



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Anais

III Seminário Internacional Sociedade Inclusiva *Ações Inclusivas de Sucesso*

Belo Horizonte
24 a 28 de maio de 2004

Realização:



Mesa Redonda “Políticas Públicas de Direitos Humanos e para Pessoas com Deficiência”

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS: O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL – ANÁLISE DE CASOS

Robson Sávio Reis Souza ¹

PUC Minas

Telefone: (31) 3476-9640

E-mail: robson@crisp.ufmg.br

1. Introdução:

As políticas públicas de direitos humanos só recentemente encontraram espaço na agenda social e política brasileira. Fenômeno compreensível numa sociedade que tardiamente aboliu a escravatura, que não superou inteiramente o coronelismo e na qual, até meados do século passado, os chamados direitos de primeira geração, ou seja, os direitos civis e políticos, eram pouco mais que afirmações retóricas, principalmente quando referidos à imensa camada dos pobres e trabalhadores brasileiros. De fato, somente a partir da década de 70 notadamente na luta contra a ditadura estabelecida em 1964 abriram - se os caminhos para a discussão dos direitos humanos no Brasil.

¹ Filósofo. Especialista em Teoria e Prática da Comunicação Social (USF). Especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG). Mestre em Administração Pública. Secretário Executivo do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG. Professor da Escola de Serviço Social e do Departamento de Letras (São Gabriel) da PUC Minas. Foi Diretor Geral da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais (1999-2002), Membro do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (2000-2003) e Presidente da Comissão Estadual de Indenização às Vítimas de Tortura do Estado de Minas Gerais (2000-2003).

E desde então a sociedade civil despontou como protagonista nesta luta: a denúncia corajosa, sustentada por organizações como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), contra as barbaridades cometidas nos porões da ditadura, obrigou a renovação da nossa cultura social e política, conduzindo – a para uma direção claramente humanista. Nessa renovação, impulsionada nos anos 80 pela continuidade da resistência democrática e por inúmeros e significativos movimentos sociais, a Constituição de 1988 pôde oferecer à sociedade um arcabouço legal mínimo capaz de sustentar propostas ampliadas e positivas de promoção de direitos (Almeida; Netto, 2001: 44).

Graças à Constituição de 1988, ao longo da década de 1990 a consolidação das ações de direitos humanos ampliou-se sobremaneira, em parte pela série de conferências internacionais e pelos acordos e tratados delas derivados, dos quais o Brasil tornou-se signatário. No plano interno, o Brasil viu-se obrigado a adequar-se às novas exigências internacionais. e Um elenco de leis e medidas jurídicas, com o espírito da “constituição cidadã” foram aprovadas, e o governo brasileiro comprometeu-se inclusive em fóruns supranacionais com a defesa e promoção desses direitos.

“(...) A movimentação ampla e multifacetada dos anos 80 desdobrou-se numa tessitura democrática, construída na interface entre o Estado e sociedade, aberta a práticas de representação e interlocução pública. (...) Grupos de defesa dos Direitos Humanos e até mesmo sindicatos se mobilizam em torno de programas de intervenção (...)” (Telles, 1999: 156 – 157).

Mesmo compreendendo que as distâncias entre as classes, no Brasil, são tão gigantescas a ponto de obstruir a possibilidade de relações igualitárias e, portanto, que o convívio social em torno de questões pertinentes à vida em sociedade se torne quase uma utopia, procuraremos mostrar, neste relato de experiências, que os projetos sociais implementados pelo Estado, a partir da ação concreta da sociedade civil organizada, tentam equacionar essa dívida social aparentemente impagável mas que precisa ser encarada através da construção da cidadania e da gradual generalização de direitos inclusive, nessa dinâmica de conflitos que se apresentam evidentes na sociedade brasileira.

Reconhecemos que as experiências, objeto de nossa análise - não exclusivamente voltadas para viabilizar o exercício dos direitos das pessoas com necessidade especiais,

embora pela abrangência e efetividade acabam por oferecer espaços de cidadania a esses grupos, historicamente desdenhados das políticas públicas - podem parecer fragmentárias e descontínuas. No entanto, apesar destas limitações, tais experiências permitem, e isso não é pouco, que se construa em nosso país uma noção de que os direitos devem ser garantidos a todos; que o bem público, a coisa pública e a responsabilidade pública sejam direcionados para o bem de todos e tenham como medida os direitos de todos.

Portanto, as experiências discutidas, por mais simples que se apresentem, são importantes práticas democráticas. Apesar de suas ambivalências e circunstâncias particulares, ações implementadas pelo poder público cuja finalidade seja a construção de direitos, sempre descortinam possibilidades de conquista da cidadania. É isso, no nosso entendimento, é fundamental, num país tão desigual e injusto.

