

VII

DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

.....

JOSÉ GREGORI

Ministro de Estado da Justiça; Ex-Secretário de Estado dos Direitos Humanos.

1. O Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH, do qual as organizações de direitos humanos que se reúnem nesta Conferência, pelo quarto ano consecutivo, são co-autoras e parceiras, completou três anos de existência no dia treze de maio último.

2. Desde a sua primeira formulação, o PNDH exprimiou claramente que, para a violência ser plenamente debelada, as vítimas protegidas, a impunidade deixar de prevalecer, enfim, para a vigência plena dos direitos civis, os desafios da “violência estrutural”, da pobreza, da fome, do desemprego têm de ser obrigatoriamente enfrentados pelos governos e pela sociedade.

3. O Programa reconheceu e reconhece a indivisibilidade dos direitos humanos. Reconheceu, mais, a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais, mas ressaltou como desafio emergencial, na sua primeira fase, a garantia dos direitos civis, particularmente dos direitos à vida, à integridade física e à justiça.

4. Mesmo dando ênfase aos direitos civis, jamais deve ser esquecido que o Programa contemplou e implementou inúmeras iniciativas e programas referentes aos direitos econômicos e sociais, ao tratar, por exemplo, das convenções da OIT, dos direitos das crianças, dos negros, das mulheres, da saúde, deixando claro não haver uma compartimentalização entre os diversos conjuntos de direitos.

5. Em termos da ação governamental imediata, motivada por razões de emergência diante de situações claramente epidêmicas – homicídios por exemplo – foi obrigatório enfrentar o desafio da construção plena do estado de direito, onde os direitos civis ganham necessariamente proeminência com iniciativas mais urgentes no campo da proteção do ser humano. Não esqueçamos que, agora mesmo, a Pesquisa

Nacional de Amostras por Domicílio, de 1997, do IBGE, à qual voltaremos mais adiante, mostra que as mortes por acidentes e causas violentas têm sido um peso significativo no conjunto das mortes no Brasil. E, dentre os países sul-americanos, o Brasil ocupa a segunda posição em óbitos por homicídios, superado apenas pela Colômbia. Não é possível deixar de levar em consideração esse dado quando se quer fazer avançar uma política de direitos humanos. As violações de direitos civis não podem ser toleradas em uma sociedade democrática, muito menos quando praticadas pelos próprios agentes do Estado.

6. Para esse quadro de violência colabora o fato de que dita violência é alimentada pela persistência de graves desigualdades sociais e altas taxas de desemprego, pela continuidade de valores e práticas autoritárias, em diversos setores da sociedade e órgãos estatais, e pela frequência da injustiça e da impunidade no Brasil.

7. Para o cumprimento dos objetivos do PNDH, é nosso dever lembrar que o Congresso Nacional, aprovou, em dois anos, em meio a uma intensa votação de reformas constitucionais, uma série de medidas legais previstas no Programa que protegem direitos assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Esses direitos estão ligados diretamente ao controle do exercício do monopólio da violência física legítima pelo Estado: o direito à vida, o direito à liberdade e o direito à segurança da pessoa.

8. Meus caros companheiros da comunidade de direitos humanos: não devemos dar de barato que, no âmbito do PNDH, foram aprovadas três leis que investem claramente para coibir o chamado triângulo fatal das graves violações: a) Reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei N.º 9.140/95), pela qual o Estado brasileiro reconhece a responsabilidade dos governos

ditatoriais por essas mortes e concede indenização a seus familiares. Essa iniciativa constituiu uma poderosa iniciativa para a reconstituição da verdade sobre o arbítrio autoritário; b) Transferência da justiça militar para a justiça comum de crimes dolosos praticados por policiais militares (Lei 9.299/96), que permitiu que os policiais militares responsáveis pelos massacres ocorridos na Casa de Detenção do Carandiru, em São Paulo, de Corumbiara, em Rondônia e em Eldorado de Carajás, no Pará, fossem indiciados e levados ao Tribunal do Júri; c) Tipificação do crime de tortura, com penas severas (Lei 9.455/97), tornando possível a aplicação efetiva dos preceitos da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989.

