dos agricultores em marcha...*

No julgamento desse mandado de segurança, apenas dois ministros do nosso mais alto Tribunal, retiraram efeitos jurídicos das muitas e sucessivas derrotas que o proprietário do referido latifúndio tinha sofrido na Justiça Federal. Os demais votos, inclusive os do Presidente do STF, aceitaram a tese de que uma segunda notificação teria de ter sido feita ao impetrante do mandado, para considerar-se válida a vistoria do INCRA, que já tinha considerado a área improdutiva. Este obstáculo de ordem meramente formal, que desconsiderou inclusive o fato de que a tentativa do INCRA de efetivar vistorias anteriores tinha sido barrada por todo o tipo de entrave, inclusive ilegal, por vários despistes do proprietário do latifúndio, serviu de base a mais um dos precedentes jurisprudenciais com os quais o STF tem mantido a reforma agrária, no mínimo, sob suspeita. Lá não tem progredido a tese de que, se a Constituição Federal fala em “reforma” do nosso meio rural, deve ter-se inspirado no fato de que a sua “forma”, passe o truísmo, não corresponde à satisfação das necessidades vitais de todo(a)s o(a)s brasileiro(a)s ao pão indispensável que a terra produz, direito humano fundamental previsto constitucionalmente. Também desconsidera que o direito adquirido da propriedade privada sobre a terra, pela relevância da função social que dela se exige, não equivale a *direito conservado (!)*, pois o direito de propriedade, por maior respeito que mereça, perde toda a sua legitimidade quando exercido em desacordo com a sua função social, violando dessa forma os direitos humanos fundamentais dos não proprietários. Isso já era passível de cogitação pela simples leitura do artigo 12 do Estatuto da Terra (o uso da terra “condicionado ao bem-estar coletivo”...), e nem pode mais ser posto em dúvida a partir da vigência dos arts. 5º, inciso XXIII e 185 da Constituição Federal.

Conclusão

Se é verdade que a luta pela defesa dos direitos humanos fundamentais do povo brasileiro, aqueles cuja satisfação depende da terra, está marcada por um grande sofrimento, como acima se historiou, não é menos verdade que - para honra dos agricultores sem-terra do nosso Estado - o saldo de tal luta contabiliza expressivo número de conquistas.

No início desse segundo semestre de 2004, quando esse apontamento está sendo redigido, a reforma agrária já conta com 11.243 (onze mil duzentas e quarenta e três) famílias assentadas em 287 (duzentos e oitenta e sete) assentamentos situados em 80 (oitenta) municípios, quantidades essas quase todas elas construídas pelas organizações dos próprios agricultores sem-terra,

particularmente através do MST.

Talvez seja a quantidade de tais números que esteja alimentando, ainda hoje, a qualidade da esperança de mais de 2200 (duas mil e duzentas) famílias de agricultores sem-terra, reunidas em nosso Estado, em 10 (dez) acampamentos, que continuam testemunhando a perseverança dos seus integrantes em defender o seu direito humano fundamental à vida e à reforma agrária: Em Arroio dos Ratos, 280 (duzentas e oitenta) famílias, em Sarandi 450 (quatrocentas e cinquenta), em Cruz Alta, 150 (cento e cinquenta), em Coqueiros do Sul, 200 (duzentas), em Pantano Grande, 230 (duzentas e trinta), em São Gabriel 350 (trezentos e cinquenta), em Pinheiro Machado 192 (cento e noventa e duas), em Pelotas, 30 (trinta), em São Luiz Gonzaga, 130 (cento e trinta) em Nova Santa Rita 230 (duzentos e trinta).

Também é verdade que, tanto no campo institucional como no campo não-institucional, o respeito devido aos direitos humanos fundamentais, especialmente aqueles das famílias mais pobres do nosso país, como é o caso da alimentação e da moradia, continua pagando um alto tributo para a ausência dos seus dois principais pressupostos: do ponto de vista ético, a ausência de solidariedade social, e do ponto de vista jurídico, a ausência de garantias sancionatórias efetivas.

A ausência do primeiro, como é sabido, é praticamente uma característica do sistema econômico, político e jurídico capitalista do nosso país, baseado, como se sabe, numa competição e numa concorrência que, nem de longe, estão preocupadas com um valor como o da solidariedade; a ausência do segundo ainda é devida a outro questionamento constrangedor, ou seja, o fundado no impasse político-jurídico relacionado com a questão de os direitos humanos fundamentais, econômicos, sociais, culturais e ambientais serem válidos e exigíveis somente no sentido vertical, isto é, contra o Poder Público, ou também horizontalmente, contra os particulares. Essa é uma questão que nem deveria ser formulada, já que as obrigações de respeito àqueles direitos, por sua reciprocidade intrínseca, são indivisivelmente universais, válidas a favor de todos, como, pode-se deduzir, aliás, das conclusões retiradas pela 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do nosso Estado, no caso da Fazenda Primavera, situada em Bossoroca, referida acima.

Parece claro então que, nas respostas que se derem a tal questionamento, vão se enfrentar forças políticas opostas, e que a disputa pela terra no Estado e no país é, sozinha, uma clara demonstração do atraso no qual nos encontramos no reconhecimento dos direitos que dependem da sua

partilha, do fracasso civilizatório onde ainda patinam a interpretação e a aplicação do nosso ordenamento jurídico sobre eles. Com a agravante de que, aí, a sua ineficácia se escuda por vezes até na falácia da chamada “reserva do possível”, um artifício que vem justificando há séculos, pela chamada “ausência de verbas”, a falência das garantias devidas aos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

É como se verbas públicas, justamente por serem previstas em orçamentos também públicos, não dependessem de um rigoroso respeito a prioridades, essas sim “reservadas” à proteção eficaz dos direitos humanos fundamentais, por sua própria condição jurídica, muito superiores aos patrimoniais.

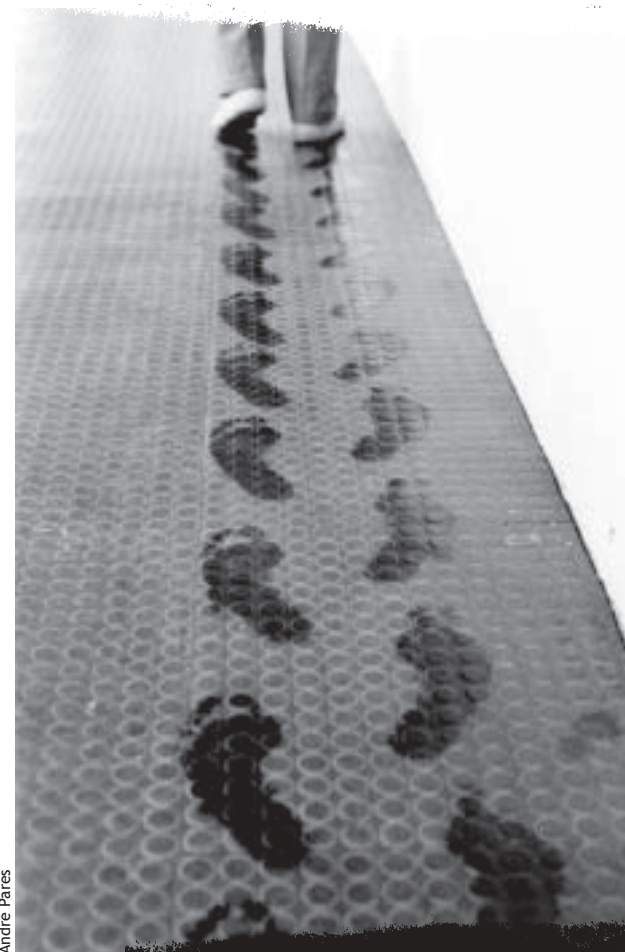
Num tal contexto, não há de ser sob valores indiferentes a essas prioridades que se dará resposta satisfatória aos direitos que todo o povo tem sobre os frutos da terra, condição de vida para todo(a)s, o que convoca, por si só, quanto(a)s ainda acreditam na eficácia dos direitos humanos fundamentais, todas as leitoras e leitores deste relatório, as escolas, as universidades, as ONGs, as igrejas, os sindicatos, as associações de moradores, enfim o movimento popular e a sociedade civil como um todo, a não abrirem mão da sua dignidade própria, construindo diuturnamente, por maior que seja o sacrifício exigido de cada um(a), uma cidadania traduzida, de maneira efetiva, no bem-estar de todo(a)s.

Sistema nacional de direitos humanos

“As muitas violações aos Direitos Humanos sinalizam para a necessidade de busca de alternativas para erradicação das mesmas. Neste sentido, a proposta de construção de um Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos - SNPDH - que se fundamente e se configure com um caráter de mudança de estrutura, que venha a gerar uma nova institucionalidade pública, pensada e desenvolvida enquanto ação de Estado e não meramente uma ação de um governo, será a resposta imediata que se está buscando.

Esse sistema deve se constituir numa política estrutural de Estado, já que o cumprimento das obrigações por parte dos entes federados não deve estar sujeito a eventual opção do administrador público.”

Parte do texto publicado no Relatório Azul 2002/2003.



André Pares

A construção de um sistema nacional de direitos humanos

Paulo César Carbonari*

“Enquanto houver uma pessoa que não veja reconhecida sua dignidade ninguém pode considerar-se satisfeito com a própria dignidade adquirida”

(J. Miranda)

Apresentação

A construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos - SNDH é processo histórico que expressa a preocupação da sociedade brasileira no sentido da consolidação de avanços nas condições de realização dos direitos humanos em nosso País. A proposta é recente, mas dela já tem se ocupado milhares de pessoas, especialmente através do processo da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos¹, e vem tendo desdobramentos nacionais, estaduais e locais.

O objetivo do presente artigo, neste número comemorativo dos 10 anos de Relatório Azul, é fazer um breve resumo da trajetória histórica da proposta, inserindo-a no contexto geral da luta pelos direitos humanos na última década.

Assim que, abordaremos o tema em três partes: na primeira, identificaremos as bases históricas; na segunda, as linhas gerais da proposta e; na terceira, apontaremos alguns desafios colocados para sua efetivação no próximo período. Procuraremos, sempre que possível, cotejar o processo nacional e o estadual.

Bases Históricas: breve retomada de uma trajetória significativa

A realização dos direitos humanos é um processo histórico, assim como é histórico seu conteúdo.

Ora, o núcleo conceitual dos direitos humanos radica-se na busca de realização de condições para

* Mestre em Filosofia (UFG-GO), Professor de Filosofia (IFIBE, Passo Fundo, RS). Coordenador Nacional de Formação do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e Secretário Executivo da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma DhESC Brasil).

¹ 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.

que a dignidade humana seja efetiva na vida de cada pessoa ao tempo em que é reconhecida como valor universal. A dignidade não é um dado natural ou um bem (pessoal ou social). A dignidade é construção de reconhecimento e, portanto, luta permanente contra a exploração, o domínio, a vitimização, a exclusão. É luta permanente pela emancipação, estando profundamente ligada a todas as lutas libertárias construídas ao longo dos séculos pelos oprimidos para abrir caminhos e construir pontes de maior humanidade. Carrega a marca da contradição e da busca de sínteses históricas que possam vir a realiza-la como efetividade na vida de todos e todas.