2. Base teórica:

Iniciamos nosso estudo tendo como base dois importantes livros sobre o tema do desenvolvimento da cidadania: o primeiro, o clássico “Cidadania, classe social e status”, de T. H. Marshall; o segundo, de José Murilo de Carvalho, “Cidadania no Brasil, o longo caminho”. Nestas obras encontramos as bases históricas e conceituais para a compreensão da temática da cidadania. A primeira, como referência para quem estuda questões relacionadas a temas como desigualdades sociais, cidadania, participação política, conquista de direitos etc. A segunda, enfocando o caso brasileiro, a partir das contribuições de T. H. Marshall.

No estudo de Marshall encontramos a distinção entre as várias dimensões da cidadania. O autor sugere que ela se desenvolveu na Inglaterra, com lentidão, a partir do século XVIII, quando foram alcançados os direitos civis. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos; e os direitos sociais foram conquistados, finalmente, no século XX.

Marshall afirma que essa seqüência dos direitos é cronológica e lógica, pois foi com base no exercício dos direitos e liberdades civis que os ingleses lutaram pelo direito do voto e de participação no governo de seu país. Mediante a participação política, tornou -se possível a eleição de operários, o que possibilitou a criação do Partido Trabalhista – responsável pela introdução dos direitos sociais.

O autor faz, porém, duas observações: primeiramente, ele trata de uma exceção na seqüência de direitos: a introdução da educação popular, definida como direito social e que, historicamente, foi um pré-requisito para a expansão dos outros direitos. Inclusive na Inglaterra, a educação popular, ao ser introduzida como política pública, favoreceu as pessoas a tomarem conhecimento de seus direitos, possibilitando a organização social e a luta pela conquista de direitos. Em segundo lugar, Marshall desenvolve as várias dimensões da cidadania como um *status* de igualdades, determinando uma classificação entre os vários tipos de exercício da cidadania. Ou seja, aqueles que não possuem o *status* (de cidadão) não são reconhecidos como parte da comunidade, portanto, carecem dos direitos inerentes à cidadania:

“A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (p. 76).

O modelo de Marshall não se aplica ao caso brasileiro. Não que o caso brasileiro seja uma anomalia, pois outras trajetórias são perceptíveis como na Alemanha e no Japão (sintomaticamente, países onde percebemos modelos mais autoritários). Porém, aqui aconteceram pelo menos duas diferenças:

(a) Maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. Os direitos sociais foram implantados, no Brasil, em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Em dois momentos distintos, podemos observar claramente esta situação: no governo de Getúlio Vargas e no período do regime militar. Isto trouxe conseqüências negativas para o desenvolvimento da cidadania, como veremos neste trabalho.

(b) Alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos, já que, entre nós, o social precedeu aos outros. Mesmo assim, não tivemos no Brasil um Estado de bem-estar social e os direitos políticos e civis foram relegados a um segundo plano. Ainda hoje muitos direitos civis, ponto de partida da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis a grande parte da população brasileira. Assim, podemos dizer que no caso brasileiro a pirâmide dos direitos foi posta de cabeça para baixo, ou seja, foi invertida.

Carvalho (2002) cita algumas conseqüências dessa inversão, principalmente para o problema da eficácia da democracia:

(a) Excessiva valorização do Poder Executivo: o Estado é sempre visto como o todo-poderoso e a ação política, orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. Por isso, essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação pode ser denominada de “estadania”, em contraste com a cidadania (Carvalho, 2002: 221).

(b) Busca por um messias político, um salvador da pátria: observa-se que à medida que os problemas sociais se agravam, cresce também a impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão. Carvalho (2002) cita os exemplos de lideranças carismáticas e messiânicas que prometem soluções mais rápidas: Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor de Mello, e lembra que, sintomaticamente, nenhum dos três ex-presidentes terminou o mandato.

(c) Desvalorização do Legislativo: as eleições legislativas sempre despertaram menor interesse que as eleições para o Executivo. Carvalho (2002) lembra, ainda, que nunca houve no Brasil reação popular quando do fechamento do Congresso.

(d) Visão corporativa dos interesses coletivos: os benefícios sociais nunca foram tratados como direitos de todos, mas como direitos contratualmente adquiridos e frutos de negociação entre categorias profissionais e governo.

(e) Ausência de ampla organização autônoma da sociedade, o que faz com que os interesses corporativos, na maioria das vezes, consigam prevalecer.

