

# TEXTO BASE

**IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS**  
**Brasília, 29 e 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2004**

## **CONSTRUINDO O SISTEMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS** **Texto Subsídio<sup>1</sup>**

### **APRESENTAÇÃO**

1. O documento que ora apresentamos é o Texto Subsídio previsto nos artigos 16 e 17 do Regimento Interno da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Destina-se ao debate pelas Conferências Estaduais em vista de seu aprimoramento. Ele é fruto de vários debates e sua construção colheu diversas colaborações apresentadas especificamente para este fim ou que tenham sido objeto de formulações para outros momentos e processos que convergiram para do Grupo de Trabalho Nacional e especialmente para o Seminário Nacional realizado nos dias 30 e 31 de março de 2004. O texto final aprovado pelo Grupo de Trabalho Nacional em reunião realizada no dia 30 de abril de 2004.

2. Como convergência de um amplo processo social que tem se condensado anualmente nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos, a IX Conferência, sendo a primeira com caráter deliberativo, enseja novos rumos na luta pela realização dos direitos humanos em nosso país. Deverá, portanto, ser capaz de acolher o conjunto da diversidade das perspectivas e das lutas de direitos humanos, congregando ao máximo os agentes que as conduzem em vista de produzir novos caminhos e novas possibilidades. Feita “à quatro mãos”, a Conferência quer propiciar debates e formulações que possam se traduzir em ações concretas em vista da realização dos direitos humanos.

3. O acúmulo produzido historicamente deste a I Conferência Nacional os Direitos Humanos, acontecida em 1995 por intermédio e iniciativa de um projeto de resolução da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados até a VIII Conferência, fez com que os temas das Conferências se transformassem nas principais bandeiras das organizações sociais e dos órgãos públicos ligadas aos direitos humanos. Essas bandeiras demonstram para a sociedade qual é a preocupação central, o foco, a questão prioritária ou o grupo que está mais vulnerável em termos de violações e que deve receber maior atenção por parte das políticas governamentais.

4. Exemplo dessa característica temática é a IV Conferência, que discutiu o tema “Sem direitos sociais, não há direitos humanos”. A partir desse ano (1998) começou-se em todo o Brasil uma campanha para que também os direitos sociais, como o direito à alimentação, à moradia, à saúde, enfim os direitos que constam no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, passassem a integrar as políticas de direitos humanos. Na mesma IV Conferência Nacional, o então Secretário Nacional de Direitos Humanos anunciou que o Programa Nacional dos Direitos Humanos seria revisto a fim de incorporar as sugestões da Conferência Nacional. Essa trajetória vem propiciando um gradativo avanço na perspectiva de desenhar um Sistema Nacional de Direitos Humanos.

5. Originalmente apresentada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), na VI Conferência Nacional (2001), o objetivo de construir um SISTEMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (doravante usaremos a sigla SNDH) foi discutido amplamente na VIII Conferência

---

<sup>1</sup> Sistematização de **Paulo César Carbonari**, membro do Grupo de Trabalho Nacional representando o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Colaboração de textos de Flávio Schieck Valente (Membro do GT Nacional), Dra Maria Eliane Menezes (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do MPF) e da equipe da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e especialmente das contribuições do Seminário Nacional realizado em Brasília nos dias 30 e 31 de março. Texto aprovado pelo Grupo de Trabalho Nacional na reunião do dia 30 de abril de 2004 (sem revisão)

Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2003. Na mesma Conferência se indicou, por iniciativa do Governo Federal a continuidade da discussão na IX Conferência, agora, com caráter deliberativo.

6. Na perspectiva de uma Conferência Deliberativa é necessário que, após a realização dos debates, conclusões e deliberações, saiam definições precisas sobre os papéis e atribuições dos diferentes agentes (estatais e da sociedade civil) responsáveis pela implementação das políticas, assim como a indicação de grupos de monitoramento das propostas (nas esferas nacional, estadual e municipal). Criar e fortalecer os espaços reais de discussão e definição de ações é questão fundamental para o aperfeiçoamento das políticas públicas em direitos humanos.

7. Reflexões de fóruns como as diferentes Conferências são da maior importância para aqueles que estão encarregados de propor, implementar e implantar as políticas públicas em vista da realização dos direitos humanos. Por isso, as organizações da sociedade civil precisam continuar a se reunir, debater, criticar e apontar aos agentes do poder público onde é prioridade. Aos governos, por sua vez, cabe propor ações, abrir espaços e estar permanentemente aberto às críticas e sugestões levantadas pelos movimentos que também, por sua vez, não devem se distanciar da luta real que travam as entidades mais de base. Cada um no seu papel, assim se consolida uma efetiva democracia participativa.

8. O texto constará de três partes, conforme o temário da IX Conferência. A primeira parte apresentará um breve diagnóstico da situação geral e dos direitos humanos em vista de identificar os principais obstáculos à realização dos direitos humanos, sendo concluída com a identificação dos desafios centrais que daí emergem. A segunda parte apresentará a proposta de Sistema Nacional de Direitos Humanos, ocupando-se especialmente do seu caráter, princípios, estrutura e monitoramento. A terceira parte desenhará uma proposta de estratégia para o seguimento da construção do SNDH e uma proposta para o monitoramento das conclusões da Conferência.

## **PARTE I – BREVE DIAGNÓSTICO**

9. O Diagnóstico que faremos é um esboço a ser complementado por diagnósticos de temas específicos e das situações locais e regionais. Centra-se na identificação de obstáculos que podem ser caracterizados como impeditivos da realização dos direitos humanos. Não é, portanto, um diagnóstico geral. Ele é parcial, procurando chamar à atenção sobre estes aspectos. É, como tal uma leitura da situação que procura apontar os principais pontos em vista da realização dos direitos humanos. Faremos em três partes, primeiro identificando os aspectos da situação geral e depois os específicos de direitos humanos e, por fim, os desafios.

### **1.1. Situação Geral**

10. A última década se caracterizou pela aplicação da política ditada pelo Consenso de Washington e levou o país a implementar um conjunto de ajustes de política econômica que tem redundado no aumento do endividamento interno e externo, à redução gradativa dos gastos do governo em investimentos sociais, ao aumento da concentração da riqueza e da renda, além de baixos níveis de crescimento econômico. Observações neste sentido foram feitas pelo Comitê DESC/ONU em suas Observações Conclusivas sobre o Brasil e por vários Relatores Especiais da ONU. As iniciativas do atual governo, no sentido de romper com este círculo tem sido importantes, mas ainda insuficientes para dotar o País de condições para efetivamente poder trabalhar na perspectiva da autodeterminação em termos de desenvolvimento e de avanços na efetivação dos direitos humanos que sejam mais amplos e significativos.

11. O processo de integração regional, especialmente em torno da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), salvas as importantes iniciativas recentes da diplomacia brasileira em vista de gerar maior espaço de autonomia, preocupa sobremaneira os brasileiros, por poder vir a traduzir uma integração submissa aos interesses estrangeiros aos direitos humanos e aos interesses do País. Entendemos que a integração regional é fundamental, mas deverá ser pautada por uma agenda de integração dos povos em vista de ampliar as condições de realização de uma cidadania continental.

12. O que também preocupa gravemente a sociedade brasileira tem sido as posturas unilateralistas por parte de potências internacionais o que tem enfraquecido os espaços internacionais de resolução de conflitos construídos em torno das Nações Unidas. Ademais, não compartilhamos com a perspectiva de impunidade dos que cometerem genocídios, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra, que vem sendo construída por medidas diversas e patrocinadas por vários países no sentido de inviabilizar o Tribunal Penal Internacional e o exercício da jurisdição universal ou interna. Nada justifica qualquer perspectiva de tutela a criminosos internacionais, sendo contrária ao sistema internacional de direitos quando recomenda a igualdade perante a lei e a responsabilidade penal individual daqueles que atentem contra a consciência da humanidade.