A proclamação dos direitos humanos em instrumentos normativos, legais, jurídicos e políticos é relativamente recente e tem significado um avanço importante na geração de condições para sua efetivação. No entanto, não é demais lembrar que todo o processo de positivação de direitos é também 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 da dignidade humana como processo permanente de geração de novos conteúdos e de alargamento permanente do seu sentido. Ademais, a positivação dos direitos não significa, por si só, garantia de sua efetivação, mesmo que sua não positivação os deixaria ainda em maior dificuldade, já que não dotaria a sociedade de condições públicas de ação. Por isso que insistimos em dizer que direitos humanos são uma noção complexa e que guarda várias facetas e interfaces que não se esgotam nem na sua dimensão jurídica, nem na sua dimensão ético-moral, nem na sua dimensão política e nem na sua dimensão cultural. Aliás, as conjuga todas em processos complementares de luta permanente e de construção histórica. No Brasil, por mais que ao longo de toda a trajetória histórica possa ser identificada a presença de processos de luta pelo reconhecimento da dignidade (como nos quilombos, por exemplo), a luta pelos direitos humanos, mais especificamente, é bastante recente. Enquanto a humanidade, através das Nações Unidas - ONU, construía as bases de sua Carta na qual os direitos humanos figuram como conteúdo central, o Brasil vivia a ditadura militar e, quase coincidentemente, o seu maior endurecimento². Podemos dizer que a realidade brasileira ficou descolada, num certo ponto

² 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). No Brasil, 1966 é o segundo ano da ditadura e dois anos antes do Ato Institucional nº 5 que caçou direitos políticos e instaurou o período mais cruel da ditadura militar.

de vista, da afirmação dos direitos humanos vivenciada pela humanidade. Dito melhor, a realidade brasileira do período de afirmação dos direitos humanos em nível mundial foi marcada pela sua inviabilização como conteúdo e como experiência política e social. Mesmo que o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), por exemplo, tenha sido criado imediatamente antes do golpe militar (1964) e instalado pelo governo militar, a revisão de suas atas demonstra o distanciamento de sua atuação em relação ao processo histórico vivido pela sociedade brasileira, salvos espasmos ocasionais³.

Por outro lado, é em nome dos direitos humanos que a sociedade brasileira começa a se levantar contra o arbítrio da ditadura. É nas nascentes entidades de direitos humanos, na década de 1970, que começam 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. É ali que vicejou, junto com movimentos e organizações populares e sindicais, e forjando a consciência crescente que desabrochará mais tarde, com vigor, no grande movimento político pela Anistia e pelas Diretas Já. Mesmo amainados por uma Anistia *ampla, geral e irrestrita*, que nunca permitiu que o País produzisse a verdade sobre a ditadura, e eleições indiretas, frustrando a expectativa dos milhões que foram às ruas exigindo mais do que eleições, o processo cresceu e se consolidou em amplos movimentos sociais que atuaram de forma significativa no processo Constituinte.

As emendas populares, apresentadas com milhares de assinaturas e sobre os mais diversos temas, fizeram convergir para a Constituinte todo um movimento social e político que viu na construção de um novo Estado de Direito, através de uma Nova Constituição, o grande espaço para transformar direitos em obrigações. O processo Constituinte e a Constituição Federal de 1988 constituem-se num marco de convergência da resistência política e num ponto de referência para a afirmação dos direitos humanos, seja pelo que o texto constitucional consagra, seja pelo processo de que foi convergência. Veja-se que estamos no final da década de 1980, também marcada por um conturbado momento histórico que do fim das alternativas reais à sociedade de mercado. Foram tempos de proclamação do fim das utopias. Contraditoriamente, no entanto, a sociedade brasileira, vivia os tempos de institucionalização de parte de suas utopias, consagrando uma nova Constituição e, com ela, a

inauguração de um novo tempo de construção de bases concretas para a realização dos direitos humanos. Foram tempos também de eleição de uma aventura política que resultou inviabilizada pela vontade das massas através do movimento do *impeachment*. A mesma força que levou à Constituição a ser, o mais amplamente possível, consideradas as circunstâncias, uma Constituição pautada pelos direitos humanos, viu-se assolada por um governo que depunha contra ela, mas, no mesmo espírito resiste e abre um novo ciclo político.

O movimento de constitucionalização dos direitos vê-se, imediatamente em seguida chamado à sua complementação através da construção de legislações complementares na mesma direção. Nesta esteira é que nasceram leis orgânicas como as da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, para exemplificar, além de inúmeras outras propostas que não se tornaram legislação ainda, como o fim da justiça militar, e outras que somente se tornaram legislação mais tarde, como a lei que tipifica o crime de tortura, entre outras. A década de 1990 inicia-se, portanto, com um forte movimento social que acreditava ser necessário consolidar legislações capazes de abrir espaços no Estado a fim de garantir a participação cidadã e o controle social como mecanismos para fazer avançar a efetivação dos direitos consolidados constitucionalmente. Diríamos que vivia-se 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 monitoramento da ação governamental. Cedo, portanto, a perspectiva da democratização mais ampla possível esteve associada à construção dos direitos. Em nível mundial, a comunidade internacional vivia o chamado *Ciclo Social*, realizando dezenas de 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. O Brasil viveu de perto uma delas, a ECO-92, a 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 de representantes da sociedade civil⁴. O corpo diplomático brasileiro teve

³ Para maiores detalhes Cf. www.presidencia.gov.br/sedh (Órgãos Colegiados/CDDPH/Histórico). Acesso em 28/09/04

⁴ O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) esteve representado por dois dirigentes nacionais e teve ativa participação tanto no processo preparatório, nos debates durante a Conferência e também nos encaminhamentos para seu seguimento.

atuação destacada nos debates e na sistematização da Declaração e Programa de Ação, aprovado por consenso por mais de 160 países presentes⁵. A Conferência de Viena significou um marco na afirmação histórica dos direitos humanos pois procurou superar uma das maiores polêmicas históricas em termos de compreensão dos direitos humanos (oriunda da promulgação de dois Pactos em 1966) e afirmando que direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes⁶ e estreitamente vinculados à democracia e ao desenvolvimento⁷, além de inspirarem a atenção prioritária aos grupos sociais vulneráveis⁸.

Na esteira do processo preparatório a Viena, o Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁹ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁰, além da Convenção Americana de Direitos Humanos da OEA¹¹, entre outros, dotando a sociedade brasileira de importantes instrumentos de proteção dos 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. Desta agenda, entre outros pontos, constavam: a reformulação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, a criação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, a construção do Plano Nacional de Direitos Humanos. A Agenda surtiu efeito e, em 1994, o Poder Executivo, através do

⁵ Para aprofundamento, conferir, entre outros: LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994; e CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997, vol I, II e III.

⁶ “Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e estão relacionados entre si. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de maneira global e de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e dando a todos o mesmo peso”... (Declaração e Programa de Ação de Viena. Art. 5º. Tradução Livre nossa).

⁷ “A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente”... (Declaração e Programa de Ação de Viena. Art. 8º. Tradução Livre nossa)

⁸ “Deve ser dada grande importância à promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas pertencentes a grupos que passaram a ser vulneráveis”... (Declaração e Programa de Ação de Viena. Art. 24. Tradução Livre nossa. Cf. também, entre outros, os artigos 14 a 23 e 25).

⁹ Adotado pela ONU através da Resolução 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral, em 16/12/1966. Em vigor desde 23/03/76. Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226 de 12/12/1991. Ratificado pelo Brasil em 24/01/1992. Entrou em vigor no Brasil em 24/04/1992. Promulgado pelo Decreto nº 592 de 06/07/1992.

¹⁰ Adotado pela ONU através da Resolução 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral, em 16/12/1966. Em vigor desde 03/01/76. Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226 de 12/12/1991. Ratificado pelo Brasil em 16/01/1992. Entrou em vigor no Brasil em 24/04/1992. Promulgado pelo Decreto nº 591 de 06/07/1992.

¹¹ Adotada pela Assembléia Geral da OEA em San José de Costa Rica em 22/11/1969. Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 27 de 26/05/1992. Adesão do Brasil em 25/09/1992. Em vigor no Brasil desde 26/05/1992. Promulgada pelo Decreto nº 678 de 06/11/1992.

Ministério da Justiça, enviou o Projeto de Lei que cria o novo Conselho Nacional de Direitos Humanos¹². A Câmara dos Deputados, criou a Comissão de Direitos Humanos¹³ que, entre outras atividades, a partir do primeiro ano já passou a organizar, em conjunto com a sociedade civil e outras organizações, as Conferências Nacionais de Direitos Humanos¹⁴. Em 1994, o Poder Executivo criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos¹⁵, ligada ao Ministério da Justiça; Esta, entre suas principais ações lançou, em 1996, o Plano Nacional de Direitos Humanos¹⁶.

Este conjunto de medidas nacionais ensejaram a tomada de várias iniciativas, em vários Estados, entre elas a criação de Comissões de Direitos Humanos nas Assembléias Legislativas, a formulação de Planos Estaduais de Direitos Humanos¹⁷, a criação de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos¹⁸ e a realização de Conferências Estaduais de Direitos Humanos.

¹² 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.

¹³ Criada em 31/01/1995 e instalada em 07/02/1995, tem sua competência estabelecida pelo artigo 32, inciso XVI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Teve como primeiro presidente o deputado federal Nilmário Miranda (PT-MG).

¹⁴ Realizadas anualmente, a primeira (1996), versou sobre as bases para o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH); a segunda (1997), que tratou sobre o tema do Direito Humano à Educação, fez uma primeira avaliação do PNDH e constatou a ausência dos DhESC; a terceira (1998), coincidiu com o cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e discutiu a integração do Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos; a quarta (1999), tratou sobre os DhESC e encaminhou a construção do Relatório da Sociedade Civil sobre o cumprimento do PIDESC; a quinta (2000), concentrou-se no tema do combate à violência e na promoção da paz; a sexta (2001), teve o lançamento da proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos pelo MNDH; a sétima (2002), ocupou-se de mapear estratégias para o combate à violência; a oitava (2003) teve como tema central a proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos e aprovou que a nona Conferência seria deliberativa; a nona (2004) definiu os contornos do Sistema Nacional de Direitos Humanos e foi a primeira antecedida de 27 conferências estaduais e distrital que escolheram delegados/as.

¹⁵ A partir de 01/01/2003 transformada em Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com status de Ministério ligado diretamente à Presidência da República. Tem sua organização recentemente reformulada através do Decreto nº 5.174, de 09/08/2004, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro de Cargos da SEDH.

¹⁶ Lançado através do Decreto nº 1.904 de 13/05/1996. Recebeu imediatamente 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 Plano Nacional de Direitos Humanos, em 2002. As críticas foram apresentadas por Jayme Benvenuto Lima Jr, representante do MNDH. Cf. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Direitos Humanos. Relatório da II Conferência Nacional de Direitos Humanos: Semeando educação e cidadania. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, pp. 34-39.

¹⁷ 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.

¹⁸ Para aprofundamento do tema, entre outros, Cf. PINTO LIRA, Rubens. *Formato e Papel dos Conselhos e Ouvidorias nas áreas de Segurança e Justiça*. IN: PINTO LIRA, R. (Org). *Autônomas x Obedientes: A ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: EdUFPB, 2004, pp. 153-172; e também, do mesmo autor: *Os conselhos estaduais de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, Senado Federal, ano 33, nº 130, abr-jun 1996, pp. 175-182.

O Rio Grande do Sul, pioneiro na criação da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos¹⁹, não seguiu o mesmo processo de pioneirismo no tocante aos demais mecanismos, de tal sorte que, mesmo tendo realizado várias Conferências Estaduais de Direitos Humanos²⁰ e tendo aprovado a criação do Conselho da Cidadania²¹, nunca instalado, não avançou na criação e constituição de novos espaços de direitos humanos em sentido estrito e nem na construção de um Plano Estadual de Direitos Humanos. A Segunda Conferência Estadual de Direitos Humanos foi um marco importante pois, tendo se ocupado do tema do Plano Estadual de Direitos Humanos - que ainda não foi lançado - abriu canais significativos para fazer avançar a reformulação do antigo e criação de um novo Conselho Estadual de Direitos Humanos.

