

O papel dos municípios na garantia dos direitos humanos

Elizabeth Vicari, Debora Gershon e Edmeire Exaltação¹

A utilização de mecanismos que possibilitem condições de usufruto por parte da população não só de seus direitos civis e políticos, mas também dos seus direitos econômicos, sociais e culturais ganhou uma dimensão estratégica nas últimas décadas no Brasil. De fato, com a Constituição de 1988 o Brasil tornou-se um “Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais”, exercícios esses assegurados através da implementação de políticas públicas. A partir de então, é estabelecido um modelo de Estado orientado pelos instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos que irão disciplinar a implantação de políticas públicas baseadas nos direitos econômicos, sociais e culturais.

Com efeito, a situação de crise da pós-modernidade, com rápidas mudanças tecnológicas e políticas, apresenta um quadro em que pensar o conceito dos direitos humanos e de cidadania passou a ser fundamental. Os direitos fundamentais - civis e políticos – que implicavam no reconhecimento da liberdade, da igualdade e da propriedade vão ampliar esse reconhecimento através dos direitos sociais, econômicos e culturais, alcançando desta forma direitos essenciais à promoção humana tais como o direito ao trabalho, a condições justas, à seguridade social à educação e à cultura.

Ao mesmo tempo, as mudanças que vêm se operando ao longo das últimas décadas na forma de relação entre o governo federal e as instâncias subnacionais e entre estas – em especial os governos municipais - e a sociedade civil, fruto do

1. Elizabeth Vicari, Antropóloga, consultora técnica do IBAM e coordenadora do Projeto de Pesquisa, Fundamentação e Estruturação do Programa Gestão Municipal em Direitos Humanos. Débora Gershon, Cientista política, consultora técnica do IBAM e assessora do projeto, na temática referente às políticas públicas. Edmeire Exaltação, Socióloga e assessora do projeto na temática referente aos direitos humanos.

próprio processo de democratização e de sua consolidação, colocam às instâncias municipais o desafio de introduzirem, no âmbito de suas competências, o tratamento de novos temas e a adoção de novos padrões de gestão. Esses desafios estão relacionados, em especial, à participação nos processos de planejamento, ao enfrentamento da pobreza a partir de uma nova abordagem, ao papel das políticas sociais, no reconhecimento das discriminações de gênero, raça e classe social.

Perspectivas para uma ação municipal no campo dos direitos humanos

Frente a tal conjuntura, o IBAM, enquanto ator cuja missão é o fortalecimento institucional do município, vem investindo na produção de instrumentos que auxiliem os governos municipais – na sua diversidade – e a sociedade civil local na elaboração de respostas que levem em conta essas perspectivas e que encontrem nas políticas públicas, caminhos para o enfrentamento desse repertório de questões.

Estudos recentemente realizados pelo *Núcleo Direitos Humanos e Cidadania* do IBAM², demonstraram uma multiplicidade de significados associados ao termo direitos humanos, uma certa insipiência do tema no que concerne a sua aplicação prática como pauta de governo ou estratégia de gestão e, finalmente, uma inegável carência de informações a respeito das políticas que podem corresponder à promoção e garantia de direitos humanos e de experiências dessa natureza desenvolvidas por órgãos governamentais, nos três níveis de governo. Por outro lado, verifica-se que a dificuldade de reconhecimento do próprio conteúdo substantivo capaz de qualificar as políticas governamentais como orientadas para promoção e garantia daqueles direitos acaba por resumi-las à identificação de públicos-alvo histórica ou conjunturalmente marginalizados e à indicação de ações destinadas à sua (re)inserção político-civil e cultural, sem que se atente para a importância de que o atendimento a esses públicos não consista em meta isolada a se atingir.

² Cf. Programa Gestão Municipal em Direitos Humanos. Metodologia de Análise das Experiências. Processo de Implantação do Programa. IBAM / Fundação Ford. Rio de Janeiro. 2003.