13. O contexto de globalização exige novos posicionamentos e haveria de ensejar o aprimoramento das relações multilaterais e democráticas também em nível internacional e, em consequência o fortalecimento dos organismos mundiais e regionais de garantia de solução pacífica de conflitos e de realização dos direitos humanos.

14. Reconhecemos e entendemos os grandes esforços que o Governo brasileiro tem feito no sentido da ampliação das condições para efetivar os direitos fundamentais. No entanto, entendemos que o uso dos recursos ainda está aquém do recomendado e do possível, havendo a necessidade de ampliação massiva nos investimentos em políticas públicas amplas e consistentes em vista da realização dos direitos humanos.

15. No campo dos direitos civis e políticos, a efetivação de mecanismos de acesso a garantia dos direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente tem dado passos significativos. O país vive a afirmação do processo democrático e de fortalecimento institucional. No entanto, ainda subsistem a corrupção e o clientelismo em vários setores, que efetivamente enfraquecem as instituições. Ademais, o acesso à Justiça, sobretudo para as populações mais pobres, ainda é precário.

16. No campo da garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, a análise do investimento público em programas sociais indica um crescimento tímido dos gastos sociais se contrastado com a grande demanda historicamente existente. Contrastando, porém, ao impacto dos gastos com juros e encargos da dívida interna e externa, fica claro o potencial que vem sendo simplesmente escoado para tal fim em detrimento da aplicação na garantia dos direitos sociais e de investimentos para sua garantia. Superar o dilema dívida versus investimento social é um dos grandes pontos que precisam ser urgentemente enfrentados pela sociedade brasileira.

17. Em suma, pode-se afirmar que, é necessário e urgente o enfrentamento do gargalo da capacidade de investimento social a fim de efetivar concretamente a ampliação da capacidade de realização dos direitos humanos através de políticas públicas.

18. O serviço público, salvos os esforços consistentes que tem sido empreendidos, ainda é permeado, em todos os seus níveis, por uma forte cultura de autoritarismo, paternalismo, falta de autonomia dos servidores. A falta de definição clara de atribuições e responsabilidades leva muitas vezes o serviço público a não desenvolver ações que poderia fazer e a acomodar-se na justificativa da falta de recursos. Isto é agravado pela combinação de práticas centralizadoras e autoritárias que limitam e desestimulam processos consistentes de ação pública. A ausência de uma cultura de respeito e promoção aos direitos humanos, seja da população, seja dos próprios servidores gera práticas discriminatórias e assistencialistas que reforçam uma relação não cidadã entre o os serviços públicos e estatais e a população.

19. Brasil é um dos países com os maiores índices de desigualdade do mundo e com índices de pobreza e miséria alarmantes, o que gera um contingente amplo de brasileiros excluídos do acesso aos direitos fundamentais. Este também é outro aspecto apontado pelo Comitê DESC da ONU como fator impeditivo para a realização do PIDESEC. Se lermos a questão pelo viés étnico e de gênero, por exemplo, teremos uma mostra ainda mais enfática da desigualdade. Um estudo feito com base no Índice de Desenvolvimento Humano, de 1999, por exemplo, indicam claramente que à época o Brasil ocupava a 79 posição no ranking dos países. Porém, considerando-se a população negra, o Brasil ocuparia a 108 posição, enquanto com base na população branca ocuparia o 49 lugar. O imenso contingente de brasileiros

excluídos do acesso às condições básicas de satisfação de seus direitos fundamentais nos leva a afirmar que pobreza e a miséria no Brasil tem cara: é negra, mulher, indígena.

20. Ainda prevalece uma forte cultura de discriminação e de naturalização da miséria e da fome. Os pobres e excluídos são usualmente responsabilizados pela situação em que se encontram e a pobreza é vista como natural ou parte do destino das pessoas. Com base neste diagnóstico, muito facilmente tanto o poder público como a própria sociedade se eximem da responsabilidade de enfrentar o problema e os mais pobres são excluídos e discriminados em relação ao acesso a programas públicos e benefícios. A discriminação contra indígenas, negros, mulheres, especialmente se pobres, é flagrante em todas as regiões do país. Nega-se a eles acesso a serviços de saúde, transporte público, escolas e mesmo a programas de inclusão social. Tal cultura de discriminação tem possibilitado a ocorrência de situações extremas de violência, resultando em morte em alguns casos.

21. Há uma forte dimensão assistencialista e paternalista no tecido social brasileiro. Na medida em que o acesso a documentos, educação, alimento, casa, saúde, etc. ainda não é reconhecido efetivamente como direito, qualquer ação no sentido de melhorar as condições de vida das populações excluídas é vista como um favor, seja esta de origem pública ou privado. A todo favor se atrela uma contrapartida de dependência dos beneficiados. Assim, as elites políticas e econômicas não garantem o acesso aos direitos acabam entendidas como grandes prestadoras de favores em troca de apoio político e mesmo eleitoral, o que garante a continuidade da dominação e da própria situação de miséria.

22. O aumento da violência, especialmente do crime organizado nas grandes cidades e da impunidade agravam o quadro de insegurança e exigem ação firme e decidida do governo. O avanço do crime organizado é grande e dominado inclusive as instituições públicas ou constrói espécies de “estados paralelos” ou a simples ausência do estado, estando a população completamente à mercê do crime. Um avanço importante no enfrentamento da violência foi a aprovação do Estatuto do Desarmamento, ficando, para o próximo ano, o desafio do Plebiscito Nacional sobre o tema.

23. Podemos verificar avanços com relação a identificação e responsabilização de agentes violadores dos direitos humanos como, por exemplo, o julgamento de Altamira, PA e o combate ao abuso e a exploração sexual, também verificamos que a impunidade, ainda existente, agrava a insegurança e de descrença nas instituições. Para ilustrar, citamos o caso emblemático do julgamento dos policiais envolvidos na morte de 19 sem terras no Estado do Pará que praticamente inocentou os envolvidos e que foi denunciado em nível internacional por organizações de direitos humanos. A impunidade resultante, ao lado de ameaças, intimidações e represálias, incluindo ameaças de morte, fazem com que a população perca a confiança no poder público, deixando de fazer denúncias de outras irregularidades. Associadas a isto persistem práticas arcaicas de violência institucional, como é o caso da tortura e da violência policial e as execuções sumárias e extra-judiciais, como bem documentaram os relatórios do Relator Especial da ONU para a Tortura e da Relatora Especial da ONU para Execuções Sumárias e diversos estudos e documentos de organizações da sociedade civil.

24. A violência instituída contra as populações mais pobres seja pela polícia, pelo judiciário, pelo crime organizado, pelos executivos, elites políticas locais e até pela mídia representa um mecanismo de intimidação e, ao mesmo tempo, de perpetuação e agravamento das violações de direitos existentes. As ameaças, o constrangimento, a intimidação, a difamação e mesmo a violência física são armas usadas diuturnamente para manter a população pobre e excluída acuada. A violência doméstica contra crianças, mulheres, idosos e portadores de deficiências são reflexo e parte deste quadro trágico de uma sociedade que ainda crê na violência como instrumento de resolução de conflitos ou de imposição da vontade.

25. Este quadro indica claramente a crise do modelo de política de segurança pública e a necessidade de reformulação do Sistema de Justiça e Segurança no País. Apesar dos esforços no sentido de aprimorar esta política, manifestos pelo novo Plano Nacional de Segurança Pública, fica cada vez mais urgente a necessidade de medidas estruturais de modificações neste campo. Combater a violência e qualificar o sistema de justiça e segurança é criar condições para que o país possa aplicar bem melhor os cerca de 8% do PIB que tem gasto com segurança pública nos últimos anos.

26. A realidade brasileira é constituída por um conjunto diversificado e plural de setores sociais que historicamente tem sido marginalizados e excluídos e que demandam respeito e afirmação social. As mulheres, os negros, os jovens, os idosos, os pessoas com deficiências, os indígenas, os homossexuais, lésbicas e transgêneros, os ciganos, os moradores de rua e um conjunto de outros setores sociais que tem sido insistentemente invisibilizados, demandam respeito social e inclusão como sujeitos de direitos humanos, além de requerem atenção específica. Reconhecer esta diversidade, em conjunto com a diversidade de manifestações religiosas é fundamental para que se amplie a convivência e a tolerância social.