As várias atividades contaram com ativa participação das organizações de direitos humanos. Em 1998, a I Conferência Estadual de Direitos Humanos já se ocupava de traçar linhas para um Plano Estadual de Direitos Humanos. Em audiência com o Governador do Estado²², o Movimento Nacional de Direitos Humanos no RS (MNDH-RS) apresentou a proposta de uma *Agenda Estadual de Direitos Humanos*²³ na qual estavam, entre outros aspectos prioritários, a criação do Conselho Estadual de

¹⁹ Criada pela Assembleia Legislativa Gaúcha em 25 de junho de 1980, a primeira do Brasil. Para maiores informações, entre outros documentos, Cf. LOPES KOPP, Maria da Glória; VALENZUELA, Stella M. *Síntese histórica dos 20 anos da CCDH*. IN: RIO GRANDE DO SUL. *Assembleia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Relatório Azul: Garantias e Violações dos Direitos Humanos 1999-2000*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2000, pp. 568-616.

²⁰ A I Conferência Estadual de Direitos Humanos foi realizada em setembro de 1998, comemorou o cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos sob o lema *Nenhum ser humano é descartável*, discutiu e aprovou 427 propostas para o Plano Estadual de Direitos Humanos, foi antecedida de Conferências Municipais e Regionais e contou com a participação de 1655 pessoas. A II Conferência Estadual de Direitos Humanos foi realizada em dezembro de 2000, com o tema *Por uma cultura de paz e não-violência*, voltou a debater mais de 700 propostas para o Plano Estadual de Direitos Humanos e, entre outros compromissos, o principal foi a manifestação expressa do governador com a criação do Conselho Estadual de Direitos Humanos, também foi antecedida de Conferências Municipais e Regionais que elegeram cerca de 800 delegados que, somados aos cerca de 300 observadores e convidados, somou uma participação de cerca de 1100 pessoas. Ambas foram organizadas pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa com apoio de órgãos públicos e de diversas organizações da sociedade civil, entre elas o MNDH-RS, a OAB-RS, a Anistia Internacional, a Ajuris, entre outras. A III Conferência Estadual de Direitos Humanos, a primeira convocada com poder deliberativo, foi realizada no dia 31 de maio de 2004, em Porto Alegre, teve como tema central a *Construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos e foi preparatória e tirou 25 delegados para a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (realizada em Brasília no final de junho)*, foi antecedida por 10 Conferências Municipais ou Regionais e reuniu em torno de 600 participantes. Sua organização foi conduzida pelo Grupo de Trabalho Estadual composto com representações do poder público e da sociedade civil.

²¹ Lei nº 9.182, de 19/12/1990, que criou o chamado *Concidadania*.

²² Audiência com o governador Olívio Dutra realizada em 03 de janeiro de 2000, no Palácio Piratini.

²³ Cf. *Movimento de Direitos Humanos entrega carta a governador*. IN: RIO GRANDE DO SUL. *Assembleia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Relatório Azul - Garantias e Violações dos Direitos Humanos 1999-2000 - Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2000, pp. 477-478*.

Direitos Humanos e do Plano Estadual de Direitos Humanos. Na ocasião o Governador comprometeu-se com esta agenda e criou um Grupo de Trabalho²⁴ com diversos órgãos do governo a fim de dar seguimento às propostas. No final deste mesmo ano ocorreu a II Conferência Estadual, na qual publicamente o governador se comprometeu com a criação do Conselho. Em junho de 2001, o MNDH-RS, junto com diversas outras organizações de direitos humanos realizou uma *Oficina sobre Sistema de Proteção dos Direitos Humanos*, da qual resultou um documento com sugestões de diretrizes e propostas para a criação do Conselho Estadual. Este documento foi apresentado ao Governador²⁵. Em dezembro de 2001, em audiência pública do Grupo de Trabalho constituído pelo Governador apresentava a minuta do Projeto de Lei do Conselho à sociedade civil. Na ocasião foram formuladas várias propostas de emendas, ficando pronto, depois de revisão, para ser apresentado à Assembleia Legislativa²⁶.

A situação legislativa e as prioridades políticas do Executivo estadual impediram que fosse apreciado naquele ano, tendo sido arquivado no final do período legislativo. Em *Seminário Estadual sobre o Sistema Nacional de Direitos Humanos*²⁷, no qual foi criado o Grupo de Trabalho Estadual encarregado de organizar a III Conferência Estadual preparatória a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, o MNDH-RS apresentou uma lista de em torno de 20 emendas ao texto do projeto em tramitação. No final de outubro de 2003, em audiência com o Governador Germano Rigotto, o Grupo de Trabalho solicitou que o Executivo Estadual pedisse o desarquivamento do Projeto, sendo atendido em 20 de novembro. Devido ao período parlamentar ordinário ter se encerrado em dezembro, o projeto foi novamente arquivado. Em 28 de abril de 2004, depois de várias gestões do Grupo de Trabalho Estadual junto ao Poder Executivo, foi recebido em audiência pelo Governador em 28 de abril de 2004, quando foi anunciado o novo desarquivamento do projeto e o lançamento do edital de convocação da III Conferência Estadual de Direitos Humanos. Durante a III Conferência Estadual, realizada no final de maio de 2004, a proposta de criação do Conselho Estadual foi reafirmada na compreensão de que a criação do conselho Estadual significa o primeiro passo na consolidação de um

²⁴ Portaria de 24/09/2001. *Ligado à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social*.

²⁵ Audiência com o governador Olívio Dutra em 17 de agosto de 2001, no Palácio Piratini

²⁶ Projeto de Lei nº 120/2002, encaminhado pelo governador Olívio Dutra em regime de Urgência em 15 de abril de 2002

²⁷ Realizado no Plenarinho da Assembleia Legislativa em 08 de outubro de 2003.

Sistema de Direitos Humanos no RS, sendo que sua primeira tarefa será a de promover a elaboração do Plano Estadual de Direitos Humanos.

Em breves linhas, traçamos esta trajetória de construção de instrumentos e processos sociais de luta pela realização dos direitos humanos, procurando identificar temas e sujeitos coletivos que lideraram estes processos, sem com isso pretender desmerecer ou negligenciar a luta ampla e incansável de anônimos e públicos que, ao longo destes anos, em seus locais de atuação e através dos mais diversos processos, contribuíram para fazer avançar os pequenos passos que tem sido dados no sentido da implementação de um de condições mais apropriadas para a proteção dos direitos humanos em nosso País e em nosso Estado.

A proposta do SNDH: esboço das linhas gerais

A construção de condições concretas para avançar na realização dos direitos humanos em nosso País e em nosso Estado encontra na proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) o maior esforço de síntese, coordenação e sistematização. É uma proposta em construção. Nasceu no contexto que rapidamente descrevemos na parte anterior. Ainda está em construção, pois de proposta precisa tornar-se efetividade.

A fim de resumir algumas idéias da proposta, apresentamos a seguir aspectos²⁸ que consideramos fundamentais.

1. A primeira idéia importante é que a proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos responde à necessidade que temos hoje cada vez mais forte de afirmação dos Direitos Humanos.

A proposta de Sistema quer enfrentar o processo de mercantilização da vida e dos direitos humanos, afirmando o ser humano, sujeito de direitos, no centro do desenvolvimento e da democracia.

Vivemos numa sociedade que insiste em transformar e em diminuir os direitos, fazendo entender os direitos como serviços ou como bens de consumo. A isso chamamos de um processo de

mercantilização crescente da vida e dos direitos. Ao pretender afirmar os Direitos Humanos, a proposta de Sistema quer fazer frente a esta situação concreta que marca de forma muito dramática a conjuntura contemporânea. Trata-se não só de levar em conta questões específicas de direitos humanos; trata-se de pôr em questão o modelo de desenvolvimento, de pôr em questão o modelo de democracia que temos em nosso país, sem abrir mão dela. Sem que possamos e sejamos capazes de articular de forma estreita e profunda direitos humanos, democracia e desenvolvimento, dificilmente faremos frente a essa lógica perversa de exclusão e de desigualdade crescente, vergonhosamente crescente, em nosso país.

A proposta do Sistema enfrenta concepções fragmentadas, estagnadoras e elitistas de direitos humanos, afirmando que direitos humanos têm conteúdo normativo e político e precisam se fazer vigentes no cotidiano da vida de todas as pessoas.

Estas concepções a que nos referimos são muito fortes na consciência média da sociedade. São fragmentadas por que entendem que existem direitos de maior importância e direitos de menor importância; direitos de primeira categoria e direitos de segunda categoria; direitos líquidos e certos e direitos incertos ou quase impossíveis. Trata-se de enfrentar essa dinâmica de fragmentação dos direitos, afirmando que os direitos formam um todo que, mesmo que exijam estratégias diferenciadas de realização, são integrais, indivisíveis, interdependentes e universais.

Trata-se também de enfrentar posições estagnadoras de direitos humanos. Essas posturas trabalham a idéia de que direitos humanos - e também quem atua com eles - se confundem com a defesa de "bandidos e marginais", num extremo; e, noutro, que direitos humanos conformam uma idéia tão positiva e tão fantástica que é como síntese do que de mais belo a humanidade produziu. Nos dois extremos são posturas estagnadoras porque pelas duas pontas imobilizam: seja porque tocar no assunto compromete negativamente; ou porque tocar nele compromete a idéia. Trata-se também de enfrentar visões elitistas, aquelas que entendem direitos humanos como assunto para gente muito bem iniciada, para técnicos, para especialistas. É óbvio que direitos humanos é assunto para especialistas, mas isso não significa que deixa de ser assunto para o cidadão mais comum, já que direitos humanos trata daquilo que constitui a dignidade de todos os seres humanos, independente da condição em que ele se encontram. Então, afirmar direitos humanos é afirmar uma certa concepção de direitos e também enfrentar essas

²⁸ Esta parte do texto está baseada na exposição feita no dia 30/06/04 (Manhã), durante painel sobre o tema na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Para aprofundamento conferir, entre outros documentos o Texto Base da IX Conferência Nacional, publicado pela SEDH e disponível em www.forum.direitos.org.br. O Relatório Final da Conferência, a ser divulgado em dezembro de 2004, e o Caderno de Estudos do MNDH sobre o tema, também disponível em www.forum.direitos.org.br, além de diversos outros pronunciamentos e documentos ainda por serem sistematizados. Para outros documentos, conferir especialmente. CARBONARI, Paulo César. Sistema Nacional de Direitos Humanos - SNDH: Subsídio para o Debate. IN MNDH. Caderno de Estudos: Sistema Nacional de Direitos Humanos - SNDH. Brasília: MNDH, 2004.

concepções que descrevemos.

Afirmar os direitos humanos é também enfrentar um modelo de *atuação pontual, residual, socorrista e burocrática* em direitos humanos, afirmando possibilidade de *atuação integral* e o comprometimento do Estado (através de políticas públicas pautadas pelos direitos humanos) e da sociedade civil (organizada e participante de forma autônoma e independente).

As práticas socorristas, presentes tanto na sociedade civil como em órgãos públicos, são aquelas que lembram-se de direitos humanos quando alguma tragédia assolou alguém ou um grupo social. Ora, se direitos humanos dizem respeito ao conjunto das condições de vida, inclusive e especialmente, à criação de condições para que sejam evitadas as violações e a vida das pessoas seja promovida ao máximo, então, trata-se também de atuar numa perspectiva mais permanente e ampla.

Trata-se também de enfrentar um conjunto de práticas que tendem a tratar dos direitos humanos de forma burocrática, dando mais ênfase à correção do procedimento do que ao mérito do assunto, via de regra como forma de protelar decisões e ações.