Na tentativa de se responsabilizarem pela promoção de direitos em sua área de intervenção, as instâncias governamentais, em seus diferentes níveis, tendem a reproduzir ou a criar instrumentos de direitos humanos que visem à concretização das propostas elencadas em instrumentos político-normativos internacionais e nacionais, sem que, no entanto, e em geral, atentem para a necessidade de eleição de ações capazes de realizar a mediação entre as propostas genéricas e a realidade socioeconômica específica de que se trata. A influência de instituições extra e supra-estatais sobre as normas nacionalmente instituídas em todo o mundo provoca impactos sobre a normatização doméstica e sobre as políticas supostamente daí resultantes, sendo responsável por conquistas inestimáveis do ponto de vista da democratização e da inclusão de temáticas fundamentais à pauta das políticas públicas, contribuindo ainda para somar à já fluidez da premissa da indivisibilidade a dificuldade de definir a territorialidade desses direitos ou, em outras palavras, a dificuldade de fazê-lo corresponder às especificidades de cada nação, território e espaço.

Nesse sentido, o Núcleo Direitos Humanos e Cidadania do IBAM vem investindo na implementação de ações que visam a ampliar o debate e a incentivar a emergência de ações concretas de promoção e inserção dos direitos humanos no contexto das políticas governamentais. Desta forma, coordenou, em 1997, em convênio com o Ministério da Justiça e a UNESCO, um diagnóstico nacional a respeito da implantação, funcionamento e institucionalização dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Fundações Municipais da Infância e da Adolescência. Em seguida, apoiado na sua missão de disseminação dos direitos humanos na esfera municipal, assessorou, no ano de 1999, a Comissão Legislativa de Direitos Humanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro na realização da I Conferência Municipal de Direitos Humanos, a partir da qual foi elaborado um conjunto de diretrizes para a formulação e implementação de um Plano Municipal de Direitos Humanos. No segundo semestre de 2000 realizou, em parceria com o Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, a Fundação Konrad Adenauer e a UNIFEM, o Seminário

Nacional *Direitos Humanos no Município e as Eleições Municipais de 2000*, destinado aos candidatos e candidatas às eleições municipais daquele ano.

O acúmulo do *Núcleo Direitos Humanos e Cidadania* nesse campo, conforme explicitado, aliado à missão do IBAM que se funda no desenvolvimento institucional do Município como esfera autônoma de Governo por meio do fortalecimento de sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento local levou-o a investir de maneira mais sistemática na reflexão e na elaboração de propostas que tivessem como pressuposto a articulação entre direitos humanos e políticas governamentais. Em outras palavras, trata-se de investir na difusão dos direitos humanos enquanto cerne das políticas governamentais, buscando, desta forma, incidir não somente sobre os padrões de gestão pública adotados mas também construir referenciais teóricos e metodológicos para esse fim.

O papel dos Direitos econômicos sociais e culturais nas políticas municipais de direitos humanos

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, além de reconhecer os direitos civis e políticos, também reconheceu de maneira diferenciada os direitos sociais, econômicos e culturais. O reconhecimento destes últimos, porém, sofreu ao longo de anos muita resistência sob a justificativa de que estes deveriam ser considerados apenas como uma recomendação e não como uma realização específica de políticas de direitos humanos. Somente em 1966 os direitos humanos universais são estabelecidos diferenciadamente por dois pactos internacionais: *Pacto Internacional em Direitos Civis e Políticos* e *Pacto Internacional em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. Desta maneira, os direitos econômicos, sociais e culturais (dhesc)³ foram efetivamente assegurados, obrigando legalmente os países signatários a assumirem o compromisso de respeitar, proteger e promover os direitos instituídos no Pacto.

³ Os objetivos do Dhesc no Brasil são: Divulgar os direitos econômicos, sociais e culturais, como direitos universais e indivisíveis, sem diferenciá-los dos direitos civis e políticos; Desenvolver uma ampla cultura de direitos humanos.

Em observância aos dhesc, os países signatários dos dois pactos, inclusive o Brasil, firmaram uma obrigação legal de promover o respeito universal para todos independente da cor, raça, origem social, sexo, idioma, religião, opinião política, nacionalidade, etc. Também ficou estabelecido que os países fariam adaptação progressiva à implementação dos direitos econômicos, culturais e sociais, os quais se esforçariam por instituírem ações de planejamento técnico e econômico, de forma a alcançarem os objetivos estabelecidos pelo PIDESC.