27. O movimento social brasileiro tem uma tradição clara de organização forte e de ampla capacidade de mobilização da sociedade brasileira, além de vir desenvolvendo capacidade de monitoramento e de controle social junto aos Conselhos de Direitos (da Saúde, da Criança e do Adolescente, entre muitos outros). Sem exagero, pode-se dizer que, em boa medida, as conquistas sociais configuradas constitucionalmente são fruto da mobilização social (milhares de assinaturas para propostas de emendas). Avanços significativos em legislações ordinárias que vem para a proteção dos direitos também contaram com ampla participação popular. Entre os diversos casos, citamos o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Saúde, a Lei Orgânica da Assistência Social, todas fruto de ampla mobilização social. Outro exemplo é o da Lei que torna crime a corrupção eleitoral, fruto de um Projeto de Lei de iniciativa popular, com mais de um milhões de assinaturas.

28. No entanto, nos últimos anos o país tem assistido a um processo de perseguição de lideranças destas organizações e de defensores de direitos humanos em geral. O quadro mais objetivo é demonstrado pela perseguição a lideranças da luta pela terra. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, por exemplo, de janeiro a dezembro de 2003, foram registrados 659 conflitos que envolveram 1.127.205 pessoas; foram registrados 73 assassinatos, 64 tentativas de assassinato, 266 pessoas estão ameaçadas de morte, 16 foram torturadas, 405 foram agredidas fisicamente, 380 foram presas e 48 foram feridas. Em linhas gerais, as mobilizações e as reações da população, organizadas ou não, continuam a ser tratadas preferencialmente como ações criminais e não como legítima expressão de sua luta pelos direitos. Isto aumenta a violência cometida contra as populações em luta por seus direitos e dificulta a construção de uma cultura baseada em direitos.

29. Do ponto de vista institucional a disposição do governo federal está colocada no sentido da abertura do diálogo e da negociação com todos os setores e organizações sociais.. No entanto, a manutenção de entulhos legislativos (como a Medida Provisória que criminaliza os conflitos no campo) ou a não viabilização de instrumentos constitucionais que aprimorariam e qualificariam a participação política como o Plebiscito, o Referendo entre outros, mostram que ainda há um grande caminho a ser percorrido.

30. Os meios de comunicação social, fundamentais para o fortalecimento da democracia, mesmo exercendo um relevante papel de informação e educação, também contribuem para reforçar a cultura conservadora e discriminatória em direitos humanos. Programas sensacionalistas e que agridem a dignidade humana, em geral pautados mais por motivos comerciais do que educativos, contribuem para dar força à uma cultura da impunidade e que pouco ou nada contribuem para a conscientização da sociedade brasileira em vista da realização dos direitos humanos. Avançar no papel educativo e mobilizador da comunicação e dos meios de comunicação social é um dos principais desafios para qualificar a democracia.

31. Em linhas gerais, podemos dizer que vivemos uma contradição estrutural na sociedade brasileira: de um lado a avanço da organização e da mobilização social e a conseqüente ampliação dos espaços institucionais para sua participação no controle social do Estado; de outro, a permanência de resquícios de ação autoritária no sentido de inibir a livre manifestação da sociedade em vista da garantia de seus direitos. Esta contradição ganha ainda mais ênfase se completada com a presença de uma forte opinião pública conservadora em diversos aspectos no que diz respeito à compreensão do papel das organizações sociais na democratização efetiva do país.

32. Em suma, neste diagnóstico sintético estão expressos alguns dos obstáculos estruturais e de matriz histórica que tem impedido a realização dos direitos humanos. A eles é importante adicionar a histórica desvinculação total entre as políticas econômicas e sociais, a fragmentação das políticas sociais e a não adoção do desenvolvimento social e humano sustentável como um dos eixos prioritários do desenvolvimento nacional. Se são obstáculos estruturais e históricos, seu enfrentamento demanda um compromisso amplo e consistente de todos os atores da sociedade brasileira.

## 1.2. Situação dos Direitos Humanos

33. O Brasil ratificou a maioria dos principais instrumentos globais e regionais de proteção dos direitos humanos. Após a adoção e a proclamação pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, foram ratificados pelo Estado brasileiro: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção de Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção sobre os Direitos da Criança; os Protocolos Adicionais à Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Abolição da Pena de Morte; entre outros. Contudo, ainda não ratificamos a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas. Há ainda outros que carecem de adoção, como é o caso do Protocolo Facultativo contra a Tortura, para citar um exemplo.

34. A Constituição Brasileira reconhece integralmente a vigência dos direitos humanos (especialmente, Artigos 1, inciso III; 4, inciso II e 5, parágrafos 1 e 2 da Constituição Federal). Apesar das diferenças de doutrina e jurisprudência, uma interpretação sistemática e teleológica dos principais pontos da Constituição Federal que tratam do assunto pode indicar que os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos têm uma posição hierárquica constitucional, mas esta não é uma posição unânime.

35. Além disso, vários dos direitos fundamentais (tanto civis e políticos quanto econômicos, sociais e culturais) são explicitamente garantidos pela Constituição Federal e muitos deles também através de legislações específicas. Exemplos são a garantia do Direito à Saúde e o Direito à Moradia. Apesar de em alguns casos específicos haver necessidade de aprimoramento dos instrumentos legais disponíveis, especialmente no sentido da complementação com normatizações operacionais, na maioria das áreas, o Brasil reconhece, em termos de marco legal, os direitos humanos, estando, portanto, dotado de recursos fundamentais para a promoção e proteção dos direitos humanos.

36. Ao lançar o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Brasil tornou-se um dos pioneiros no cumprimento da recomendação de Viena. O Programa Nacional de Direitos Humanos foi produzido com a colaboração da sociedade civil e estabelece um elenco de medidas a curto, médio e longo prazos para ampliar a promoção e proteção dos direitos humanos no País. O Programa, realizando um diagnóstico, identifica nossas deficiências e obstáculos à garantia dos direitos humanos e é orientado para a construção da cidadania, procurando coordenar e integrar as ações do Governo e das entidades da sociedade civil. Essa dinâmica, característica da área de defesa de direitos humanos, de diálogo e cooperação entre o Governo e a sociedade tem sido a característica mais marcante e alentadora do processo de consolidação da democracia no Brasil.

37. Dar um salto, agora, é construir um Plano que não se expresse apenas como uma lista de direitos prováveis para reclamação ou de endereços de locais nem sempre de fácil acesso com nenhum papel de resolução ou de encaminhamento, contemplando positivamente a interdependência e universalidade dos direitos, associada a medidas, com metas a serem atingidas em cada área específica, sempre na perspectiva de garantia das necessidades humanas básicas (fugindo da tese liberal dos mínimos sociais) com o empenho ao máximo na aplicação de medidas e recursos para sua efetivação.

38. Os preceitos constitucionais e aqueles inclusos nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que prevêem que as Políticas Públicas devem ter por objetivo a redução da pobreza e das desigualdades e concretizar-se em políticas de estado que efetivamente promovam o desenvolvimento humano sustentável, no contexto da promoção dos direitos humanos.

39. Reconhecer a fragilidade das instituições responsáveis pelo monitoramento da realização dos direitos humanos, especialmente dos DHESC, é necessário a fim de encaminhar alternativas para o fortalecimento dessas instituições, a ampliação e aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e uma maior destinação de recursos financeiros para a efetivação deste trabalho.

40. Existem debilidades significativas de instrumentos efetivos de recurso, investigação e reparação de denúncias de violações de direitos humanos e de instituições capazes de dar consequência a estas ações. Esta situação é mais grave ainda em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Os que existem trabalham de forma desarticulada e sem os recursos humanos, financeiros e institucionais necessários.