Positivamente, trata-se de afirmar a importância fundamental de fortalecer a organização da sociedade civil de forma independente e autônoma e, ao tempo em que é feito isso, também de avançar no comprometimento do Estado como agente de direitos humanos. Temos que dar passos para que o Estado, que é visto, com razão, como o maior violador, seja um agente realizador. Com isso estaremos explicitando a contradição constitutiva do Estado e poderemos encontrar, como sociedade, caminhos para avançar de forma mais consistente sua responsabilização. Soma-se a isto a necessidade de ir estabelecendo espaços de interação entre a sociedade civil e os agentes do poder público, na perspectiva de espaços de participação direta e realmente pública, o que somente é possível com o fortalecimento da autonomia da sociedade civil e um grau alto de organização cidadã.

2. O segundo aspecto fundamental é que a proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos pretende criar condições para fazer avançar a *realização dos direitos humanos*, a fim de que direitos humanos sejam conteúdo vivido no cotidiano das pessoas, todas as pessoas.

Neste sentido, advoga uma *concepção contemporânea de direitos humanos*, entendendo-os como *construção histórica* gestada nas lutas libertárias, que pode constituir-se em *parâmetro ético, jurídico e político* para orientar a ação em sociedade. São universais, indivisíveis e interdependentes, plenamente exigíveis e justiciáveis e nucleares do desenvolvimento e da democracia.

Direitos humanos são construção histórica e, portanto, estão sendo gestados permanentemente. Aquilo que resta reconhecido nos textos legislativos, nas convenções, nos pactos, nos tratados, é a síntese possível, circunstanciada ao momento histórico, mas que se constitui em parâmetro, em referência, fundamental, mesmo não sendo o fim último da luta em direitos humanos. A construção dos direitos humanos se faz todo dia, se faz nas lutas concretas, se faz nos processos históricos que afirmam e inovam direitos a todo o tempo. A concepção histórica de direitos humanos reconhece que a raiz de todas as lutas, todas as idéias, todas as concepções de direitos humanos, não está no arcabouço jurídico, não está no *status quo* que os reconhece por algum motivo ou porque não tinha como não reconhecê-los. A raiz dos direitos humanos está nas lutas emancipatórias e libertárias do povo, dos homens e mulheres que as fizeram e continuam fazendo ao longo dos séculos. Ali está a fonte principal para dizer o sentido dos direitos humanos.

A proposta do Sistema conta com *princípios fundamentais* que inovam na orientação da atuação em direitos humanos: atuação integral, unicidade e descentralização; participação ampla e controle social; intersetorialidade e interdisciplinariedade; e pluralidade, entre outros, todos convergido para a construção de uma *nova cultura de direitos humanos* capaz de articular uma *nova institucionalidade pública* e uma *nova subjetividade*.

Há quem diz que princípios não necessariamente se traduzem em realidade. Preferimos compreendê-los no sentido de que se não se tornarem realidade, deixam de ser princípios, porque ou eles estão concretizados na materialidade da vida ou então são meros enunciados. É neste sentido que entendemos os princípios enunciados na proposta do Sistema Nacional. Eles são nucleares, fundamentais, e indicam objetivamente caminhos para atuar em direitos humanos. Podemos resumir os diversos aspectos numa idéia, a de que estamos convocados a construir, no processo de realização dos direitos humanos, uma nova cultura dos direitos que se traduz em duas dimensões fundamentais: na exigência de refundar, de reformular ou construir uma nova institucionalidade e de construir uma nova subjetividade.

A proposta do Sistema não quer apenas arranjar, de algum jeito, a institucionalidade disponível. Propõe repensar a institucionalidade disponível, transformá-la, porque efetivamente a institucionalidade que dispomos não está feita para realizar os direitos humanos. Este é o primeiro aspecto da nova cultura, reconstruir a institucionalidade pública na lógica dos direitos humanos. O

outro aspecto, complementar e tão importante quanto o primeiro, indica para a construção de uma nova subjetividade. Significa dizer que as pessoas (individualmente e em suas relações diversas), na sua consciência, passariam a incorporar os direitos humanos, a compreendê-los, a atuar, tendo-os como núcleo, superando posições de estranhamento em relação a eles - como ocorre quando são entendidos como “aquele pessoal que trabalha com direitos humanos” ou como se fossem “das pessoas de bem”, dos “humanos direitos”. Trata-se da construção de uma outra subjetividade. Um exemplo pode ilustrar a importância destes dois aspectos e de sua necessária imbricação: mesmo que tenhamos uma legislação, uma institucionalidade, que diga que a violência contra a criança é crime, enquanto continuarmos pensando e fazendo pautados pela idéia de “o que o que acontece na casa dos outros a gente não se mete” ou de que “um tapinha não dói” e quando um pai, nosso vizinho, está batendo nos filhos saímos dizendo que não temos nada a ver com isso, evidentemente ainda não estaremos construindo uma nova cultura de direitos humanos, porque teremos um fosso gigantesco entre a institucionalidade e a subjetividade.

Ademais, a proposta de Sistema congrega um conjunto de *instrumentos, mecanismos, órgãos e ações* capazes de fornecer maior *articulação e eficácia* na realização dos direitos humanos, tanto no sentido da ampliação dos *compromissos do Estado* com os direitos humanos e quanto do *fortalecimento da atuação autônoma e independente da sociedade civil*, exigindo a abertura de *espaços públicos* de convergência.

Alguns dos aspectos previstos na proposta²⁹, entre os diversos, poderão ensejar passos e mudanças significativas. O primeiro é construir espaços públicos de participação ampla, de monitoramento, de fiscalização da atuação em direitos humanos, os Conselhos de Direitos Humanos. Não há dúvida de que, para que possam cumprir bem seu papel, precisam estar abertos à participação ampla da sociedade civil e ser independentes dos governos, tendo condições de se pronunciar sobre as questões de direitos humanos sem ter que pedir a benção a qualquer preposto. Se não completamente, mas em grande medida, sua constituição deve levar em conta os *Princípios de Paris*, formulados pela ONU como orientação para as Instituições Nacionais e Direitos Humanos³⁰.

Uma outra idéia é que avancemos na concretização de instrumentos que nos permitam uma

²⁹ Para conhecimento e discussão de todos os aspectos conferir os documentos referidos na nota anterior.

atuação em direitos humanos que gere exigibilidade e justiciabilidade. Entre as várias idéias, uma é a da criação dos *Estudos e Relatórios de Impacto em Direitos Humanos*, como já temos na área ambiental. Seguramente só isso já seria um instrumento potentíssimo para que pudéssemos incidir, na prática, nas políticas públicas e também nos agentes do mercado, fazendo com que os grandes investimentos ou as políticas sejam obrigadas a ser orientadas pelos direitos humanos.

3. A terceira idéia é de que o Sistema é uma *construção histórica*, a construção de um (e num) *processo*, que tem um percurso, uma situação e perspectivas.

A proposta de Sistema é fruto da *avaliação do processo histórico construído* no Brasil, dá seguimento e avança na configuração das medidas mais adequadas à realização dos direitos humanos - nasceu das lutas e processos políticos vividos nos últimos anos - e põe na agenda política uma *novidade* que não vem para substituir outras agendas e sim para potencializá-las, aglutiná-las. Como já pudemos demonstrar na primeira parte deste texto, a proposta de Sistema nasceu da avaliação de todo o percurso realizado em nosso país, considerando os limites e os aspectos de insuficiência institucional que se somam ao processo de ampliação da consciência social da importância dos direitos humanos³¹. A avaliação de todo este percurso nos mostra que ainda temos muito a fazer para que, efetivamente, direitos humanos estejam no centro ou como elemento nuclear da ação pública.

Ademais, a proposta de Sistema não pretende sobrepor-se ou desviar a atenção das diversas agendas e lutas específicas de direitos humanos. Estas são fundamentais pois substantivam concretamente tanto o sujeito de direitos quanto suas demandas por direitos. Pretende sim, ser uma resposta mais estruturante e por isso é complementar, aglutinadora e dá suporte às diversas lutas. A proposta de Sistema quer ser transformadora e estruturante, procurando incidir de forma concreta em vários aspectos e com repercussão significativa nos processos político institucionais e no cotidiano da dinâmica de efetivação dos direitos humanos. Neste sentido, quer dialogar com o

³⁰ Há vários documentos sobre o assunto disponíveis em www.un.org. NACIONES UNIDAS. *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*. Nueva York/Ginebra: Centro de Derechos Humanos, 1995.

³¹ Uma descrição mais detalhada e política destes aspectos pode ser encontrada em: COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. *VI Conferência Nacional de Direitos Humanos - Anais*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2002, nas intervenções de Romeu Otmar Klich (MNDH) e da Dra. Flávia Piovesan. As intervenções também estão reproduzidas em MNDH. *Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos: Proposta para Debate*. Brasília: MNDH, 2001.

amplo processo de transformação da realidade brasileira. Não pretende apenas ajustar a situação (ou arranjar, como já se disse); o que se quer é incidir para transformar e, portanto, para estruturar de uma maneira distinta a realidade que temos disponível em nosso país. Obviamente que esta perspectiva está em diálogo com as circunstâncias históricas. Serão dados os passos que forem possíveis dentro do contexto, da conjuntura e da correlação de forças de cada momento histórico. Mas, mesmo que tenhamos que recuar em alguns momentos (que seja para angariar mais força para prosseguir), isso não significa dizer o recuo do conjunto das idéias ou desistir de produzir transformações de fundo.

A consolidação do Sistema é progressiva, parte da necessidade histórica, afirma um marco referencial e abre-se para ações em vista de sua concretização desde já, entendendo que sua implementação definitiva será obra histórica. É, portanto, tarefa dos diversos agentes sociais (estatais e não-estatais e, de modo especial, dos movimentos e lutas libertárias da sociedade), nos diversos níveis e esferas de ação (local, estadual, nacional, setorial, entre outros aspectos), revelando-se e abrindo-se como espaço de debate, conflito, acordo. Neste sentido, a IX Conferência Nacional aprovou um marco referencial, um conjunto de idéias que servem de referência, mas não o criou. Sua criação depende uma série de processos que já foram motivados e que seguem em curso em todo o País. A construção do Sistema demanda um processo longo, duro, difícil, de negociação, de pressão, de articulação, de formulação, enfim, um processo histórico de construção na vida cotidiana, na institucionalidade, na judiciabilidade, na política pública. Afinal, é difícil, mas necessário, traduzir as idéias em concretude e refletir a concretude nas idéias, novas idéias.

Desafios à implementação do SNDH

As idéias que aqui apresentamos não passam de um esboço, subsidiário dos diversos processos que estão em curso em todo o País. Não querem elucidar, nem dirigir, muito menos resolver, as questões, querem apenas indicar caminhos que se apresentam como desafios. Organizaremos a exposição em dois momentos: um que aponta esferas e outro que procura traduzi-las em desafios mais concretos. Todas estão feitas desde o ponto de vista da sociedade civil.

As esferas de desafio são as seguintes: a) de elaboração; b) de interlocução na sociedade; c) de ação junto ao poder público.

Quanto à esfera de elaboração: as diversas organizações de direitos humanos já têm relativo acúmulo de atuação no campo da formulação de propostas de políticas públicas e mesmo de compreensão da proposta de Sistema. Falar de elaboração é falar da capacidade de sistematizar, a partir das práticas concretas, propostas que tenham um grau de universalidade e abrangência capaz de poder ser aplicadas em situações mais amplas àquelas que originalmente estiveram ligadas. Além disso, é a capacidade de aprender da experiência e das reflexões acumuladas por outros atores sociais e por pensadores que disponibilizam o conhecimento para ser efetivado na realidade. Neste sentido, um dos desafios fundamentais para fazer avançar a proposta de Sistema é fazer um grande mutirão de elaboração de propostas nos diversos fóruns e espaços organizativos, considerando as mais diversas perspectivas, posições, abordagens e concepções, de tal sorte que possam ser acumulados elementos para serem colocados em diálogo na sociedade.