9. Quando, ao lado dessas três leis, conseguirmos aprovar o Projeto de Emenda Constitucional proposto pelo Governo federal para dar à Justiça Federal competência para julgar crimes contra os direitos humanos, objeto de um projeto consensual elaborado por várias carreiras do judiciário, por nossa iniciativa, e, agora, em estudo pelo Relator da Reforma do Judiciário, deputado Aluysio Nunes Ferreira, o PNDH terá conseguido assegurar instrumentos jurídicos decisivos para debelar a impunidade.

10. Em pleno final de século, por exemplo, não é mais possível tolerar a violência e a brutalidade de policiais contra o cidadão. A atuação policial deve refletir a autoridade estatal, mas, ao mesmo tempo, revestir-se de caráter educativo. Nesse sentido, muitos dos esforços da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos têm sido dirigidos à reforma do sistema de segurança pública e à melhoria da atuação das forças policiais. Além da mudança legislativa que transferiu da Justiça Militar para a Justiça comum os crimes dolosos praticados por policiais militares, estamos envolvidos ativamente na inclusão do tema “direitos humanos” no currículo das Academias de Polícia e na promoção de cursos de direitos humanos para oficiais de polícia em parceria com organizações internacionais. Foi criado também o Departamento de Direitos Humanos na Polícia Federal.

11. O Programa Nacional de Direitos Humanos foi responsável por importante impulso à participação mais ativa do Brasil nos sistemas internacional e interamericano de proteção dos direitos humanos. A recente aceitação da

jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, recomendação emanada da Conferência Nacional de Direitos Humanos, e o diálogo construtivo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com a implementação precursora de soluções amistosas para casos, como, por exemplo, do 42º DP, em que o Estado de São Paulo concedeu, sem esperar o processo judicial, indenizações às famílias das vítimas, demonstra a disposição do Brasil em reconhecer os padrões internacionais de proteção dos direitos humanos.

12. Infelizmente, a adesão do Brasil aos tratados internacionais de direitos humanos e as obrigações adquiridas internacionalmente não têm tido a devida correspondência no plano interno, principalmente no que diz respeito à aplicação da lei, ainda desigual, lenta e de difícil acesso. Essa será uma das prioridades na atuação da Secretaria de Estado nesse segundo mandato: colaborar com os esforços de reforma do Poder judiciário com vistas a harmonizar os avanços atingidos nos sistemas internacionais de proteção com o funcionamento da justiça no campo interno.

13. Além dessas leis e projeto foram ainda implementadas as seguintes iniciativas:

- Criminalização do porte ilegal de arma e criação do Sistema Nacional de Armas, SINARM (Lei N.º 9.437/97).
- Obrigação da presença do Ministério Público em todas as fases processuais que envolvam litígios pela posse da terra urbana e rural (Lei N.º 9.415/96).
- Estabelecimento do rito sumário nos processos de desapropriação de terra para fins de reforma agrária (Lei complementar N.º 88/96).
- Novo código de trânsito (Lei N.º 9.503/97).
- Universalização da gratuidade de certidão de nascimento e de óbito.
- Estatuto dos refugiados (Lei N.º 9.474/97).
- Remessa ao Congresso Nacional de Projetos de Lei aumentando de 12 para 14 anos a idade mínima para trabalho de adolescentes (PEC N.º 368/96); e revendo a legislação para coibir trabalho forçado (PL N.º 3649/97).