41. A população brasileira não tem consciência efetiva dos seus direitos humanos estabelecidos na legislação nacional e internacional, não havendo uma política pública clara de capacitação, informação e educação neste sentido. O novo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos aponta caminhos significativos que precisam ser imediatamente empreendidos.

42. Temos uma infinidade de redes da sociedade civil (movimento social e popular, centrais sindicais, ONGs, partidos políticos etc) e sistemas estatais modelares (Ministério Público, Defensoria Pública, Comissões de Direitos Humanos das assembleias e câmaras). O grande desafio, no entanto, começa lá na comunidade, onde as ONGs não existem, a mídia não chega ou chega precariamente, onde a sociedade tem menor capacidade de mobilização. Devemos responder se é possível constituir o SNDH no descampado, onde a falta de cidadania é uma constante. Nestes lugares existe uma prefeitura, uma câmara de vereadores, um posto dos Correios, uma Unidade de Saúde, uma delegacia (que às vezes atende inúmeros municípios), com alguns policiais militares, existe um defensor público que ali parece de mês em mês quando aparece, existe um promotor sediado em uma comarca distante, assim como um Juiz também distante. Existem alguns conselhos pouco atuantes, muitas vezes implantados apenas para garantir o repasse de recursos. Mas esses espaços públicos insipientes são fundamentais. A sociedade civil organizada, contando com algumas igrejas, alguns sindicatos rurais com base em vários municípios, algumas lideranças populares, religiosas ou políticas tem potencializado esses espaços. Mesmo em tais situações é possível constituir uma parte do sistema de proteção, alias o povo sempre a sua maneira foi criando seus mecanismos de proteção e defesa de seus direitos, exemplo disso foram os escravos com suas artimanhas para se proteger, proteger seus mitos, suas culturas, etc. Aprender desses processos e ampliar a capacidade de sua efetividade é fundamental.

### **1.3. Desafios Centrais**

43. O objetivo desta parte é identificar os desafios centrais, a partir do diagnóstico, na perspectiva de criar condições para a implementação de um Sistema Nacional de Direitos Humanos. Faremos este exercício considerando desafios em três níveis: o contextual, o conceitual e o político-organizativo. O nível contextual procurará identificar os desafios centrais que as demandas históricas colocam para avançar na proteção dos Direitos Humanos. O nível conceitual fará um exercício de descrição das concepções que ainda precisam ser superadas. O nível político-organizativo identificará desafios no campo das condições de garantia dos direitos. São uma transcrição dos constantes no Documento Base da VIII Conferência Nacional (2003), que ainda consideramos atuais.

44. Partimos do princípio que Direitos Humanos são realização histórica. Ou seja, são construídos – tanto do ponto de vista normativo, quanto do ponto de vista da efetivação – num determinado contexto social, servindo de parâmetro orientador na efetivações de arranjos sociais e de condições políticas para a realização da dignidade da pessoa humana como sujeito de direitos. Novamente optamos metodologicamente por uma leitura estrutural na abordagem da situação existente. Lembramos novamente que o mapeamento dos desafios concretos em termos de conteúdo específico haverá de ser objeto do trabalho a ser desencadeado pós-Conferência ao qual o presente documento quer ser subsídio.

*Desafios Contextuais: As demandas históricas para a proteção dos Direitos Humanos*

45. Em termos gerais, o contexto coloca demandas de superação de contradições que se manifestam da seguinte forma: a sociedade contemporânea, a um só tempo, exige a vigência de condições para a promoção da dignidade humana e, de outro lado, torna cada vez mais as pessoas peças descartáveis ou objetos à mão. Os Direitos Humanos são hoje demandas concretas de milhões de pessoas em todo o mundo, ao mesmo tempo em que há uma situação que insiste em violá-los sistematicamente. Traduzindo a problemática para o seio da gestão pública, a demanda por satisfação dos direitos de cidadania é cada vez mais crescente vis a vis a crescente diminuição da capacidade de ação do Estado e o paralelo crescimento da mercantilização dos direitos.

46. A idéia do mercado como espaço que serve para, além de realizar trocas econômicas, fazer a socialização e a constituição da subjetividade, contrasta sobremaneira com a demanda por efetivação dos Direitos Humanos. Neste contexto, mesmo que os Direitos Humanos sejam cada vez mais invocados por diferentes setores sociais, inclusive por alguns agentes econômicos, passam a também estar subordinados à lógica do mercado, o que, em termos concretos, significa o mesmo que subordinar os seres humanos reais a uma única lógica, a da irracionalidade da *mão invisível* do mercado.

47. O fenômeno da mercantilização dos Direitos Humanos se manifesta nos seguintes aspectos: primeiro, no agravamento das tendências destrutivas da vida social e natural; segundo, na constituição de gigantescas burocracias privadas transnacionais, que funcionam como espécies de “estados privados mundiais” e estão dispostas a submeter os Estados nacionais; terceiro, na conformação de uma única potência hegemônica mundial que se arvora o direito de impor sua própria compreensão e prática política, econômica, social e cultural a todo o mundo; quarto, no surgimento de um fenômeno cultural que legitima a lógica do mercado, na perspectiva da afirmação do pensamento único, o “pensamento cínico do sistema”. A própria ONU, através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) reconhece isto quando diz que: “O ajuste estrutural vai além da simples imposição de um conjunto de políticas macro-econômicas em nível interno (...), é uma estratégia consciente de transformação social, no plano mundial, para tornar o mundo mais seguro em primeiro lugar para as empresas transnacionais” (ECOSOC, 1999, p. 11).

48. Esta leitura do contexto nos leva a identificar como desafio central a reconstrução da noção de Direitos Humanos como direitos da cidadania, que implica sujeitos de direitos. Associada a este aspecto, do ponto de vista da efetivação, está a necessidade de avançar na qualificação dos espaços de participação direta da cidadania no controle público do Estado como forma de direcionar sua atuação na perspectiva dos direitos, em detrimento da força das burocracias privadas. Soma-se a tudo isso, finalmente, um desafio prático que é o de ultrapassar uma concepção meramente normativa de Direitos Humanos, em vista de afirmar uma concepção que os entenda também como instrumentos concretos de ação política, no sentido de orientar políticas públicas.

*Desafios Conceituais: Concepção de Direitos Humanos e de organização da ação*

49. A compreensão mercantilista de Direitos Humanos, ainda vigente como hegemônica, rompe o lugar da subjetividade centrado na pessoa e o joga para o espaço das corporações econômicas. Em decorrência, rompe-se com a idéia de cidadania como elemento constitutivo dos Direitos Humanos e converte-se cidadãos em clientes. Ora, cidadania, historicamente, implica reconhecimento de sujeitos de direitos demandantes e institucionalidades públicas responsáveis por sua satisfação, notadamente circunscritas e dependentes de tradições culturais e de arranjos políticos centrados nos Estados nacionais e em organismos internacionais por estes patrocinados. Clientes, no entanto, não implicam em sujeitos, implicam em consumidores, que buscam bens para a satisfação de necessidades – via de regra, criadas pelos próprios agentes econômicos como sobreposição ilusória às necessidades humanas básicas – atendidas por agentes privados em relações de troca mediadas pelo valor monetário. Cidadania implica universalidade; consumo implica poder de compra. A lógica do mercado rompe com o princípio fundante da cidadania e os Direitos Humanos passam a deixar de ser direitos de cidadania. Chega-se a confundi-los com o direito à livre iniciativa dos agentes econômicos.

50. Um segundo aspecto do ponto de vista conceitual é o de superação de uma leitura geracional e fragmentária dos Direitos Humanos. A visão de Direitos Humanos construída ao longo da guerra fria foi a de que os direitos civis e políticos são de prestação negativa do Estado e são de realização imediata, contrastando com a idéia de que os direitos econômicos, sociais e culturais são de prestação positiva do Estado e de realização progressiva. Além disso, outra noção que tem sido colocada é a de que Direitos Humanos não guardam relação com desenvolvimento e democracia. Esta visão contrasta com uma leitura contemporânea (pós Conferência de Viena, 1993) de que Direitos Humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e exigem uma ação e um compromisso positivo do Estado para sua realização e uma complementar atuação da sociedade civil; e que Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento precisam estar integrados no sentido de que a participação da cidadania é componente de efetivação de direitos e que o desenvolvimento somente tem sentido como efetivação das garantias fundamentais elencadas pelos Direitos Humanos. Neste sentido, o desafio é avançar para uma concepção contemporânea de Direitos Humanos.