Na esfera da interlocução: a abertura de canais entre entidades parceiras, com os públicos de atuação e com diversos agentes sociais (acadêmicos, autoridades públicas, militantes sociais) é elemento estruturante da ação política. Neste sentido, é fundamental que no próprio processo de elaboração abram-se espaços de discussão e de aprofundamento das propostas, tornando-as conhecidas e, acima de tudo, legítimas na sociedade. Para isso, há uma série de componentes de ordem política e metodológica que precisam ser levados em conta como: a viabilidade das propostas, a legitimidade de quem as propõe, sua clareza e precisão, entre outros. Aqui está uma tarefa fundamental, a de fortalecer canais de diálogo entre os diversos setores e agentes sociais, em cada nível de ação, a fim de ir construindo condições para que a proposta, aos poucos, seja uma proposta de um conjunto significativo, de um campo da sociedade civil, convertendo-se em eixo de luta concreta dos atores sociais, particularmente dos movimentos e organizações populares.

Na esfera da ação: o elemento chave está na capacidade de promover pressão política (articulando agentes da sociedade civil) a fim de abrir canais de negociação junto ao poder público (executivo, legislativo e judiciário). Há muitos já abertos pelas entidades, com certeza. Mas, ainda é preciso fortalecê-los e ampliá-los, transformando-os em uma agenda concreta de propostas e formulações para a efetivação do Sistema. Centralmente é importante medir a capacidade de mobilizar a sociedade para pautar agendas públicas. Além disso, é fundamental ir

desenvolvendo experiências concretas que possam concretizar, mesmo que em aspetos ainda parciais ou localizados, a consolidação da proposta do Sistema.

Mesmo que nesta curta trajetória já tenhamos vários marcos históricos, sabemos que a história, mais do que de marcos, se faz de processos. Estes demandam identificação das correlações de forças em cada momento (a posição de cada agente e sua força), a definição de estratégia para o acúmulo de forças em torno de uma determinada posição a fim de que seja hegemônica, e, de modo especial, a implementação de ações coerentes a fim de efetivar, nas circunstâncias dadas as propostas estratégicas. Neste sentido, é fundamental que os agentes sociais que estão comprometidos com a construção do Sistema empreendam processos internos e externos de definição que possam demarcar bem estes pontos.

No caminho de identificação de desafios mais concretos, pode-se perceber que, somando-se os diversos agentes, entre eles o MNDH, há que ser proposta uma estratégia ampla, capaz de envolver os diversos agentes da sociedade. Nessa estratégia haverão de estar pontos fundamentais acerca dos seguintes aspectos:

Mobilização permanente das organizações de direitos humanos e dos espaços de parceria que vieram sendo construídos neste processo para o seguimento das Conferências, os desdobramentos nacionais e estaduais, a ampliação para o nível municipal, entre outros aspectos. Neste sentido, é fundamental identificar em que medida os Grupos de Trabalho Estaduais e os Fóruns Estaduais existentes ou em construção poderão se constituir neste espaço.

Capacitação dos agentes para a elaboração, a interlocução política e para a incidência na implementação o Sistema, através de um amplo e sistemático plano de formação/capacitação, com momentos específicos e gerais.

Aprofundamento da elaboração sobre o Sistema, através da promoção de estudos sobre Conselhos, Planos, enfim os diversos mecanismos, instrumentos e ações propostas, aprofundando o diagnóstico da situação da proteção dos direitos humanos no Brasil, bem como estudos sobre formatos de sistemas já criados em outros países.

A incidência política é fundamental. Ou seja, pensar e implementar um amplo processo de pressão política para ir já avançando em alguns pontos, sobretudo no novo Conselho Nacional, a revisão do Plano Nacional, as novas Conferências, entre outros aspectos, considerando entre eles os estágios e as discussões concretas destes temas nas diversas esferas políticas.

A modo e conclusão...

Estamos com bases e condições para avançar na realização dos direitos humanos, tanto para agir na temática específica, quanto para incidir no que é estruturante. A ousadia de propor novidades tem custo político altíssimo, mas também tem conseqüências de satisfação fantásticas. A riqueza da mobilização empreendida, os compromissos gerados, os novos atores mobilizados, enfim, o conjunto da dinâmica em curso abre muitas possibilidades. Escolher prudentemente aquelas que ensejarão transformações mais significativas é a tarefa.

Para ilustrar nossa reflexão, não é demais lembrar da velha sugestão do *Pequeno Príncipe* que recomenda que nos responsabilizemos solidariamente pela riqueza e compromisso que têm sido cativados neste processo. Além dessa, recorremos à inspiração do grande poeta alemão (Goethe) quando disse que, parafraseando: se pensas que podes ou sonhas que podes, começa. Ousadia tem genialidade, poder e mágica. Ousa fazer e o poder estará contigo...

Mecanismos internacionais e construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos¹

Flavia Piovesan*

Introdução

A proposta deste artigo é focar os “Mecanismos Internacionais e a Construção do Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos”. Destaco, desde logo, duas questões centrais ao desenvolvimento deste tema:

- 1) Como compreender o sistema internacional de proteção dos direitos humanos? Qual é o seu perfil? Qual é o seu alcance? Qual é a sua lógica e principiologia?
- 2) De que modo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos pode inspirar a criação de um sistema nacional de proteção? Quais as propostas e estratégias para a construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos?

Passa-se, assim, ao enfrentamento da primeira questão, concernente ao sistema internacional, que permitirá sejam desvendadas e delineadas estratégias e propostas para a construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos.

2. Como compreender o sistema internacional de proteção dos direitos humanos? Qual é o seu perfil? Qual é o seu alcance? Qual é a sua lógica e principiologia?

No dizer de Hannah Arendt², os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma

* Professora Doutora da PUC/SP nas disciplinas de Direitos Humanos e Direito Constitucional, Procuradora do Estado e Visiting fellow do Programa de Direitos Humanos da Harvard Law School (1995 e 2000)

¹ Este texto baseia-se na exposição feita no painel “Mecanismos Internacionais e Construção de um Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos”, realizado na VI Conferência Nacional de Direitos Humanos.

² Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A respeito, ver também Celso Lafer, *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt, Cia das Letras, São Paulo, 1988, p.134. No mesmo sentido, afirma Ignacy Sachs: “Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos”. (Ignacy Sachs, *Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania*, In: *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998, p.156).*

invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução.

Tendo em vista este olhar histórico, adota-se as lições de Norberto Bobbio, que em seu livro “Era dos Direitos”, sustenta que “os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais”³.

É em face do crescente processo de internacionalização dos direitos humanos, que há de se compreender o sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

O movimento de internacionalização dos direitos humanos constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução. É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea.

Fortalece-se a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta a duas importantes conseqüências:

1a) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados (é como se a concepção de soberania transitasse do marco hobbesiano - soberania fundada no Estado - para o marco kantiano - soberania fundada na cidadania universal);

2a) a cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.

Inspirada por estas concepções, surge, em 1945, a Organização das Nações Unidas. Em 1948 é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como um código de princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados.

³ Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988, p.30.

A Declaração de 1948 inova a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos, sendo a dignidade humana o fundamento dos direitos humanos.

Indivisibilidade porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração de 1948 combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade. A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos – forma-se, assim, o sistema normativo global de proteção dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos. Neste sentido, cabe destacar que, até junho de 2000, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 144 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 142 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 119 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 155 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 165 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes. O elevado número de Estados-partes destes tratados simboliza o grau de consenso internacional a respeito de temas centrais voltados aos direitos humanos.

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África.

Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional, por sua vez, integrado pelo sistema americano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos. Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos

humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito dos Direitos Humanos.

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos envolve quatro dimensões:

- 1) a celebração de um consenso internacional sobre a necessidade de adotar parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos;
- 2) a relação entre o gramática de direitos e a gramática de deveres; ou seja, os direitos internacionais impõem deveres jurídicos aos Estados (prestações positivas ou negativas);
- 3) a criação de órgãos de proteção (ex: Comitês, Comissões e Relatorias da ONU, destacando-se, como exemplo, a atuação do Comitê contra a Tortura; do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, das Relatorias especiais temáticas - Relatoria especial da ONU para o tema da tortura; relatoria para o tema da execução extra-judicial, sumária e arbitrária; relatoria para o tema da violência contra a mulher; relatoria para o tema da moradia; da pobreza extrema,...) e Cortes internacionais (ex: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Tribunal Penal Internacional,...)
- 4) a criação de mecanismos de monitoramento voltados à implementação dos direitos internacionalmente assegurados (ex: a sistemática dos relatórios e das petições)

Feitas essas breves considerações a respeito da arquitetura do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, indaga-se:

- 2) De que modo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos pode inspirar a criação de um sistema nacional de proteção? Quais as propostas e estratégias para a construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos?

A construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos requer, preliminarmente, um breve balanço sobre a proteção dos direitos humanos no Brasil. A partir do panorama atual de proteção nacional dos direitos humanos é que serão lançadas propostas para a construção de um sistema nacional de proteção.

Cabe ressaltar que o processo de democratização do país, iniciado em 1985, acena ao crescente fortalecimento da sociedade civil, mediante formas de organização, mobilização e articulação, que permitiram importantes conquistas sociais, políticas e jurídicas. Surgem novos atores sociais e novos movimento

sociais, que reforçam a democratização do cenário brasileiro, com suas demandas e reivindicações.

A transição democrática, lenta e gradual, exigiu a elaboração de um novo código, que refizesse o pacto político-social. Este processo culminou na promulgação de uma nova ordem constitucional – nascia assim a Constituição Brasileira de 05 de outubro de 1988. Neste contexto, a Constituição de 1988 é o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. O texto demarca a ruptura com o regime autoritário militar instalado em 1964, refletindo o consenso democrático “pós ditadura”. Após 21 anos de regime autoritário, objetiva a Constituição resgatar o Estado Democrático de Direito, à luz do valor da dignidade humana. A Constituição acolhe e reforça a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos. Desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil tem adotado importantes instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. Dentre os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, destaque-se a ratificação: a) da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 1º de fevereiro de 1984; b) da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; c) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; d) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; e) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; f) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; g) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; h) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; i) do Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996 e f) do Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996. A estes avanços, somam-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998 e do Tribunal Internacional Criminal Permanente, em 2001.

Além dos significativos avanços decorrentes da incorporação, pelo Estado Brasileiro, da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, o pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. Pode-se afirmar que a maior parte das normas de proteção aos direitos humanos - concebidos como o exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais - foi elaborada após a Constituição de 1988, em sua decor-

rência e sob a sua inspiração. Neste sentido, destacam-se os seguintes atos normativos: a) Lei 7.716/89 (define os crimes resultantes de preconceito de raça e cor, prevendo o racismo como crime inafiançável e imprescritível); b) Lei 8.069/90 (dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente); c) Lei 9.455/97 (define e pune o crime de tortura), dentre tantos outros atos normativos.

Esta é apenas uma síntese da vasta normatividade de proteção aos direitos humanos editada após a Constituição Brasileira de 1988. Em 2002 foram celebrados os “500 anos de (re)descobrimto”, pode-se concluir quão recente é a adoção de medidas legislativas voltadas à cidadania, que contam com pouco mais de uma década de existência.

Constata-se que a bandeira dos direitos humanos tem sido intensa e insistentemente reivindicada pelos movimentos sociais, com amplo grau de êxito no âmbito normativo. Neste cenário, há o fortalecimento da sociedade civil como especial protagonista da ordem contemporânea, capaz de inventar, ampliar e monitorar a agenda política, incluindo novas pautas, na heterogeneidade e pluralidades de suas ações e demandas. Surgem novas pautas de atuação, que compreendem a pluralidade dos movimentos sociais, como o movimento de mulheres, o movimento negro, as entidades em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, meio ambiente, moradia, terra, saúde, educação dentre tantos outros. Há a certeza de que a Democracia política (ainda que fundamental à vigência dos direitos humanos) não basta, revelando-se insuficiente. Requer-se e demanda-se a democracia social, econômica e cultural; a Democracia de gênero (entre homens e mulheres); a Democracia étnico-racial,...