Vale mencionar, ainda, à guisa de exemplo, algumas das medidas implementadas pelo Ministério da Justiça, em parceria com entidades de direitos humanos e centros de pesquisa, por meio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos:

- Implantação de programas de serviço civil voluntário, constituídos por jovens, recém-saídos das escolas, para serem formadas como agentes da cidadania, atuando para a proteção dos direitos humanos, em parceria com entidades da sociedade civil em Brasília e no Rio de Janeiro.
- Elaboração, em convênio com o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, CEDEC, de São Paulo, de quatro mapas de Violência Urbana, com base em dados e indicadores, nas cidades de São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Salvador.
- Criação de programas de proteção a testemunhas a partir da experiência anterior do GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares), de Recife, com a Secretaria de Justiça do Estado de Pernambuco, para construção de uma rede de proteção a testemunhas e vítimas de crimes no âmbito do PROVITA. Além de Pernambuco já foram treinadas equipes nos estados da Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.
- Criação de Balcões de Direito para prestação de serviços gratuitos de assessoria jurídica, auxílio na obtenção de documentos básicos e mediação de conflitos para populações de comunidades carentes em convênio com o Viva Rio, no Rio de Janeiro, e com CEVIC (Centro de Atendimento a Vítimas de Crime) no Paraná.
- Realização de cursos de reciclagem, capacitação e treinamento de policiais civis e militares, com ênfase no respeito aos direitos humanos por meio de convênios com a Anistia Internacional, Cruz Vermelha Internacional e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).
- Elaboração de manual de direitos humanos para informar e treinar os integrantes de organizações governamentais e não-governamentais responsáveis pela implementação do PNDH, elaborado em conjunto com centenas de entidades e lideranças da sociedade civil.

Foram iniciados, ainda, programas específicos visando a:

- Valorizar a população negra através do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação.
- Prevenir e tratar a AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis.

- Coibir o trabalho infantil, inclusive através de bolsas-educação.
- Erradicar a exploração sexual infanto-juvenil.
- Coibir o trabalho forçado através do Grupo de Repressão ao Trabalho Forçado.
- Assentar trabalhadores rurais sem terra.
- Demarcar terras indígenas.

14. Mesmo reconhecendo a indivisibilidade dos direitos humanos, como discutiremos mais adiante, dada a extrema carência da apropriação dos direitos fundamentais mais básicos, aqueles chamados de primeira geração – os direitos civis e políticos – tenho de insistir, diante de críticas daquelas que parecem nunca ter lido o PNDH: é legítimo que um plano de governo decida dar prioridade à promoção desses direitos.

15. Sem a proteção desses direitos, a sociedade civil sempre terá dificuldades de organizar-se e de mobilizar-se em defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, tendo em vista a ameaça de impunidade, o arbítrio das polícias, as violações à integridade física dos cidadãos, que ainda perduram sob a democracia.

16. Diferentemente de que ocorre no campo da garantia dos direitos civis, nos quais a obrigação do Estado está mais ligada à idéia das obrigações negativas, de não atentar contra os direitos humanos, a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, em níveis satisfatórios, está diretamente relacionada à promoção do desenvolvimento, a fatores econômicos, da estabilidade econômica do país, da capacidade de mobilizar e gerir recursos de forma competente.

17. Nesse sentido, é mais do que oportuno lembrar os benefícios inquestionáveis do controle da inflação, no sentido da manutenção do poder aquisitivo e, também, no rompimento da cultura e da inércia inflacionárias. Nestes três primeiros meses de 99, nos quais o Brasil atravessou uma grave turlência econômica, resultante de uma crise econômica internacional, não cabem dúvidas de que o Brasil sofreu também um impacto negativo em termos da proteção dos direitos humanos.

18. Temos buscado introduzir esses temas na agenda internacional e sugerido a realização de uma Conferência que venha a discutir a interrelação entre os direitos humanos e a globalização. O sistema financeiro internacional, em seu formato atual, com os capitais especulativos correndo atrás das taxas de juros mais favoráveis, baseados em um sistema

complexo de comunicação eletrônica – o que alguns já vêm chamando de economia digital – tem que ser discutido com mais profundidade por todos, indistintamente e não só pelos especialistas, de modo a contribuir para maior humanização da economia, com vistas a plantar os alicerces da economia do Século XXI.