51. O terceiro desafio conceitual está em compreender os Direitos Humanos, além de um conteúdo normativo (ético e jurídico) como um conteúdo político que requer sua presença central nas políticas públicas. A visão de que Direitos Humanos não passam de um horizonte ético a ser alcançado pela humanidade como busca inatingível efetivamente e que há um distanciamento tão grande entre o enunciado de seu conteúdo normativo e as condições históricas que dificilmente alguma realidade presente será capaz de realiza-los, coloca os Direitos Humanos num patamar estático. Os Direitos Humanos guardam um potencial emancipatório, fruto das lutas populares contra o poder opressor das hegemonias políticas e do capital, isto os faz ter um componente utópico fundamental. No entanto, a compreensão de que esta utopia é realizável historicamente e de que a tarefa central da ação do Estado é exatamente criar condições históricas para que seja efetivada a cidadania permitem manter o conteúdo normativo dos Direitos Humanos articulado à necessidade de sua realização através de políticas concretas. Neste sentido, eles tornam-se parâmetro de avaliação e também ponto de partida para orientar a implementação de ações e de políticas públicas.

#### *Desafios Político-Organizativos: Os agentes e seus papéis*

52. Compete à Comunidade Internacional e aos Estados Nacionais a tarefa primeira de garantia dos Direitos Humanos. No entanto, como são construção histórica e, dado o avanço na organização e efetiva participação social, os agentes da sociedade civil têm exercido papel fundamental, seja pressionando para que os governos garantam os direitos, seja, especialmente, gestando o que se poderia chamar de sempre “novos direitos” ou recolocando a demanda histórica e sempre atualizada dos “velhos direitos”. Cada ser humano, atual e futuro, tem o poder legítimo de exigir o gozo das condições básicas de vida que lhe permitam viver com dignidade.

53. Os Estados Nacionais e a comunidade internacional têm a obrigação de garantir os Direitos Humanos. Ou seja, os Direitos Humanos não são somente um corpo jurídico ou um ideal ético internacional, eles precisam ser incorporados à legislação nacional e se constituir em políticas públicas globais efetivas, voltadas à sua garantia. Construir políticas públicas na linha dos Direitos Humanos exige, a um só tempo, ações e programas focalizados em vista de garantir os direitos dos mais explicitamente violados e ações estruturais que tenham a dignidade humana como fim inadiável.

54. A sociedade civil tem uma tarefa fundamental: além de manter viva a consciência dos Direitos Humanos na sociedade, cabe-lhe organizar a cidadania no sentido de capacitá-la para exigir os direitos e de participar na construção de espaços públicos que ensejem a formulação e o controle social de políticas públicas em vista do monitoramento de sua garantia. Há, no entanto, ainda um caminho a ser percorrido no sentido de tornar os Direitos Humanos uma questão importante e central na vida cotidiana e na ação política das diversas organizações da sociedade civil.

## **PARTE II – SISTEMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – Proposta**

55. Esta parte tem por finalidade apresentar as linhas gerais da proposta de SNDH. Ater-se-á às bases para sua construção já que ainda está em debate e são poucas as formulações a seu respeito. Por isso, nos ocuparemos de, a partir dos acúmulos já construídos ao longo dos últimos

anos, formular elementos do caráter, dos princípios e da estrutura organizativa do SNDH, além de uma proposta do monitoramento. A construção de consensos sobre estes pontos basilares é que dará condições para que se possa avançar na perspectiva de pensar seu funcionamento e de concretizar sua realização. Ademais, atendendo ao espírito da IX Conferência, o fundamental é acumular os elementos nucleares e abrir condições para avançar na formulação da proposta, envolvendo o mais amplamente possível os diversos agentes sociais e políticos.

## 2.1. Caráter do SNDH

56. Iniciamos fazendo uma conceituação aproximada do que entende-se por Sistema Nacional de Direitos Humanos. Ele é a organização da atuação pública (do estado e da sociedade) através da implementação de um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações para realizar todos os direitos humanos de todos os brasileiros e brasileiras.

57. Tendo em vista a realização integral dos direitos humanos é fundamental que se comece afirmando uma posição sobre a compreensão de direitos humanos e o que se entende por sua realização. Em seguida, abordar a idéia de Sistema e, finalmente, o núcleo da noção de SNDH.

58. Os Direitos Humanos são construção histórica que emerge do seio das lutas contra a opressão e da busca por alternativas, afirmando-se com potencial libertário e emancipatório para orientar a ação pública. Fundam-se na idéia de que a dignidade humana é ponto de partida fundamental que se expressa em sujeitos históricos que constituem direitos como conteúdo capaz de potencializar ações e congregar esforços em vista de traduzir para o cotidiano, em sua pluralidade e diversidade, as condições para que haja uma sociedade justa e solidária. Os Direitos Humanos são, dessa forma, patrimônio ético, jurídico e político construído pela humanidade, em suas lutas libertárias e emancipatórias, e que lhe serve de parâmetro para orientar a ação em sociedade, em vista de constituir e afirmar os seres humanos como sujeitos de direitos. É neste sentido que se entende a concepção contemporânea de Direitos Humanos, que afirma sua universalidade, indivisibilidade e interdependência e a plena exigibilidade de todos os direitos humanos (formalmente reconhecidos ou não) em profunda articulação aos processos de desenvolvimento social e de democratização.

59. A realização dos direitos humanos exige a construção de arranjos sociais, políticos, econômicos e culturais que os tenha em seu núcleo como ponto de partida e de chegada. Neste sentido, sua realização é tarefa da sociedade como um todo. O Estado como espaço organizativo do que é público é por excelência responsável pela sua realização. A este cabe a tarefa primeira de envidar esforços para fazer com que os direitos humanos sejam realidade concreta na vida de todos os cidadãos. A concepção de direitos humanos com a qual estamos trabalhando exige que a atuação seja integral, ou seja, conjugue a promoção, a proteção e a reparação, tanto no sentido de dar atenção às vítimas das violações quanto no sentido de gerar condições para que todos os direitos de todos sejam realizados. A realização exige construção de consensos sociais que reconheçam os conflitos e os trabalhe positivamente e que tenham na mobilização e na expressão da soberania popular seu elemento constitutivo. Por isso, fortalecer os processos de participação autônoma e ampla é requisito fundamental para que a realização dos direitos humanos seja obra da sociedade.

60. Como um **Sistema** congrega várias perspectivas, temas, dinâmicas, processos e ações capazes de dar conta da urgência e da diversidade da demanda de realização dos direitos humanos. É **Nacional** por caracterizar-se como iniciativa a ser implementada em todo o país, em todas as esferas político-administrativas do Estado e nos diversos âmbitos da sociedade civil, atendendo à dinâmica de complementação aos sistemas internacionais de direitos humanos.

61. O SNDH haverá de constituir-se num **Conjunto articulado, orgânico e descentralizado**, o que significa que agrega diversos aspectos numa perspectiva de rede organizacional. É *articulado* pois aproxima, junta, põe em relação, organiza e está em e gera movimento; *orgânico*, pois os diversos aspectos previstos formam um todo organizado capaz de trabalhar com contradições e convergências, tanto para serem afirmadas, quanto para serem superadas; *descentralizado* porque não terá uma centralidade única, mas diversas perspectivas e acessos atingindo os diversos níveis e âmbitos da organização social e política.