O panorama da proteção dos direitos humanos aponta à rica pluralidade de atores e multiplicidade de ações, que emergem intensamente (espontânea e assistematicamente) no contexto da transição democrática. À luz deste cenário, como pensar a construção de um sistema nacional de proteção? Em que medida a experiência do sistema internacional pode contribuir neste processo? Quais as propostas e estratégias para a criação deste sistema?

Note-se que a própria Conferência de Viena de 1993 encoraja a criação e o fortalecimento de instituições nacionais voltadas à proteção dos direitos humanos, reconhecendo que cada Estado eleja a sua sistemática, de acordo com suas especificidades e necessidades.

Destacam-se, assim, cinco estratégias e propostas para a criação de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos:

1. Identificar um consenso sobre o alcance dos direitos humanos, compreendidos a partir de sua

universalidade e indivisibilidade.

Para o alcance deste consenso, há a necessidade de conjugar os parâmetros nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos, com a primazia da norma mais benéfica, sistematizando a vasta produção normativa sobre a matéria. Sob este prisma, é essencial potencializar e otimizar a efetivação dos direitos nacional e internacionalmente previstos, a partir da relação entre a gramática de direitos e a gramática de deveres impostos aos Estados;

2. Fortalecer e democratizar os órgãos e instâncias de proteção dos direitos humanos (ex: o CDDPH, fundado em Lei de 1964; os Conselhos Estaduais e Municipais)

É fundamental a ampliação do foco de atuação tradicional destas instâncias, no sentido de que atuem não apenas em face de denúncias de violações de direitos humanos, mas, preventivamente, na elaboração, mapeamento e planejamento de ações e questões gerais e estruturais afetas aos direitos humanos, em um exame sistemático da política de direitos humanos, combinando estratégias de defesa, proteção e promoção dos direitos humanos. É ainda essencial propiciar uma maior articulação entre as esferas local, estadual e federal.

3. Fortalecer e ampliar a rede de interlocução das entidades e organizações da sociedade civil, que atuam nas esferas local, estadual e nacional, bem como destas com as esferas internacionais (ONU e OEA)

Para tanto, há que se identificar os diversos atores e articular a atuação das esferas local, regional e nacional com as esferas do sistema interamericano e das Nações Unidas, Há ainda que se estimular formas de integração entre os diversos movimentos que atuam em prol dos direitos humanos (ex: reforçar canais de diálogo entre o movimento de direitos humanos e o movimento de mulheres e o movimento negro, rompendo a distância que há entre eles)

4. Aprimorar os mecanismos de proteção e monitoramento dos direitos humanos:

a) fomentar a criação de banco de dados e produção de indicadores sobre direitos humanos (direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais), sob a perspectiva de gênero, raça e etnia;

b) estimular a elaboração de relatórios paralelos/sombras pela sociedade civil (cite-se, a título de exemplo, o relatório paralelo referente ao Pidesc). A elaboração de relatórios permite sistematizar os dados existentes e, a partir do diagnóstico, exigir ações e políticas públicas;

c) instituir a criação de relatorias temáticas nacionais/regionais (ex: tortura; execução sumária; violência contra a mulher,...), considerando a experiência dos relatores nacionais dos direitos econômicos, sociais e culturais. A experiência da ONU demonstra a importância da relatorias, no

sentido de catalizar as atenções da sociedade civil e dar visibilidade à determinado padrão de violação de direitos humanos, bem como propor recomendações. Ressalte-se, como atenta Nigel Rodley, que a grande importância dos relatórios está no uso que a sociedade civil deles fizer, para obter avanços no regime de proteção dos direitos humanos;

d) criar mecanismos de monitoramento do Executivo (ex: acompanhamento da implementação do PNDH, mediante relatório paralelo); Legislativo (ex: acompanhamento e intervenção no Legislativo sobre a legislação referente aos direitos humanos); Judiciário (ex: dar visibilidade às decisões exitosas e afrontosas relativas aos direitos humanos) e ainda do setor privado (reforçando sua responsabilidade social, especialmente quando se testemunha a privatização da esfera pública e, em certo sentido, a publicização da esfera privada);

5. Aprimorar os mecanismos de promoção dos direitos humanos

Fomentar a existência de um observatório de experiências exitosas em direitos humanos, inclusive mediante relatorias, a fim de identificar, incorporar e ampliar programas e políticas exitosas em todas as esferas federativas. A estas propostas, ressalte-se a necessidade de redefinir o papel do Estado na era da globalização, reforçando sua responsabilidade na implementação de políticas públicas, de forma a promover a igualdade social, compensar os desequilíbrios criados pelos mercados e assegurar os direitos humanos. Do mesmo modo, faz-se fundamental acentuar a responsabilidade social do setor privado, especialmente das empresas multinacionais, na medida em que constituem as grandes beneficiárias do processo de globalização, bastando citar que das 100 maiores economias mundiais, 51 são empresas multinacionais e 49 são Estados nacionais (por exemplo, encorajar empresas a adotarem códigos de direitos humanos relativos à atividade de comércio; demandar sanções comerciais a empresas violadoras dos direitos sociais; adotar a “taxa Tobin” sobre os investimentos financeiros internacionais). Destaca-se ainda a urgência de incorporar a agenda social na pauta da integração regional de blocos econômicos, bem como na nova arquitetura financeira internacional. A dimensão social deve permear a política macro-econômica, envolvendo a política fiscal, a política monetária e a política cambial. Por fim, diria que o mundo não está em ordem, porque a ordenação é sempre um problema central e aberto. Que a construção de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos seja capaz de responder ao desafio da construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que celebre a interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, inspirado na crença da absoluta prevalência da dignidade humana.

Atividades da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul - CCDH AL/RS¹

O que é a CCDH?

A Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) da Assembléia Legislativa do RS foi criada em 25 de junho de 1980, através da Resolução n.º 1.817, a partir do esforço e pressão de movimentos populares e de pessoas ligadas aos Direitos Humanos, no contexto do início da abertura democrática. Criada logo após a promulgação da Lei da Anistia, tinha por horizonte a luta pelo resgate da cidadania e afirmação dos direitos civis e políticos, violados pelo arbítrio e truculência do regime militar instaurado no Brasil. A CCDH AL/RS é a primeira Comissão a atuar na área de Direitos Humanos em Assembléias Legislativas, no Brasil e, seguramente, uma das mais antigas instituições públicas que atua neste campo.

Passados 24 anos de sua criação, alterado o contexto histórico, social e político, a CCDH AL/RS continua seu trabalho de defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania. É uma comissão parlamentar permanente e pluripartidária, composta por 12 deputados titulares e 12 suplentes, que se reúnem semanalmente, para realizar reuniões ordinárias e extraordinárias com a finalidade de apreciar as proposições submetidas a seu exame, sobre elas deliberando, e exercer a fiscalização dos atos do Poder Público Estadual, no âmbito de seu respectivo campo temático. Esta é a definição formal da CCDH, que explica seu funcionamento em geral, como comissão técnica que tem como tema os aspectos atinentes aos direitos das minorias, como do índio, da criança e do adolescente, da mulher, do idoso, do negro, do trabalhador, a segurança social e sistema penitenciário, defesa do consumidor e demais assuntos relacionados à problemática, conforme o Regimento Interno da Assembléia Legislativa do RS - Resolução n.º 2.288, de 18 de janeiro de 1991. Art. 45, inciso I. A CCDH, no entanto, extrapola as suas definições formais. Realiza, por exemplo, atividades de

atendimento ao público para receber e encaminhar denúncias, propor programas de formação de cidadania (oficinas, cursos, seminários, palestras), publicações, visitas a instituições públicas e organizações não-governamentais (ONGs), e articulação da sociedade.

O objeto de intervenção da CCDH é, fundamentalmente, a denúncia de violação de direitos.

Sejam individuais ou coletivos, provenientes de todos os municípios do RS, através de visitas, telefonemas, correspondências ou audiências públicas. As denúncias são, ao mesmo tempo, ponto de partida e dados mensuráveis e qualitativos para avaliação da situação dos Direitos Humanos no Estado e para formulação de políticas públicas de garantias individuais e coletivas.

A intervenção da CCDH se dá através do encaminhamento aos órgãos responsáveis pela solução de cada situação individual ou coletiva: Defensoria Pública, Ministério Público, Corregedorias da Brigada Militar (BM) e da Polícia Civil (PC), conselhos da sociedade, conselhos tutelares, instâncias do Poder Executivo e do Poder Judiciário, entre outros.

Os limites do trabalho da CCDH são definidos pela própria natureza de comissão parlamentar, ou seja, de instância do Poder Legislativo Estadual. Como tal, suas prerrogativas não englobam o poder de executar políticas, próprio do Poder Executivo, nem de julgar crimes de violação de direitos, próprio do Poder Judiciário. Ao Poder Legislativo cabe legislar, fiscalizar, pressionar politicamente os demais poderes e denunciar irregularidades, insuficiências e violações de direitos pelo próprio Estado ou cidadãos. Os objetivos da CCDH situam-se, portanto, nos esforços de legislação, de fiscalização e de promoção, tendo sempre como referência as garantias constitucionais e os demais documentos nacionais, regionais e internacionais relativos à matéria de Direitos Humanos.

Movimentos da Secretaria

Correspondência - a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa enviou, de 1º de janeiro a 30 de outubro de 2004, 167 memorandos, 1015 ofícios e 35 ofícios circulares.

Tramitação de Processos - em 2004 tramitaram 5 (cinco) convênios para conhecimento desta Comissão, 9 (nove) projetos de lei e 1 (uma) proposta de emenda constitucional, para emissão de parecer e 2 (duas) propostas para formação de subcomissões.

Reuniões ordinárias e extraordinárias

Novembro e dezembro de 2003

¹ De novembro de 2003 a setembro de 2003.

05 de novembro - Reunião Ordinária - Audiência Pública sobre o cancelamento de cursos na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - Uergs, e possíveis desdobramentos. Compareceram: CPERS-Sindicato; Corede Região Nordeste; Câmara de Vereadores de Bagé; Comissão de Educação de Bagé; Câmara de Vereadores de São Francisco de Paula; Câmara de Vereadores de Bagé; Conselho Superior da Uergs; Programa de Pós Graduação de Desenvolvimento Rural da Uergs; Comissão Pró-Uergs de São Luiz Gonzaga, Erechim, Bagé; Comissão Pró-Uergs de estudantes da Uergs. Deputados presentes: Estilac Xavier; Fabiano Pereira; Raul Pont; Marco Peixoto; Telmo Kirst; Janir Branco; Edemar Vargas; Edson Portilho e Elvino Bohn Gass.

12 de novembro - Reunião Ordinária - Audiência Pública sobre denúncias de irregularidades na Fundação de Atendimento Socioeducativo do RS - Fasergs e Fundação de Proteção Especial - FPE, apresentadas pela Afufe e Semapi. Compareceram: Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; Fundação de Atendimento Socioeducativo do RS - Fasergs; Fundação de Proteção Especial - FPE; Associação dos Funcionários da Fasergs e FPE - Afufe; Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisa de Fundações Estaduais do RS - Semapi; CUT Estadual; Promotoria da Infância e da Juventude de Porto Alegre; Cedica - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores de Caxias do Sul. Deputados presentes: Estilac Xavier, Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Raul Pont, Marco Peixoto, Janir Branco, Alexandre Postal, Floriza dos Santos, Edemar Vargas, Paulo Brum e Eliseu Santos.