É bom ressaltar aqui, a amplitude diferenciada do alcance dos direitos estabelecidos no PIDESC, visto que estes devem ter como meta o alcance indistinto de homens, mulheres, crianças, negros, brancos, etc. Os direitos **econômicos** dizem respeito à distribuição equitativa da produção e da riqueza de um país, visando estabelecer condições justas nas relações de trabalho (art. 6º), de maneira a atender às necessidades básicas do trabalhador e sua família. Pode-se destacar ainda dentro do prisma econômico do Pacto, o direito às condições básicas de segurança e lazer (art.7º), à livre criação de associações sindicais e comunitárias (art.8º), à seguridade social (art.9º), entre outros.

Os direitos **sociais e culturais** dirigem-se mais especificamente à orientação da vida cultural dos povos (art. 11º. a 15º.), com destaque também para o padrão da qualidade de vida que um governo deve oferecer a todos os seus cidadãos como o direito à alimentação, vestimenta, moradia, educação e ao usufruto do progresso científico. Além disto, outras preocupações como prevenir genocídio, escravidão, tortura, discriminação racial, discriminação contra mulheres, criança, e minorias pertencentes aos grupos glbts fazem parte do conteúdo dos dhesc.

Apesar do PIDESC ter sido criado em 1966, este só foi ratificado pelo Brasil em 1992. Para compreender a demora do PIDESC no Brasil, é preciso lembrar o período entre a ruptura e a restituição da democracia no país que vai de 1964-1985. Orientada pelo desejo de restituir a democracia plena no país, a Constituição Federal de 1988, teve a preocupação de não só reiterar os direitos constitucionais, assegurando os direitos civis e políticos como também amplia-los, sobretudo

através dos direitos econômicos, sociais e culturais. A partir de 1992, os direitos enunciados no PIDESC passaram a ter status jurídico dentro do país.

É perceptível que os governos locais no Brasil têm avançado enormemente nos últimos anos em relação ao respeito aos direitos civis e políticos. Porém, quando trata-se de avaliar as dimensões econômicas, sociais e culturais específicas, há ainda muito a ser alcançado. Por exemplo, no I Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I, lançado em 1996 há marcadamente uma ênfase aos direitos civis e políticos em detrimento dos dhesc. Já no PNDH II – o Programa Nacional de Direitos Humanos II de 2002, foi realizado um processo de revisão e atualização do primeiro, procurando-se dar maior destaque aos direitos econômicos, sociais e culturais. No entanto, tanto os planos nacionais quanto os estaduais existentes, adotam ainda uma metodologia que vai hierarquizar a noção de políticas públicas em direitos humanos, onde os direitos econômicos, sociais e culturais são secundarizados. Esta metodologia denota a visão e a prática dos nossos setores governantes em relação à política de direitos humanos.

O modelo atual adotado pelos planos nacionais de direitos humanos tem apresentado itens não muito definidos tanto nos seus objetivos quanto nos prazos de sua aplicação. Para que a sociedade civil tenha poder de reivindicar e fiscalizar as políticas implementadas pelos governos, é imprescindível que os programas de direitos humanos contemplem ações mais objetivas e melhor definidas. A hipótese de que estas políticas são criadas sem a devida mensuração da eficiência e adequação dos seus instrumentos às especificidades e necessidades locais foi comprovada mediante intensa análise dos programas e pedh's até agora criados em alguns Estados⁴. Esta comprovação implica no reconhecimento da capacidade dos governos municipais de estabelecerem uma relação horizontal na participação dos processos de definição das políticas globais para direitos humanos. Algumas iniciativas políticas e institucionais são decisivas para a criação de condições favoráveis a este reconhecimento.

⁴ Além do Plano Nacional de Direitos Humanos os estados de RJ,SP,PE,SC,MG e RN possuem seus planos estaduais de direitos humanos.

A Declaração e Programa de Ação de Viena em 1993, reforçou os princípios da universalidade dos direitos humanos, ao considerar que estes são indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Isto significa dizer que os direitos humanos políticos, civis, culturais, econômicos e sociais devem ser vistos na sua totalidade, ou seja, ninguém pode escolher que espécie de direitos devem ser promovidos e protegidos. Todos devem ter igual valor e devem ser aplicados de maneira a alcançar a todos os cidadãos e cidadãs.