62. A articulação de **instrumentos, mecanismos, órgãos e ações** constitui o núcleo definidor do conceito de SNDH. Ou seja, o que está em questão é congregar estas dimensões da atuação em direitos humanos porque: *instrumentos* significam recursos (meios) legais, administrativos, políticos, sociais e de outras ordens que constituem bases materiais capazes de gerar resultados; *mecanismos* são os processos e os fluxos capazes de gerar possibilidades de acesso e de resolução; *órgãos* são espaços convergentes que desempenham papéis e funções específicas, especiais e complementares e materializam os lugares de participação dos diversos agentes e oportunizam a utilização dos instrumentos e a implementação dos mecanismos; e *ações* constituem-se na materialização de propostas, políticas e programas a serem operados pelos órgãos, utilizando os instrumentos e os mecanismos, de tal forma a efetivar o objetivo maior do SNDH que é a realização integral de todos os direitos humanos.

63. Neste sentido, o caráter do SNDH exige a construção de condições amplas para que haja uma *nova institucionalidade pública* (estatal e não estatal) e a promoção de uma *nova subjetividade* expressas numa *nova cultura de direitos humanos*. Dessa forma, mais do que constituir-se em mais um arranjo político-administrativo, o SNDH haverá de incidir estruturalmente nas práticas e nas concepções de direitos humanos.

## 2.2. Princípios do SNDH

64. Os princípios orientam de forma substantiva o conjunto da atuação. Eles são desdobramentos do marco institucional constitucional e das concepções históricas defendidas. São basilares pois constituem-se em pontos de consenso a partir dos quais se constrói o conjunto das atuações. Por isso, precisam ser bem definidos para que possam ensejar uma compreensão clara e ações coerentes. Tomando em conta o que se tem acumulado até o momento sobre o assunto, passamos a apresentar brevemente as linhas gerais dos princípios que haverão de orientar o SNDH:

65. **Atuação Integral** parte da afirmação de que direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e, por isso implicam no desenvolvimento de ações capazes de articular a **PROMOÇÃO** (para efetivar e ampliar os direitos), a **PROTEÇÃO** (para defender direitos e evitar violações) e a **REPARAÇÃO** (para repor ou compensar os direitos violados), levando em conta sempre o critério da *primazia da norma mais favorável* aos seres humanos protegidos, seja do direito interno ou do direito internacional. Estes três aspectos da atuação exigem conjugar processos diversas e complementares capazes de atender tanto às vítimas de violação (as pessoas e grupos socialmente vulnerabilizados), quanto se converter em medidas universais e estruturais a fim de atingir a todos os direitos de todos. Para tal, redonda necessário definir de forma mais sistemática e precisa o que são e em que circunstâncias se configuram as violações, mecanismos para identificação e atendimento de vítimas e ao alcance das ações a serem desenvolvidas nestes casos (em se tratando da reparação) e, especialmente, o conteúdo básico (preferencialmente muito além dos mínimos vitais) e desdobrado de cada direito e do conjunto deles como forma de precisar a promoção e a proteção.

66. **Unicidade e Descentralização** pois direitos humanos formam um todo, por isso exigem que o sistema seja um *único*, mas *descentralizado*, no qual convergências diversas sejam específicas, especiais e complementares. Considerando a condição de Estado federado, haveria de se efetivar em todas as esferas do poder do Estado. Considerando o papel proeminente da sociedade civil em matéria de direitos humanos, haveria que se efetivar nos mais diversos âmbitos e setores sociais, com ampla abertura e participação social, inclusive com convergências em esferas públicas não necessariamente estatais. Para tal, é fundamental que sejam explicitada as *faculdades* (o que cabe ao SNDH) de tal forma que estejam *adequadas* e em condições necessárias e suficientes.

**67. Participação Ampla e Controle Social** pois a acessibilidade é um dos aspectos nucleares que é demandado pela participação, em todos os sentidos e, sendo direitos humanos baseando na idéia de sujeitos de direitos, cabe-lhes a primazia na atuação em vista de sua realização. A abertura para o exercício pleno da soberania popular articulada aos direitos humanos exige o máximo de possibilidades de participação popular, da pluralidade das organizações da sociedade (públicas e não-governamentais) e das posturas e posições. Nos órgãos, nos instrumentos, nos mecanismos e nas ações, é necessário garantir condições para que o poder seja exercido de forma direta, mais do que somente representativa, que os agentes que dele participarem tenham o máximo de poder deliberativo para normatizar, formular, monitorar e avaliar. Para tal há a necessidade de organismos independentes e com capacidade de monitoramento bastante desenvolvida.

**68. Intersetorialidade e interdisciplinariedade** constituem-se em elementos fundamentais para a garantia da Efetividade e da Eficácia na atuação concreta. Trata-se de mobilizar condições para que tanto a resolatividade quanto a processualidade sejam garantidas. Necessário que a atuação supere a gestão compartimentada e desenvolva ao máximo a atuação intersetorial e interdisciplinar. Respeitando os espaços e as políticas específicas, será necessário ao mesmo tempo qualificá-las em sua especificidade e integrá-las. Para tal, um dos aspectos determinantes é a capacidade de cooperação entre as diversas iniciativas, esferas, sistemas, órgãos específicos (nacionais e internacionais), entre outros aspectos.

**69. Pluralidade** é consequência do reconhecimento da importância da diversidade, que é marca da sociedade e precisa ser marco da atuação em direitos humanos. Isto significa que a diversidade de opiniões, de posições, de situações, levando em conta a diversidade de gênero, expressão sexual, etnia, regionalidade, religiosidade, geração, condição física ou mental, entre outros aspectos, que constituem a realidade social contemporânea, exigem uma postura de respeito à pluralidade e de defesa e promoção do pluralismo. Afinal, cada um e todos têm direito a ser como quer ser. Em consequência, exige-se uma postura de diálogo permanente. No entanto, o diálogo não pode transigir com situações ou posições que advogam a violação, a omissão ou o descaso com a realização dos direitos humanos. Por isso a pluralidade cobra diálogo consistente, aberto e permanente, mas orientado e sistemático, longe do voluntarismo.

### 2.3. Estrutura do SNDH

70. A estruturação do SNDH é um capítulo difícil, tanto pela complexidade dos conceitos nele implicados e das operações que precisa levar em conta, quanto pela ausência de exemplaridades suficientes (tanto em nível nacional quanto em nível internacional). As dimensões que trabalhamos no caráter teriam materialização na estrutura, que se complementaria com a dinâmica de funcionamento (implícita na estrutura) O amadurecimento deste ponto é que desenhará concretamente o Sistema nos moldes da concepção e dos princípios que elencamos. A partir do que já está acumulado, mas ainda de forma muito inicial e fazendo não mais do que um esboço indicativo certamente ainda muito insuficiente, indicaremos aspectos em cada uma das dimensões do Sistema: instrumentos, mecanismos, órgãos e ações.

#### Dos Instrumentos

71. *Marco Legal*: Trata-se de analisar o conjunto das legislações já existentes, verificando, as complementariedades, sobreposições e ausências, disciplinar o ordenamento legal adequando-o a proposta de um Sistema e, eventualmente, construir uma legislação específica para o SNDH.

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

73. *Planos de Direitos Humanos*: Planos de Direitos Humanos (em cada esfera administrativa do Estado), elaborados a partir de diretrizes emanadas de Conferências e aprovados pelos Conselhos. Deveriam ser dotados de mecanismos concretos de execução, monitoramento e avaliação que permitam revisões periódicas. Estabeleceriam metas e estratégias claras para

orientar o conjunto das ações em direitos humanos na perspectiva da indivisibilidade e interdependência dos direitos.

74. *Orçamento Definido*: Fundamental avançar na formatação do orçamento (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual em todas as esferas administrativas) na lógica da satisfação de direitos humanos e de prever adequadamente recursos suficientes e progressivos para que os Planos tenham condições para serem implementados. Talvez também se possa pensar na criação de Fundos específicos, destinados a programas específicos, inclusive com vinculações.