19 de novembro - Reunião Ordinária - Audiência Pública sobre segurança pública e sistema prisional. Compareceram: Secretaria da Justiça e Segurança Pública; Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe); Vara de Execuções Criminais de Santa Maria; Associação dos Monitores, Agentes e Auxiliares Penitenciários; Prefeitura de Santa Maria; Comissão de Direitos Humanos de Santa Maria; Delegacia Regional Penitenciária da 2ª Região; Câmara de Vereadores de Porto Alegre; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana; União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa); Confederação de Associações de Moradores do Brasil (Conan) e promotoras legais prisionais. Deputados presentes: Estilac Xavier, Fabiano Pereira, Telmo Kirst, Janir Branco e Alexandre Postal.

26 de novembro - Reunião Ordinária - Audiência Pública sobre a denúncia de violação de direitos da menina Steffani da Silva que teve parte do crânio prejudicada durante procedimento cirúrgico,

no Hospital Cristo Redentor de Porto Alegre. Compareceram: Corregedoria-Geral da Brigada Militar; Cedica; Grupo Hospitalar Conceição; Hospital Cristo Redentor. Deputados presentes: Estilac Xavier, Fabiano Pereira, Raul Pont, Marco Peixoto, Janir Branco, Edemar Vargas, Paulo Brum e Eliseu Santos.

Janeiro a setembro de 2004

A Comissão de Cidadania e Direitos Humanos realizou, nesse período, 25 (vinte e cinco) reuniões, sendo 21 (vinte e uma) ordinárias e 4 (quatro) extraordinárias.

10 de março - Reunião Ordinária - Cerimônia de eleição e posse da presidência da CCDHAL/RS. Compareceram: Procuradoria Geral do Estado; Defensoria Pública do Estado; Faders; Instituto Geral de Perícias; Secretaria Estadual de Justiça e Segurança; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana; Comando-Geral da Brigada Militar; Polícia Civil; Superintendência dos Serviços Penitenciários; Ministério Público Federal; Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Fase; Associação de Aposentado e Pensionistas de Gravataí, Secretaria da Reforma Agrária; 5º Distrito Naval. Deputados presentes: Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Raul Pont, Edemar Vargas, Alexandre Postal, Adão Villaverde e Luiz Fernando Schmitt.

17 de março - Reunião Ordinária para debater assuntos internos - Deputados presentes: Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Raul Pont, Floriza dos Santos e Marco Peixoto.

24 de março - Reunião Ordinária - Discussão do Projeto de Lei número 79/2004, que introduz modificações na estrutura básica da Polícia Civil, o Decreto número 42.871, que regula a Lei de Organização Básica da Brigada Militar, o Decreto número 42.852, que estabelece nova divisão territorial para a Brigada Militar e o Decreto número 42.851, que dispõe sobre o quadro de organização do efetivo da Brigada Militar. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Raul Pont, Alexandre Postal e Janir Branco.

31 de março - Reunião Ordinária. Presentes os Deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Raul Pont, Edemar Vargas, Janir Branco, Floriza dos Santos e Paulo Brum.

07 de abril - Reunião Ordinária - Debate sobre a situação dos servidores da saúde pública no Estado, a partir do diagnóstico realizado pela Caravana de Saúde, iniciativa da Confederação dos Trabalhadores da Saúde. Participaram: Sindicato dos Servidores Públicos; Comissão de Mobilização

do Hospital Psiquiátrico São Pedro; Conselho Estadual de Saúde, Coordenadora Estadual de Saúde Mental; Federação dos Empregados no RS; Fórum Gaúcho de Saúde Mental; Fórum Estadual de Saúde; Conselho Municipal de Saúde; Sindisaúde de Porto Alegre. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, vice-presidente, Estilac Xavier, Raul Pont, Marco Antônio Peixoto, Alexandre Postal, Floriza dos Santos, Edegar Vargas e Paulo Brum.

14 de abril - Reunião Ordinária - Debate sobre o embate entre o CPERS e a Brigada Militar. Participaram: Secretaria Especial de Direitos Humanos; Cpers-Sindicato; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Cooperativa Central dos Assentamentos - Cocearg; Associação Riograndense de Pequenos Agricultores; Associação dos Moradores de Rua; Feessers - Fundação; Secretaria Municipal de Saúde; Semapi/RS; Senac/RS; Famurs; Conselho Estadual da Saúde; Sindisaúde; Associação Riograndense de Pequenos Agricultores; 1ª CRS/SES. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Raul Pont, Marco Antônio Peixoto, Alexandre Postal, Edegar Vargas, Elmar Schneider, Janir Branco, Paulo Brum.

27 de abril - Reunião Extraordinária - Debate sobre os desdobramentos da manifestação do DCE da Unisinos contra o aumento de mensalidades. Compareceram: Centro de Professores do Estado - Cpers/Sindicato; Confederação Nacional dos Bancários; Executiva Nacional da Central Única dos Trabalhadores - CUT; Diretório Central de Estudantes - DCE da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos; DCE da Pontifícia Universidade Católica/RS; Diretoria da União Nacional de Estudantes - UNE; DCE da Universidade Federal de RS - Ufrgs; União Estadual de Estudantes - UEE. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Raul Pont, Marco Peixoto, Floriza dos Santos e Frei Sérgio.

28 de abril - Reunião Ordinária - Debate sobre a situação dos povos indígenas no RS. Compareceram: Ministério da Justiça; Administração Regional da FUNAI; Ministério Público Estadual; Polícia Federal; Governamental do Conselho dos Povos Indígenas; lideranças Kaingang da Retomada do Morro do Osso; Secretaria Municipal de Segurança Pública e Direitos Humanos da PMPA; Diretora da Divisão de Parques da Secretaria Municipal do Meio Ambiente; Conselho de Missão entre Índios - COMIN; Conselho Missionário Indigenista - CIMI; Coordenação Kaingang do CEPI; Movimento de Justiça e Direitos Humanos. Deputados Presentes: Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Alexandre Postal, Janir Branco, Elmar Schneider, Marco Peixoto e Paulo Brum. Presente ainda o Deputado Edson Portilho.

05 de maio - Reunião Ordinária - Reunião sobre os Decretos 42.871, de 04/02/2004 e 4.937, de 02/03/2004, que dão nova estruturação à Brigada Militar; o Decreto 43.053, de 23/04/2004, que aprova o Regulamento Disciplinar da Brigada Militar e o Projeto de Lei 079/2004, que dá nova estruturação à Polícia Civil. Compareceram: Comando-Geral da Brigada Militar; chefe do Estado Maior da BM; Corregedoria-Geral da Brigada Militar; Departamento Administrativo da Brigada Militar; Departamento Logístico e Patrimônio; Departamento de Polícia Metropolitana; Representante do Secretaria da Justiça e Segurança Pública; Departamento Estadual de Polícia judiciária de Trânsito - DPTRAN; Polícia Civil; Associação dos Sargentos, Subtenentes e Tenentes da BM; Associação dos Oficiais da BM - AsOfBM; Associação Beneficente Antônio Mendes Filho, dos Cabos e Soldados da Brigada Militar; Movimento de Direitos Humanos da Brigada Militar. Deputados Presentes: Deputado Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Janir Branco, Elmar Schneider, Raul Pont, Floriza dos Santos, Marco Peixoto, Edegar Vargas, Maria Helena Sartori; Nelson Härter e Luiz Fernando Záchia.

12 de maio - Reunião Ordinária - Debate sobre a situação do Hospital Psiquiátrico São Pedro e Instituto Dom Bosco. Compareceram: Promotoria de Justiça e Direitos Humanos do Ministério Público Estadual; Hospital Psiquiátrico São Pedro - HPSP; Fórum Gaúcho de Saúde Mental; Administrativo do HPSP; Comissão de Funcionários do HPSP; Conselho Estadual de Saúde; Sindicato dos Servidores Públicos do RS - SINDISEPE; Saúde Mental de Porto Alegre; Departamento de Coordenação de Hospitais da Secretaria Estadual da Saúde; União Estadual de Estudantes - UEE; União das Oposições ao DEC da PUCRS; Semapi; Associação dos Funcionários do HPSP. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Estilac Xavier, Raul Pont, Marco Peixoto, Janir Branco, Alexandre Postal e Paulo Brum.

17 de maio - Reunião Extraordinária - Em conjunto com a Comissão Parlamentar Mista do Congresso Nacional que investiga a Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil. Compareceram: Deputada Federal Maria do Rosário, relatora da CPMI; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do RS; Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude; Delegacia Regional do Trabalho; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana de Porto Alegre; UNESCO/RS; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; IFCH da UFRGS; Movimento Estadual Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Serviços de Proteção à Criança Vítima da ULBRA; OAB/RS; Fundação de Proteção Especial do RS;

Departamento de Assistência Social do Estado; Movimento de Direitos Humanos dos Servidores Militares do Estado; Coletivo Feminino Plural; Fórum DCA/RS; Programa “Agente Jovem” da FASC - Região Farrapos; Associação das Promotoras Legais Populares. Presentes os deputados: Fabiano Pereira e Dionilso Marcon.

24 de maio - Reunião Extraordinária - Problemas envolvendo as Eleições para o DCE da PUCRS. Compareceram na reunião: Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários - PRAC e Assessoria Jurídica da PUCRS; DCE da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; União Estadual de Estudantes - UEE; Chapas de oposição a atual diretoria do DCE; Movimento AMEI. Presentes os deputados Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Janir Branco; Marco Peixoto e Flávio Koutzzii.

26 de maio - Reunião Ordinária - Audiência Pública sobre a desapropriação na Área Indígena da Região da Serrinha. Compareceram na reunião: Secretaria Especial da Reforma Agrária no Estado; Diretoria de Áreas Fundiárias da Funai; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); cacique da área indígena da Serrinha; Polícia Civil; Comando Regional da Brigada Militar da Região do Planalto; Prefeitura de Constantina; Prefeitura de Três Palmeiras; Prefeitura de Ronda Alta; Coordenação Governamental do Conselho Estadual dos Povos Indígenas; Prefeitura de Engenho Velho; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Constantina, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ronda Alta; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Três Palmeiras; Prefeituras dos municípios que abrangem a área da Serrinha (Ronda Alta, Engenho Velho, Constantina e Três Palmeiras). Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Janir Branco, Edegar Vargas e Vilson Covatti.

09 de junho - Reunião Ordinária para deliberar pauta interna. Presentes os deputados Estilac Xavier, Janir Branco, Raul Pont, Paulo Brum e Floriza dos Santos.

16 de junho - Reunião Ordinária - Debate sobre a situação do trabalho infantil no Brasil e no RS e a proteção do adolescente trabalhador, marcando o Dia Mundial de Combate ao Trabalho Infantil, instituído pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) comemorado, anualmente, em 12 de junho. Compareceram: Procuradoria do Ministério Público do Trabalho; CEDICA, Grupo Especial de Combate ao Trabalho Infantil e de Proteção ao Trabalhador Adolescente no RS - da Delegacia Regional do Trabalho; Fórum Estadual de Prevenção do Trabalho Infantil; FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania). Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Raul Pont, Jair Foscarini, Paulo Brum, Floriza dos Santos e Adão Villaverde.

30 de junho - Reunião Ordinária para deliberar assuntos internos. Presentes os deputados Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Janir Branco, Jair Foscarini, Floriza dos Santos, Edegar Vargas e Paulo Brum.

04 de agosto - Reunião Ordinária para deliberar assuntos internos. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Janir Branco, Floriza dos Santos.