A implementação dos direitos sociais, econômicos e culturais depende do compromisso e da definição das linhas de políticas públicas priorizadas por ações governamentais. Estas devem promover e assegurar um desenvolvimento humano sustentável, possibilitando às pessoas iguais condições de acesso a oportunidades a fim de que estas possam utilizar por completo os seus potenciais. Este desenvolvimento não será alcançado se os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos não forem promovidos, preservados e defendidos. Quanto a isto, com aproximadamente um quinto da população do mundo ainda atingida pela pobreza, fome, doença, e outros tipos de insegurança econômica e social, Trindade lembra que,

A denegação ou violação dos direitos econômicos, sociais e culturais materializada na pobreza extrema, afeta os seres humanos em todas as esferas de suas vidas (inclusive a civil e política), revelando assim de modo marcante a interrelação ou indivisibilidade de seus direitos. A pobreza extrema constitui, em última análise, a negação de todos os direitos humanos. Como falar de direito à livre expressão sem o direito à educação? Como conceber o direito de ir e vir (liberdade de movimento) sem o direito à moradia? Como contemplar o direito de participação na vida pública sem o direito à alimentação? Como referir-se ao direito à saúde? E os exemplos se multiplicam. Em definitivo, todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no quotidiano de nossas vidas: é esta uma

realidade inescapável. Já não há lugar para compartimentalizações, impõe-se uma visão integrada de todos os direitos humanos”.

Respeitar os direitos humanos, assim, significa ampliar a todas as pessoas as condições de acesso e igualdade de forma a que elas utilizem todo o seu potencial de realização humana. Esta meta não será atingida se as políticas dos dhesc não forem implementadas, promovidas, preservadas e defendidas. De fato, o não reconhecimento da obrigação dos governos em não assegurar e promover os dhesc afeta a inúmeros indivíduos. Portanto, avançar em políticas de direitos econômicos, sociais e culturais requer um novo paradigma e uma nova percepção sobre o significado dos direitos humanos. Nesse contexto de transformações e demandas, são pensadas e implementadas diferentes experiências relacionadas ao cumprimento de uma agenda de respeito aos direitos humanos principalmente aqueles que têm como princípios a formação de valores baseados no empoderamento do ser humano e na mudança de atitudes para uma prática social mais justa e democrática.

Há uma tendência em se considerar os direitos humanos como universais, desconsiderando-se contingências específicas do lugar e tempo. Nas sociedades democraticamente organizadas e representadas, os direitos humanos são um complexo de diferentes formas de organização alocadas dentro de contextos específicos. Em nada adianta investir no uso destes direitos, se estes estiverem vagamente entendidos ou definidos, ofuscando importantes diferenças dentro da comunidade, entre organizações governamentais e não-governamentais, organizações de cultura popular, movimentos sociais e outras formas de ação cívica. Esta prática também pode ignorar uma série de problemas inerentes às políticas e problemas locais. Não há maneiras de se entender e fortalecer a prática de direitos humanos sem uma análise profunda e prolongada a partir do contexto no qual estes estão inseridos. Os instrumentos existentes têm enfatizado mais a substância simbólica desses direitos do que a viabilidade prática destes.

Não obstante, as políticas de direitos humanos econômicos, sociais e culturais exigem instrumentos eficazes que transformem leis, projetos, programas e

tratados em garantias concretas de direitos no dia-a-dia das pessoas. A condição necessária para tais garantias são a implementação das políticas públicas que visem à concretização desses direitos. Neste sentido, os governos locais têm entre suas competências, aquela de assegurar e promover o acesso ao exercício de direitos fundamentados na **liberdade** (direitos civis e políticos), na **igualdade** (direitos econômicos, sociais e culturais) e na **solidariedade** (boa convivência, meio-ambiente e paz). Este projeto sugere que é na esfera de governos locais que são germinadas as sementes que restabelecem as crenças na democracia, na justiça, na igualdade social, na ética política e na participação cidadã. Por esta sugestão, têm-se que os municípios se apresentam como o espaço mais representativo e legítimo para a implementação de políticas públicas de respeito aos direitos humanos.