75. *Relatores e/ou Ouvidores Nacionais*: A ampliação, consolidação e aprimoramento da experiência que vem sendo implementada pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, seguindo de forma adaptada os moldes dos Relatores da ONU, designados por um Conselho que vai na linha de uma esfera pública não estatal poderia ser mais um instrumento. A eles, com independência, caberia fazer missões e receber denúncias que pudessem resultar em diagnóstico da situação e em recomendações para a ação no campo das políticas e do próprio sistema.

76. *Relatórios de Cumprimento*: Apresentação de Relatórios de cumprimento dos Compromissos Internacionais dos quais o Brasil é signatário, conforme determina o Sistema Global e Regional e construção de estratégias para o cumprimento das Observações Conclusivas emanadas pelos Comitês especializados, integrando-as ao conjunto dos instrumentos, mecanismos e ações do SNDH.

77. *Estudo e Relatório de Impacto em Direitos Humanos*: Aos moldes do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, possibilitar a construção de instrumentos semelhantes no campo dos direitos humanos para orientação de políticas e investimentos públicos.

## **Dos Mecanismos**

78. *Fluxos de Promoção de Direitos*: Os fluxos de promoção são os mais difíceis de ser estabelecidos, pois, de todos, são os mais difusos, visto que implicam em mudanças culturais e estruturais. Por isso, exigem investimentos permanentes e a longo prazo. Pelo menos dois aspectos já podem ser identificados como fundamentais para tal: o papel da educação (em geral e em direitos humanos) e da comunicação social (em seus diversos aspectos e meios).

79. *Fluxos de Proteção de Direitos*: Será fundamental definir os processos pelos quais se dará o acesso e o fluxo da proteção de todos os direitos humanos, considerando suas especificidades (se são individuais, coletivos, difusos, transindividuais ou de outra ordem), concentrações temáticas, além das ligações interdependentes. Além de saber quais são seus direitos o cidadão precisa saber como acessar e quais os caminhos para ver protegidos e evitar que seus direitos sejam violados.

80. *Fluxos de Resolução de Violações e Reparação*: Para isso é fundamental avançar na qualificação das violações, dos crimes, dos meios de apuração, das punições e das reparações, a fim de que se possa identificar claramente procedimentos específicos e também os comuns para tais casos. De todos, possivelmente o das reparações seja o mais difícil de destrinchar, mas é fundamental, até para que se possa inovar em mecanismos e instrumentos para tal que possam ir além de restituições pecuniárias, que são importantes, mas insuficientes.

81. *Constituição e Fortalecimento da Institucionalidade Protetiva*: É necessário prever e prover condições para a efetivação do conjunto dos instrumentos, dos órgãos e das ações, o que implica em construir o processo de implementação do próprio SNDH, por onde começa, o que se vai fazendo, o que precisa ser re-convertido, o que precisa ser criado de novo, enfim o conjunto do processo de efetivação do SNDH.

82. *Fortalecimento da Sociedade Civil Organizada*: Não há dúvida de que esta deve ser antes de tudo uma iniciativa da própria sociedade. Mas, é fundamental que sejam criados processos claros de investimento no fortalecimento da organização social, ampliando formas de autonomia e independência, abrindo espaços de participação, consolidando instrumentos e mecanismos para

que a sociedade absorva e aprimore sua capacidade de ação em direitos humanos, como, por exemplo, através do incentivo a formação de promotores populares de direitos humanos.

83. *Sistemáticas de Formulação, Execução, Monitoramento e Avaliação*: É fundamental que todos os mecanismos específicos, os instrumentos, os órgãos e as ações tenham previstas claramente sistemáticas de formulação, de execução, de monitoramento e de avaliação para que se feche o ciclo da dinâmica e que se possa avançar na capacidade de incidência em todos os momentos. De todos estes aspectos, certamente o monitoramento e a avaliação são os que ainda precisam de um maior investimento, mas ele somente poderá ser feito se conjugado com os demais aspectos.

### **Dos Órgãos**

84. *Instituições de Promoção, Proteção e Reparação, e de Fiscalização e Punição e as Instâncias de Definição e Participação Social*: Fundamental que sejam independentes, plurais, eficazes, com jurisdição e faculdades bem definidas e com capacidade de fiscalização, apuração e punição das violações dos direitos humanos. Necessário contar com pelo menos dois níveis: um de definição de diretrizes gerais, as Conferências de Direitos Humanos; outro, para formular, monitorar e avaliar políticas, ações e orçamentos, receber, investigar e encaminhar denúncias de violação, entre outras atribuições, os Conselhos de Direitos Humanos. Deverão ser organizados de forma comum em todas as esferas administrativas.

85. *Órgãos Gestores do Sistema e de Políticas*: É fundamental que o SNDH tenha bem definidos os órgãos responsáveis pela gestão do próprio Sistema e também das ações que serão desenvolvidas no campo dos direitos humanos. Estarão vinculados administrativamente ao poder executivo e poderão se conformar em Secretarias, Coordenadorias ou outros formatos, cuja ação seja orientada e fiscalizada pelas instâncias de participação social, incentivando a sua criação em todas as esferas administrativas.

86. *Órgãos Especiais e Específicos*: Para contemplar a diversidade de direitos e mesmo para ampliar o leque de ação para o conjunto do poder do Estado, é fundamental que sejam contemplados os órgãos especiais que articulem proteção, promoção e reparação, seja no âmbito do poder legislativo, como as Comissões de Direitos Humanos, que precisariam passar a ter poder para deliberar sobre o mérito de assuntos legislativos a elas pertinentes; do sistema judiciário com a ampliação de sua atuação no campo dos direitos humanos, entre outras medidas, por intermédio da criação de varas especializadas e definição de competências para julgamento de questões de direitos humanos; do Ministério Públicos, através do fortalecimento e ampliação das procuradorias da cidadania e dos direitos humanos em todos os níveis e instâncias; do aprimoramento da capacidade de investigação dos órgão com poder de polícia; ademais, ainda em todos os poderes, a criação e fortalecimento, entre outros órgãos, de ouvidorias e defensorias públicas. A Defensoria Pública, entendida como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, daqueles que não possuem recursos próprios, cumpre – dentro do SNDH – relevante função de promoção, defesa e reparação dos Direitos Humanos em sua mais ampla acepção, seja no que tange aos direitos civis e políticos, seja em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais.

### **Das Ações**

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

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

89. *Programas Específicos de Proteção*: Desenvolvimento de Programas para grupos sociais específicos, para proteção de pessoas em situações específicas, enfim, programas que atendam, complementarmente e de forma dirigida às diversas exigências de proteção (por exemplo, o

Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, e muitos outros).

#### **2.4. O Monitoramento no SNDH**

90. O Monitoramento é atividade que consiste na periódica supervisão da implementação de um projeto, um programa, enfim, de uma ação, coligindo e avaliando informações com vistas a averiguar o cumprimento dos objetivos ou a necessidade de adequações ou correções. É acompanhamento do cumprimento das condições e “indicadores” no sentido da realização das metas previamente determinadas, de modo a diagnosticar as razões do resultado obtido e assim orientar os formuladores dos projetos quanto às melhores formas para se obter o resultado desejado.

91. Assim, uma sistemática de monitoramento do SNDH significa o estabelecimento de determinado fluxo de informações que visa acompanhar a execução de programas, projetos e ações em relação às metas previamente definidas. Esse acompanhamento deve propiciar aos órgãos gestores do SNDH condições de intervir para a correção de possíveis problemas ou mesmo para a reformulação das propostas.

92. O primeiro passo para o monitoramento dos programas, órgãos e ações do SNDH é o estabelecimento de metas e de indicadores do avanço em direção a elas. As metas devem estar contempladas quando da formulação dos programas e ações, enquanto que os indicadores devem ser estabelecidos por equipes técnicas, utilizando os métodos já conhecidos de monitoramento de políticas públicas. Metas são os objetivos tomados de modo qualitativo que buscam expressar o resultado que se espera alcançar. Indicadores são categorias (índices) criadas para medir o avanço na consecução das metas.