Além das mazelas citadas por Carvalho, a referida inversão na ordem dos direitos contribuiu para as enormes desigualdades sociais em nosso país. Não podemos esquecer de mencionar, a título de exemplo, que o Brasil foi o último país a abolir a escravatura, que institucionalizava uma ordem social e hierárquica perversamente desigual.

3. O Conceito de direitos humanos

Quando falamos de “direitos humanos”, utilizamos a expressão como sinônimo de todos os direitos fundamentais do cidadão, ou seja, os direitos individuais, políticos, sociais, econômicos e difusos. Os direitos humanos são os direitos de todos os povos e de todos os indivíduos, independentemente de cor, raça, sexo, religião ou nacionalidade.

Há que se destacar que existem divergências conceituais sobre esta terminologia. Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, mediante várias conferências, pactos e protocolos internacionais, o número de direitos se ampliou, e estes direitos seguiram três tendências seqüenciais (universalização, multiplicação e diversificação). E foram sendo agrupados em quatro “gerações” de direitos:

(a) a primeira geração inclui os direitos civis e políticos – os direitos à vida, liberdade, propriedade, segurança pública, proibição da escravização e da tortura, igualdade perante a lei, proibição da prisão arbitrária, direito a um julgamento justo, o direito de *habeas corpus*, à privacidade do lar e ao respeito da própria imagem pública; à garantia de direitos iguais entre homens e mulheres no casamento; o princípio da soberania popular e as regras básicas da democracia (formar partidos, votar e ser votado) etc.;

(b) a segunda geração inclui os direitos econômicos, sociais e culturais – o direito à seguridade social, ao trabalho e à segurança no trabalho, ao seguro contra o desemprego, a um salário justo e satisfatório, proibição de discriminação salarial, o direito de formar sindicatos, ao lazer e ao descanso remunerado; à proteção do Estado de Bem-Estar Social, à proteção especial para a maternidade e a infância, à educação pública gratuita e universal, a participar da vida cultural da comunidade e a se beneficiar do progresso científico e artístico, à proteção aos direitos autorais e às patentes científicas;

(c) a terceira geração inclui os direitos a uma nova ordem internacional – direito a uma ordem social e internacional em que os direitos de liberdade estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem possam ser plenamente realizados; direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, entre outros. Esta terceira geração é típica das democracias pluralistas contemporâneas e diz respeito a fins coletivos. São direitos classificados como “meta individuais”, porquanto se referem a direitos dos indivíduos enquanto seres humanos (parte da humanidade) ou dos indivíduos enquanto membros de uma categoria ou grupo social específico;

(d) a quarta geração é uma categoria nova de direitos, ainda em gestação, que se refere aos direitos das gerações futuras, como por exemplo, o compromisso das atuais gerações em tornar melhor, para as gerações futuras, o mundo em que vivemos.

Para Tosi (2002), citando Dias e Tavares (2001),

“essa listagem é apenas indicativa, já que existe uma controvérsia sobre a oportunidade de considerar como direitos “efetivos” os de terceira e quarta geração, porque não existe um poder que os garanta, assim como há divergência quanto à lista dos direitos a serem incluídos nessas categorias. Com efeito, não se trata simplesmente de “direitos” no sentido estritamente jurídico da palavra, mas de um conjunto de vários “valores” que implica várias dimensões” (p. 36).

Não obstante a universalidade dos direitos proclamados em várias declarações de direitos (como nas revoluções Americana e Francesa ou mesmo na Declaração Universal de 1948) percebe-se facilmente o lugar social dos que defendiam tais direitos: são aqueles que, depois, serão chamados de burgueses.

4. As parcerias entre o Estado e a sociedade civil:

Promover relações de parceria com diversos atores e com organizações públicas não estatais vem sendo, crescentemente, a tônica das políticas sociais. Aos poucos, os administradores públicos estão percebendo que o Estado deve lançar as bases estratégicas do desenvolvimento social, estabelecendo relações de diálogo e participação entre a esfera pública estatal, a esfera privada e a esfera pública não estatal, buscando a construção de uma sociedade menos desigual e mais justa.

As parcerias do setor público estatal com o público não estatal, no âmbito das políticas sociais, são entendidas como

“uma forma de gestão descentralizada da ação pública, através da qual a ação estatal delegável é desenvolvida em um espaço eminentemente público, situado, contudo, fora do âmbito do Estado. Tal espaço é o resultado da conjugação variada de elementos públicos e privados, voltados para o atendimento do interesse público, sendo possível nele criar alternativas de gestão flexíveis” (Galvão, apud Jegeri, 1996: 177).