11 de agosto - Reunião Ordinária - Debate sobre a Medida Liminar concedida pela 14ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, no dia 28 de julho, que suspendeu os efeitos da Resolução da Agência Nacional de Transportes que regulamentava o uso do transporte interestadual de acordo com o que estabelece o Estatuto do Idoso, tais como gratuidade e descontos nos transportes intermunicipais. Compareceram: Conselho Estadual do Idoso; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público Estadual; Associação Riograndense dos Transportes Rodoviários de Passageiros (ART); Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do RS (FETAPERGS); Associação dos Aposentados e Pensionistas de Gravataí; Delegacia Estadual do Idoso; Associação Gaúcha das Pequenas e Médias Empresas Transportadoras de Passageiros (AGPM); Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública; Conselho Municipal do Idoso de Porto Alegre; Empresa Unesul de Transportes; Confederação Nacional dos Usuários de Transportes Coletivos Rodoviários, Ferroviários, Metroviários, Hidroviários e Aéreos (CONUT). Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Marco Peixoto, Janir Branco, Floriza dos Santos e Edegar Vargas.

18 de agosto - Reunião Ordinária - Debate sobre a importância do laudo psíquico em vítimas de violência sexual, como meio de prova pericial com palestra de Sônia Liane Rovinski, doutora em transtorno do estresse pós-traumático. Compareceram: Sub-procuradoria para Assuntos Institucionais do Ministério Público Estadual; Tribunal de Justiça; Juizado da Infância e Juventude; Hospital de Clínicas; Departamento Médico Legal - DML; Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero; Hospital Materno Infantil Presidente Vargas; Comissão de Direitos Humanos da OAB; Setor Saúde da Mulher da Secretaria Estadual da Saúde; Sociedade de Psicologia do RS; Movimento pelo Fim da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Hospital Presidente Vargas; Fórum Municipal da Mulher; Departamento de Cidadania da STCAS; Ministério Público Estadual. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Marco Peixoto, Janir Branco e Floriza dos Santos.

18 de agosto - Reunião Extraordinária - Reunião conjunta com a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia para realizar solenidade de instalação da Subcomissão Mista sobre os incidentes ocorridos na eleição do Diretório Central de Estudantes (DCE) da Pontifícia Universidade Católica PUC/RS. Compareceram: Ministério Público Estadual e Diretório Central de Estudantes da UFRGS. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Janir Branco, Floriza dos Santos e Sanchotene Felice.

25 de agosto - Reunião Ordinária para discutir assuntos internos. Compareceu: Sindicato dos Vigilantes Particulares do RS. Deputados presentes: Dionilso Marcon, Estilac Xavier, Marco Peixoto, Janir Branco, Jair Foscarini, Paulo Brum e Sérgio Peres.

01 de setembro - Reunião Ordinária. Debate, em conjunto com a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, sobre o PL 1756/03, que dispõe sobre a Lei Nacional da Adoção e dá outras providências, de autoria do deputado federal João Matos (PMDB/SC). Compareceram: Presidência e Relatoria da Comissão Especial Sobre a Lei da Adoção; Tribunal de Justiça do RS; Ministério Público Estadual; Juizado da 2ª Vara da Infância e da Juventude de Porto Alegre; Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC; ONG Instituto Amigos de Lucas; Departamento Estadual da Criança e do Adolescente - DECA; FADERS; Movimento Nacional pelo Fim da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Deputados presentes: Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Marco Peixoto, Janir Branco, Floriza dos Santos, Edegar Vargas, Paulo Brum e Maria Helena Sartori.

15 de setembro - Reunião Ordinária - Leitura do Relatório de Visita ao Casemi - Centro de Atendimento em Semiliberdade da Regional de Novo Hamburgo e acolhimento da denúncia da Sra. Genilma Boehler, de incumprimento da Sentença Internacional de Restituição de Menores preferidas pelos poderes judiciais do Brasil e do Paraguai, que determina o retorno de seus filhos Arturo Rojas Boehler, de seis anos, e Guillermo Rojas Boehler, de 10 anos, transferidos ilícitamente pelo próprio pai, para território paraguaio. Compareceram: Ministério Público Estadual; Delegacia de Defesa Institucional da Polícia Federal de Porto Alegre; 2ª Região Eclesiástica da Igreja Metodista do Brasil; Divisão de Direitos Humanos da Defensoria Pública do RS; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Movimento Nacional pelo Fim da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Presentes os deputados Fabiano Pereira, Dionilso Marcon, Marco Peixoto, Elmar Schneider, Janir Branco, Floriza dos Santos e Edegar Vargas.

22 de setembro - Reunião Ordinária. Discussão do Projeto de Lei Complementar nº 232/2004, que

altera a redação do Art. 17 da Lei Complementar nº 10.992, de 18 de agosto de 1997, que dispõe sobre a carreira dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Compareceram: Secretaria da Justiça e Segurança; Comando Geral da Brigada Militar; Associação dos Tenentes, Sub-Tenentes e Sargentos da Brigada Militar; Associação dos Cabos e Soldados de Santa Maria e Montenegro; Associação Beneficente de Soldados de Santa Maria. Deputados presentes: Fabiano Pereira, Estilac Xavier, Janir Branco, Floriza dos Santos e Edegar Vargas.

Eventos promovidos pela CCDH ou em parceria com outras entidades.

Novembro e dezembro de 2003

06 de novembro - Lançamento do Estatuto da Criança e do Adolescente - reeditado e atualizado, no Estande da Assembléia Legislativa na Feira do Livro.

10 de dezembro - 6ª Edição da Entrega do Prêmio de Direitos Humanos no Rio Grande do Sul. Foram agraciados: Categoria Formação de Consciência e Cidadania: Capa - Centro De Apoio Aos Pequenos Agricultores e Maria Ribeiro Da Silva Tavares. Categoria Divulgação dos Direitos Humanos: Projeto Luz Reveladora - Photo da Lata de Inclusão Social Revelada e a Jornalista Helena Martinho. Categoria Defesa Dos Direitos Humanos: Educadora Carmen Craidy e Projeto Educar Para A Vida. Categoria Protagonismo Juvenil na Promoção dos Direitos Humanos: Instituto Movimento Cultural Canta Brasil e o Grupo Preconceito Zero, de Novo Hamburgo. Menção Honrosa: Deputada Federal Maria do Rosário e a Agência De Notícias Rádioweb. Categoria In Memoriam: Luiz Goulart Filho.

17 de dezembro - Lançamento da 8ª Edição do **Relatório Azul** - Garantias e Violações dos Direitos Humanos no Estado do Rio Grande do Sul relativo aos anos de 2002 e 2003.

Janeiro a Setembro de 2004

Lançamentos do “**Relatório Azul**” - Garantias e Violações dos Direitos Humanos no Estado do Rio Grande do Sul - Edição 2003/3, em 09 (nove) cidades do Rio Grande do Sul.

22 Março - Caxias do Sul.

29 Março - Tapes.

31 Março - Parobé.

05 Abril - Passo Fundo

19 Abril - Santo Ângelo

19 Abril - Panambi

23 Abril - Santa Maria

29 Abril - Alegrete e Uruguaiana.

13 de janeiro - Reunião pública com o objetivo de avaliar e examinar a situação relativa aos acontecimentos que vêm cercando a prisão do provável responsável pelo assassinato de 12 jovens nas regiões Norte e Planalto Médio do Estado, bem como examinar as providências que estão sendo prognosticadas pelas autoridades, bem como dos reflexos dessa situação sobre a sociedade gaúcha e demais desdobramentos.

29 de março, 29 e 30 de abril, 27 e 28 de maio - 5º Seminário Internacional Itinerante de Educação/2004 - Realização: Escola Cidadã.

07 de maio - I Seminário da População em Situação de Rua da Cidade de Porto Alegre. Realização: Associação Esperança dos Moradores de Rua da Cidade de Porto Alegre e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

31 de maio a 04 de junho - I Colóquio Nacional de Direitos Humanos em Passo Fundo. Realização: Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF).

31 de maio - III Conferência Estadual de Direitos Humanos “Construindo o Sistema Nacional de Direitos Humanos”. Realização: Governo do Estado, Secretaria Estadual de Trabalho, Cidadania e Assistência Social - Departamento de Cidadania; Assembléia Legislativa - Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, Tribunal de Justiça, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Movimento Nacional de Direitos Humanos/RS, Fórum Sul da ABONG Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, OAB/RS.

04 a 06 de junho - XIV EGED - Encontro Gaúcho de Estudantes de Direito “Futuro do Direito e Consolidação da Deocracia”. Realização: DLD - Diretório Livre de Direito; Direito PUC; CAFV Ufpel; Dameli Ucpel; Direito Ufrgs.

12 e 16 de julho - 5ª Semaneca - Semana de Divulgação da Criança e do Adolescente. Realização: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do RS - Cedica; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre - CMDCA; Comissão de

Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa - CCDHAL/RS; Tribunal de Justiça do Estado do RS - Juizado Regional da Infância e da Juventude; Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS; Unesco; Instituto Geração Criança; Instituto dos Advogados do RS - IARGS; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

29 de julho - Debate “Sistema Único de Segurança Pública - Integrar para Proteger”. Promoção: CCDH AL/RS.

29 de agosto - Dia da Visibilidade Lésbica. Realização: Nuances.

29 de agosto - Agosto da Visibilidade Lésbica. Realização: Liga Brasileira de Lésbicas da Região Sul.

16 de setembro - Debate sobre “Modelos de Sistema Prisional: Institucional, privatizado e Terceirizado”. Promoção: CCDH AL/RS.

Publicações:

“Guia do Cidadão”.

Subcomissões

Durante o ano legislativo de 2004 até setembro, três subcomissões funcionaram ligadas à Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, como segue:

- Subcomissão Mista Sobre Segurança Alimentar e Nutricional - Fome Zero. Relator: deputado Adão Villaverde (PT).
- Subcomissão Mista de Assuntos de Gênero. Relatora: deputada Floriza dos Santos (PDT).
- Subcomissão Mista sobre os Incidentes ocorridos na eleição do Diretório Central de Estudantes (DCE) da Pontifícia Universidade Católica/RS. Relator: deputado Estilac Xavier (PT)

Expediente

Assessoria da CCDH AL/RS em 2004:

Coordenação: Beatriz Rosane Lang

Assessoria Técnica: Sinara Porto Fajardo, Suzana Keniger Lisboa, Jocemara Schäfer, Rosmary Hoffmann e Nereu Vargas de Castro

Assessoria de Imprensa: Josiane Skolaude

Secretaria: Lais Schmitt

Estagiários: Aline Proença, Lucas Pizzolatto Konzen, Marcos Vinícius Soares Dorneles, Roberta Fontana e Rosana Nunes de Wallau

Expediente do Relatório Azul:

Coordenação: Josiane Skolaude

Prefácio: Vieira da Cunha

Apresentação: Fabiano Pereira

Introdução: Marcos Rolim

Orelhas: Antenor Ferrari

Artigos*: Maria do Rosário, Sinara Porto Fajardo, Adalgiza Balsemão Araújo, Míriam Dias, Mauro Henrique Renner, José Vicente Tavares dos Santos, Mozar Artur Dietrich, Onir de Araujo, Paulo Gilberto Cogo Leivas, Alexandre Böer, Virgínia Feix, Jussara Reis Prá, Telia Negrão, Humberto Lippo, Milton Francisco Kempfer, Carmen Camino, Suzana Keniger Lisbôa, Gilmar Bortolotto, Paulo Paim, Jacques Alfonsin, Paulo César Carbonari, Flavia Piovesan

Redação do capítulo Atividades da CCDH AL/RS: Lais Schmitt

Fotografias: Marcelo G. Ribeiro, André Pares, Ana Paula Aprato, Vinícius Reis, Eduardo

Quadros, Gilmar Júnior e Cláudia Linhares

Capa: montagem com fotos de Paulino Menezes

Projeto Gráfico: Lavoro C&M

Impressão: Corag

*Os conteúdos dos artigos são de inteira responsabilidade dos seus respectivos autores.