93. Outro importante aspecto que deve ser contemplado na sistemática de monitoramento do SNDH diz respeito à participação social. De fato, é da maior importância que a sociedade civil possa acompanhar integralmente desde o processo de definição das diretrizes gerais, da formulação até o monitoramento e avaliação, pois somente assim se logrará o envolvimento dos principais atores na consecução das metas do SNDH.

94. Para que essa participação social seja possível, é necessário que os diversos órgãos do SNDH criem instâncias e instrumentos que garantam a acessibilidade do Sistema, seja por meio da participação direta da população envolvida nas deliberações, seja pela audiência desta população por meio da pesquisas quantitativas e qualitativas.

95. O papel do Ministério Público no monitoramento é duplamente importante, primeiro porque sendo o titular da ação penal pública a ele compete denunciar aqueles que praticam violências contra os direitos humanos sendo, portanto, fundamental para que o monitoramento tenha efetividade; por outro lado, dispendo da legitimidade constitucional e dos instrumentos jurídicos para a defesa da cidadania, o Ministério Público pode acompanhar, fiscalizar, recomendar, ajuizar ações, etc., acerca da implementação das políticas públicas, programas e ações atinentes aos direitos humanos, cuidando para que estejam em conformidade com as normas legais

### **PARTE III – ESTRATÉGIA DE SEGUIMENTO DO SNDH E DE MONITORAMENTO DAS CONCLUSÕES DA CONFERÊNCIA**

96. Nesta parte apresentamos uma proposta de organização de uma estratégia de seguimento do processo de construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos pós-IX Conferência e de monitoramento das conclusões da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Constitui-se num esboço do que terá que ser objeto de discussão e deliberação por parte da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Além disso, exige compromisso efetivo com sua efetivação, de tal forma que possa resultar numa proposta ampla e fruto de participação efetiva.

#### **3.1. Processo de Seguimento**

97. O processo histórico das Conferências de Direitos Humanos e o acúmulo histórico em vários temas e processos de direitos humanos que converge para a IX Conferência Nacional de Direitos

Humanos terá nela também um marco referencial de construção em uma nova perspectiva a do SNDH. Em linhas gerais ela demarca os pontos referenciais do conteúdo da proposta de SNDH e uma proposta para o seguimento de sua consolidação. Por isso, a definição de objetivos e de uma metodologia pela própria Conferência é elemento nuclear na perspectiva de que a construção do SNDH é um processo que se amplia a partir dela.

98. O processo de construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos tem por objetivos:

99. Sensibilizar e Mobilizar o mais amplamente possível a sociedade brasileira para o debate sobre o Sistema, com a finalidade de construir uma proposta com o máximo de participação e legitimidade;

100. Colher propostas de organização do Sistema a partir das experiências concretas que já vem sendo implementadas e sistematizar elementos para avançar a partir das definições da IX Conferência;

101. Coordenar processos de negociação e consertação com vistas a promover a implementação de medidas políticas, legislativas e gerenciais já possíveis dentro da perspectiva de Sistema.

102. Em linhas gerais a metodologia proposta é a seguinte:

103. As Conferências Nacionais deliberativas serão realizadas a cada dois anos, sendo que a próxima, será realizada em 2006 na qual se fará todo o esforço para ser precedida de conferências municipais, além de estaduais. No ano intermediário poderão ser realizados encontros nacionais e estaduais para ir acumulando na elaboração e no monitoramento do processo de construção do SNDH e do conjunto das políticas e ações em direitos humanos.

104. A Secretaria Especial de Direitos Humanos exercerá um papel de fomentar de maneira determinante o processo de construção do SNDH. Em conjunto com órgãos de direitos humanos do Poder Legislativo, do Poder Executivo nos Estados, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos de Direitos Humanos articulará e subsidiará a construção de processos que possam ir viabilizando a realização do SNDH.

105. Será imediatamente criado e fortalecido um Disque Direitos Humanos (Disque 100) através do qual serão recebidas e encaminhará denúncias de violação dos direitos humanos. Ele estará vinculado à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que será fortalecida e consolidada.

106. Além disso, construirá uma proposta de atualização do Plano Nacional de Direitos Humanos e elaborará uma minuta que haverá de ser submetido à consulta pública e apreciação até o final do primeiro semestre de 2005.

107. Serão envidados todos os esforços para que o Legislativo aprove, ainda em 2004, a lei que cria o novo Conselho Nacional de Direitos Humanos, a quem caberá, junto com os Conselhos Estaduais e Municipais, a partir da constituição a coordenação da implementação de todo o processo do SNDH. Serão também envidados esforços para a criação de Conselhos em todos os Estados e Municípios.

108. Até a instituição do novo Conselho Nacional o processo de constituição do SNDH ficará sob a responsabilidade de uma Comissão ou Grupo de Trabalho Nacional, constituída nos moldes do atual Grupo de Trabalho Nacional, no âmbito do CDDPH.

109. O período imediatamente posterior à IX conferência haverá de ser propício para a consolidação de diagnóstico, para aprofundar as elaborações e para iniciar processos de definição e implementação dos instrumentos, mecanismos, órgãos e ações definidos. Durante este período serão realizados vários Seminários e processos de formulação, consulta pública e produção legislativa, administrativa e política.

110. Os diversos temas que se constituem em sistemas ou ações específicas e grupos em situação de maior vulnerabilidade social serão articulados em vista de participarem ativamente e aportarem contribuições no processo de consolidação do SNDH e de integração das diversas perspectivas.

111. Serão organizados Grupos de Trabalho encarregados de formular propostas específicas e realizadas consultas públicas em todos os níveis, através da realização de Seminários e outras modalidades que propiciem a discussão e elaboração.

112. Serão também incentivadas iniciativas de experimentação de processos de implementação do SNDH em nível estadual e municipal a fim de acumular elementos e referências.

113. As despesas com as atividades decorrentes do processo de seguimento da IX Conferência serão custeadas com recursos do Orçamento Público Federal, sem prejuízo de outras fontes complementares em nível estadual e municipal.

114. Cada Estado poderá, a partir dos debates realizados nas Conferências Estaduais construir dinâmicas específicas de Seguimento e articuladas à dinâmica nacional e, na medida da adequação a situação específica, manterão processos e estruturas capazes de fomentar a interlocução com o Conselho Nacional.

### **3.2. Monitoramento das Conclusões**

115. As conclusões da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos serão consolidadas em Relatório, conforme prevê o Regimento Interno. Este relatório será publicizado e enviado a autoridades e lideranças da sociedade civil a fim de que possa subsidiar o processo de monitoramento das conclusões.

116. O monitoramento das conclusões é de responsabilidade de toda a sociedade brasileira, através de suas organizações públicas ou da sociedade civil. Cabe ao Conselho Nacional produzir informações e subsidiar permanentemente este processo.

117. Será construída uma rede de informações com o conjunto dos delegados e lideranças sociais e gestores públicos a fim de consolidar um processo de comunicação permanente que propicie a troca de informações.

118. O Conselho Nacional produzirá relatórios periódicos das suas atividades a fim de subsidiar o processo de monitoramento.

119. O principal momento de avaliação do processo empreendido a partir da IX Conferência será realizado através do processo da X Conferência na qual serão submetidas à avaliação todas as ações e encaminhamentos feitos.

120. Finalmente, é fundamental compreender a tarefa de construção do SNDH como um processo que não começa e que nem se esgota na IX Conferência. Daí que, articular, sensibilizar, mobilizar, definir atribuições das diversos pontos de integração do Sistema Nacional de Direitos Humanos é atribuição de todos indistintamente, cabendo definir metas, mecanismos de monitoramentos, acordos e compromissos locais, estaduais e nacional.

121. A cada momento podemos estar compondo e integrando o SNDH, compreendendo e enfrentando as dinâmicas, o ritmo e as limitações de cada etapa e processo de sua constituição. Cada ponto do SNDH pode ser lugar de partida ou de chegada. Os compromissos ou pactos vão se firmando no tamanho das nossas forças e da nossa capacidade de atuação.

Brasília, 30 de abril de 2004.

Grupo de Trabalho Nacional