19. Estou convencido de que a nova arquitetura financeira internacional, cuja discussão julgamos essencial, requer a participação de todos e uma abordagem compreensiva, com especial atenção para a realização dos direitos econômicos e sociais. Caso contrário, a comunidade internacional estará condenada a construir uma estrutura fadada ao fracasso ou à injustiça.

20. Felizmente, podemos constatar que, apesar de ainda estarmos em situação difícil, especialmente no que diz respeito ao desemprego, o país atravessou essa crise internacional de maneira satisfatória, rechaçando a inflação, o que foi – e está sendo – um monumental exercício de cidadania dos que resolveram dizer não à espiral dos preços.

21. Pudemos constatar, ainda, os resultados positivos atingidos pelas políticas do Governo federal ao final do primeiro mandato. Notadamente os avanços no campo da educação, com um crescimento de 12,2% no número de matrículas do ensino fundamental, 33,1% no ensino médio e 25,5 no ensino superior; os bons resultados atingidos pelo FUNDEF, que vem promovendo, desde 1998, uma distribuição mais equânime dos recursos destinados ao ensino fundamental; a quantia de 320 milhões de livros didáticos entregues, com a inclusão do tema “direitos humanos” como tema transversal; as reformas do ensino técnico e profissionalizante; na área da saúde, o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde, com um total de 90.136 agentes de saúde atuando em 3.562 municípios; o Programa Saúde da Família, com um total de 3.242 equipes de saúde atendendo 1.196 municípios; o Programa Farmácia Básica, que beneficiou cerca de 35 milhões de pessoas ampliando o acesso da população brasileira aos medicamentos essenciais.

22. Portanto, para avançarmos no respeito aos direitos humanos, é fundamental reconhecer não apenas os graves problemas enfrentados pelo país mas também as dificuldades e obstáculos para superação destes problemas e as iniciativas que estão sendo tomadas nos âmbitos federal, estadual

e municipal. Somente a partir de uma visão clara e precisa destes problemas, dificuldades e iniciativas, será possível formular e implementar políticas eficazes para proteger e promover os direitos humanos. Será possível, também, avaliar corretamente o significado e a importância das ações e programas em favor dos direitos humanos desencadeados pelo governo federal, pelos governos estaduais e pela sociedade civil.

23. Nesse sentido, não há como prescindir da participação de todos. Esse foi o espírito do processo de elaboração do Programa Nacional, que contou com a participação de mais de 300 entidades de direitos humanos. A implementação do Programa também tem sido marcada por importantes parcerias com a sociedade civil. Não há como o Governo responder a todos os problemas nessa área se não se abre a possibilidade de estabelecer parcerias com as organizações que já atuam na defesa dos direitos humanos, seja em nível local, seja em âmbito nacional. Esse é o caminho que vamos continuar trilhando. O Programa Nacional de Direitos Humanos é resultante de um longo e caro processo de democratização da sociedade e do Estado brasileiros. É uma necessidade para a democracia.

24. Se na primeira fase do PNDH foi dada ênfase aos direitos civis, nesses anos que estão à nossa frente o grande desafio é a apropriação dos direitos econômicos, sociais, culturais e coletivos, o alargamento, a expansão das liberdades positivas, nas palavras de Ignacy Sachs. A realização dos direitos econômicos e sociais está diretamente ligada à luta contra a pobreza, a fome e o desemprego. Nós acreditamos que a luta pelo crescimento global é a melhor síntese desses objetivos.

25. O Brasil, lembrava a revista *The Economist*, continua como a 9ª economia industrial do mundo, com um Produto Nacional Bruto que se aproxima de 1 trilhão de reais. Mas, como mostrou o Governo federal, com enorme transparência, através da Síntese de Indicadores Sociais, resultado da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, PNAD, do IBGE, muitas injustiças sociais restam a ser superadas, inclusive gritantes disparidades regionais, de gênero e raciais. Uma política de governo de direitos humanos tem o compromisso com a transparência e deve confrontar-se quotidianamente com esses dados, dimensões do desafio. O Governo federal, nos últimos quatro anos, foi capaz de fazer

inúmeras realizações na área social mas, em momento algum, nega a magnitude do que governo e sociedade devem ainda realizar.