A Constituição de 1988 estabeleceu uma nova organização política no Brasil baseada no princípio da descentralização política. Desta maneira, o município passou a ter o mesmo status político de qualquer outra unidade da Federação, passando a ter responsabilidade também sobre as condições oferecidas à sua população.. De fato, o respeito aos direitos humanos orientado para o atendimento das demandas locais, tem como requisitos necessários a descentralização da responsabilidade da gestão de políticas públicas. Diante da Constituição, os Estados, cidades e municípios, têm a responsabilidade de garantir que os direitos e as praticas internas correspondam ao mandato do Direito Internacional de proteção e promoção os direitos humanos. O poder municipal tem sido cada vez mais ressaltado pela comunidade internacional como componente estratégico para o desenvolvimento de ações que resultem em um efetivo respeito aos direitos da pessoa humana. O fortalecimento do papel do poder local para enfrentar os problemas como a exclusão social, torna-se um dos novos paradigma no de promoção do desenvolvimento humano sustentável.

Sabemos que o contexto político nos quais as políticas públicas são criadas envolve interações contínuas entre os grupos políticos e de interesse, envolve os cidadãos, como também a disponibilidade de recursos econômicos por parte do

município. Isto quer dizer que estes fatores são determinantes para que se estabeleça um equilíbrio de forças entre sociedade civil e setores governantes.

É preciso que os agentes responsáveis por tais políticas entendam que política de direitos humanos não significa obedecer a uma pauta temática rígida de aplicação universal. É possível ampliar os programas de direitos humanos, internacionais e nacionais, considerando-se as especificidades das demandas e necessidades locais. Neste sentido o IBAM tenta criar instrumentos de estímulo à proteção e promoção dos dhesc contribuindo para a eliminação de equívocos e disseminando entendimentos sobre o significados de direitos humanos. Além disto, há um compromisso em avaliar padrões de violação de direitos humanos locais; acompanhar programas locais relativos à proteção dos direitos humanos e, colaborar na promoção de conhecimentos e estudos relativos á situação dos direitos humanos no município.

A comunidade deve também ser estimulada a participar da formulação e implementação das políticas públicas relacionadas à promoção e respeito dos direitos humanos, pois, é a própria comunidade quem vai avaliar e se beneficiar dos seus resultados. Incentivar o poder municipal neste sentido torna-se uma estratégia para o estímulo de ações que resultem em um efetivo respeito aos dhesc específicos a cada poder local. Cabe ressaltar que políticas de direitos humanos não devem ser implementadas de cima para baixo, ou seja, fundamentadas nos planos federais ou estaduais mas, sim que encontrem respaldo localmente.

Há aqui a convicção de que as dificuldades de aproximação existentes entre o entendimento do que sejam direitos humanos e a aplicação de políticas públicas podem ser minimizadas ao se prestar maior atenção aos problemas específicos locais. Este olhar além de permitir a localização destas dificuldades e possibilitar esforços no sentido de criar condições favoráveis a esta aproximação, objetiva também incentivar ações governamentais em relação à proteção e promoção dos direitos sociais, econômicos e culturais através de monitoramento da implementação de políticas públicas de direitos humanos no Brasil.

Bibliografia

ALSTON & QUINN, G., "The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly* 1987, 156-229.

ARAMBULO, K., *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects*, Antwerpen, Intersentia, 1999, 449

BENOIT, A., COTTENIE, J., DE FEYTER, K., VERLEYEN, H., *Filling the gap. Development and economic, social and cultural rights: An NGO challenge*, Brussels, NCOS, March 2000.

ALVES, José Augusto Lindgren. A arquitetura internacional dos Direitos Humanos. São Paulo: Fdt, 1997.

BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. "Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico". in *Direitos Humanos, Direito Sociais e Justiça*, Coord. José de Eduardo Faria. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 30-51.

LOBATO, Anderson Cavalcante Lobato. "Reconhecimento e garantias constitucionais dos direitos fundamentais". *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 129, 1996, p. 85-98.

LOPES, José Reinaldo de Lima. "Direito subjetivo e Direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito". in *Direitos Humanos, Direitos Sociais e*

Justiça, Coord. José de Eduardo Faria. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 113-143.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 1996.

SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros, 1998.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. "A questão da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais: evolução e tendências atuais". Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte: UFMG, n. 71, 1990, p. 7-55.

WOLKMER, Antonio Carlos. Constitucionalismo e Direito Sociais no Brasil. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1989.