26. Quero compartilhlar com os senhores alguns desses dados recentemente divulgados que podem ajudar a definir os pontos emergenciais de uma política de realização de direitos econômicos e sociais. Apesar de ter havido melhoria sensível nas taxas de mortalidade no Nordeste, em cada mil crianças nascidas vivas, 60 morrem antes de completar um ano de idade – a média nacional é de 37. O número de analfabetos funcionais, isto é, pessoas com menos de quatro anos de estudo, atinge ainda a cifra alarmante de 32%. A escolaridade média da população economicamente ativa de 10 ou mais anos de idade, em que pesem as grandes realizações da política de educação do governo, era de apenas 5,4 séries completas, consideradas insuficientes para fazer frente às crescentes exigências do sistema produtivo.

27. A taxa de desemprego, que, na atual crise internacional, é o principal desafio para todas as democracias do mundo, atinge, como em quase todos os países, com mais força, os trabalhadores jovens, já que são exatamente esses que estão entrando no mercado de trabalho em um período de dificuldades econômicas: a taxa de desemprego entre adolescentes, de 15 a 17 anos, chegou a 17,8% em 1997. A infância brasileira melhorou bastante na última década, mas ainda se encontra longe do patamar de bem-estar estabelecido pelas Nações Unidas. Enquanto na região sudeste apenas 18,9% das famílias com crianças de 0 a 6 anos vivem com $\frac{1}{2}$ salário mínimo de renda familiar *per capita*, em alguns Estados do Nordeste essa proporção fica em torno de 65%.

28. As desigualdades raciais persistem: a distribuição das famílias por classes de rendimento mensal familiar *per capita* indica que, em 1997, 45% das famílias brasileiras tinham rendimento de até 1 salário mínimo. Mas apenas 34% das famílias brancas se encontravam nesse patamar, contra, segundo os termos do Censo, 58% das famílias pretas e 61% das pardas.

29. Enfim, para nós, como tive oportunidade de lembrar na ONU quando aceitei – em nome da comunidade brasileira de direitos humanos – o prêmio das Nações Unidas de Direitos Humanos, na comemoração do Cinquentenário da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1998, está mais do que claro que a pobreza e as más condições de vida de

grandes parcelas da população estão diretamente ligadas ao desrespeito de direitos humanos. A pobreza é uma violação de direitos humanos. A pobreza e a desigualdade prejudicam a realidade dos direitos humanos intensificando a insatisfação social e aumentando a precariedade dos direitos sociais, econômicos e políticos. Os direitos das mulheres são direitos humanos. O direito a padrões de vida dignos deve ser a finalidade e o objetivo principal da realização de um paradigma de desenvolvimento humano pleno. Como a pobreza é o gênero, o meio ambiente tem dimensões cruciais de direitos humanos que uma política governamental de direitos humanos está obrigada a levar em conta.

30. Entendemos que o desenvolvimento é um processo de expandir as liberdades que todos os grupos da população devem ter assegurados, para citar novamente as palavras de Ignacy Sachs, esse grande combatente franco-brasileiro pelo desenvolvimento. Essas liberdades incluem a liberdade de expressão, de participação política, de organização, mas também a liberdade de não ter fome, de não sofrer a subnutrição, de não morrer prematuramente. O desenvolvimento é um processo que tem de pôr fim à pobreza e às privações econômicas e sociais.

31. O fim da guerra fria e esse final de século, a consolidação da democracia em nosso país, no qual está um dos maiores eleitorados do mundo – 106 milhões de pessoas, 65% da população – num quadro de plena vigência das liberdades políticas, nos oferecem um momento excepcional. A exigência crescente da necessidade de realização dos direitos humanos e da igualdade de gênero no contexto de uma economia e de uma comunidade internacional – inclusive o sistema de proteção de direitos humanos, graças às Nações Unidas cada vez mais globalizadas.

32. Para realizar esses objetivos inadiáveis, como era lembrado há poucos dias por AMARTYA SEM, o prêmio Nobel da Economia de 1998, precisamos definir e pôr em prática um conjunto de ações das quais fazem parte: um governo democrático, um legislativo atuante, funcionários competentes que respeitem o estado de direito e as leis e um vigoroso compromisso com a luta contra a corrupção.

33. Nós também precisamos de um sistema judiciário imparcial e transparente, capaz de assegurar a proteção dos direitos de toda natureza, um sistema financeiro bem organizado e

supervisionado, tanto na esfera nacional como internacional, redes de proteção social e programas sociais de emergência, como aqueles que a Comunidade Solidária oferece às centenas de municípios carentes e que vários outros programas federais, estaduais e municipais vêm implementando. É essencial um verdadeiro compromisso com uma efetiva cobertura dos serviços médicos, acesso à água encanada e sistema de esgotos para todos os cidadãos.

34. Esses desafios somente podem ser atendidos se forem atacados no seu conjunto, com estratégias múltiplas mas integradas, que contemplem o campo e a cidade, assim como o setor privado. Para atingir esse objetivo é essencial aprofundar a participação dos governos, das agências multilaterais, das instituições sociais e políticas, dos sindicatos e das associações de empresários, das organizações da sociedade civil, do terceiro setor, das organizações não-governamentais e do setor privado.

35. Dentro desse quadro de análise e de ação, quero finalizar anunciando que propus ao Governo um grupo de coordenação que deverá desencadear um amplo processo de consultas e coleta de propostas junto às organizações da sociedade civil para a atualização e para o alargamento do PNDH, para a efetiva implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Quero dizer, também, que a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, como sempre aconteceu durante todas as Conferências, espera contar com as propostas e resoluções que vão emergir desta Conferência.

36. Quero também, enfim, indicar que logo que o PNDH II comece a ser implementado, será lançado, no dia 7 de setembro de 2000, o Projeto dos Observatórios em Rede de Direitos Humanos, que serão articulações entre agências de Estado e organizações da sociedade civil, nos diversos estados da federação, com o objetivo de monitorar as violações de direitos humanos e, ao mesmo

tempo, desenvolver estratégias locais visando à apropriação dos direitos econômicos e sociais, ao alargamento das liberdades positivas.

37. Toda a comunidade de direitos humanos aqui presente está cansada de saber – e outros conferencistas aqui mesmo no passado já insistiram – que a luta pelos direitos humanos é um processo contraditório, no qual o Estado, qualquer que seja o governo no regime democrático, e a sociedade civil devem ter responsabilidades necessariamente compartilhadas. É uma parceria que se funda sobre princípios rígidos e irrenunciáveis, qualquer que seja a conjuntura.

38. Mas todos sabemos que, na democracia, não há política sem contradição, não há luta pelos direitos humanos sem conflitos, obstáculos e resistências: negar essa realidade é recusar a própria luta – atitude que todos os senhores, e se me permitem incluir-me, sempre negamos em toda a nossa vida.

39. A realização dos direitos humanos, como ficou claro depois da Declaração e do Programa de Direitos Humanos de Viena e do PNDH, é essencial para a consolidação da democracia. A política de direitos humanos deve integrar todas as políticas de governo e não ser apenas uma preocupação excêntrica de algumas esferas do poder público. É a realização dos direitos humanos que pode dar a medida precisa do grau de controle que as não-elites exercem sobre as elites, requisito primordial para uma democracia que inclua todos os cidadãos. Uma democracia, como disse o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que inclua os Direitos Humanos.

- Palestra proferida na XVII Conferência Nacional dos Advogados, realizada no Rio de Janeiro, em 1999.