De fato, existe um imenso potencial para as parcerias com entidades sem fins lucrativos, como órgãos filantrópicos, de classe, ONGs, universidades nos quais prevalecem o interesse público e a não - sujeição às regulamentações próprias do setor público. Essas entidades gozam de maior flexibilidade e autonomia, além de credibilidade junto à sociedade.

Ferrarezi (1997) nos alerta, contudo, que não há relação direta entre repasse de serviços e maior eficiência, haja vista as precárias condições em termos gerenciais da maioria das organizações não - governamentais sem fins lucrativos e as formas que atualmente

regem, legal e administrativamente, as relações entre as administrações públicas e o terceiro setor, as quais impõem limites ao seu desempenho. Por exemplo, com a descontinuidade de projetos e as constantes mudanças políticas que afetam o gerenciamento desses programas e projetos.

Referindo-se ao papel do Estado, a autora aponta que este deve atuar predominantemente sobre problemas estratégicos, garantindo a equidade na aplicação de recursos, articulando o econômico e o social, definindo prioridades sociais e diretrizes gerais de uma política de desenvolvimento, garantindo o financiamento das políticas sociais, sinalizando a direção dos investimentos, somando esforços, promovendo sinergias, assumindo a concertação de atores e de alianças estratégicas para a superação dos problemas sociais.

Mas, quais seriam as contribuições dessas organizações no sentido de incrementar a participação e a cidadania? Para responder a esta questão, recorreremos a Drucker (1993), citado por Jegeri (1996) que, ao estudar o papel das organizações comunitárias autônomas, afirma que “a maior contribuição que essas organizações podem dar é como novos centros de cidadania com sentido”, pois o Estado necessita de um terceiro setor forte e autônomo “em adição aos dois já conhecidos: o setor privado das empresas e o setor público do governo” (p. 177).

5. Políticas públicas de direitos humanos:

Observamos, anteriormente, que a resistência ao regime militar foi um dos momentos mais importantes da vida política brasileira, no que se refere à intervenção da sociedade civil organizada na mudança de rumos do país. No campo e na cidade, estudantes, trabalhadores, políticos e religiosos se mobilizaram em torno de movimentos pela democratização do país. No campo surgiram fortes, as lideranças progressistas e os sindicatos de trabalhadores rurais. Nas cidades nasceram movimentos como as Comunidades Eclesiais de Base, os movimentos sindicais, os movimentos por melhorias urbanas e os movimentos de defesa dos direitos humanos.

Durante o regime militar, setores organizados da sociedade empreenderam movimentos em defesa das liberdades democráticas, que logo conquistaram o apoio popular. Tudo isso culminou em grandes articulações e manifestações, como a luta pela anistia ampla,

geral e irrestrita, pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte e por eleições diretas no país.

Esses movimentos populares organizados nasceram e ganharam força na luta contra as desigualdades sociais imperantes no Brasil. Como discutimos inicialmente, a pobreza acentuada no Brasil é associada a desigualdades de classe social, raça, sexo, etnia, e também a desigualdades de acesso ao poder, a recursos públicos, à Justiça e ao saber.

Por isso, no estudo de políticas públicas no Brasil devemos centrar nossa perspectiva na pobreza e na desigualdade social, que provocam um enorme hiato entre os direitos proclamados constitucionalmente e a realidade vivida pela imensa maioria da população. Não tendo acesso a direitos elementares (serviços de saúde, educação, moradia etc.), parte da população é vítima não somente da exclusão sócio-econômica, mas também da exclusão política, o que obriga consideráveis massas de pobres a se subjugarem ao controle de políticos inescrupulosos que perpetuam uma relação de dependência entre esses “coronéis” e aqueles que carecem de seus “favores” para a subsistência.

É importante observar que, ao longo de todo o processo da Constituinte, houve uma forte articulação das organizações da sociedade em torno do objetivo comum de inserir na Carta o máximo possível de direitos. Essa articulação foi tão promissora que a Constituição brasileira é conhecida internacionalmente como uma das mais avançadas no campo da garantia de direitos. Ela buscou assegurar, também, a participação popular com a criação de instrumentos de consulta popular, de conselhos propositivos e de fiscalização, da reformulação de órgãos da Justiça, entre outros. Estão previstos no artigo, 14 instrumentos de participação direta como o plebiscito, o referendo e os projetos de leis de iniciativas populares. Da mesma forma, o artigo 5º garante a qualquer cidadão o direito de propor ação popular por crimes contra o patrimônio público, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico etc. Importante modificação foi a reformulação do papel do Ministério Público, que teve suas funções ampliadas principalmente no aspecto de defesa dos interesses individuais e coletivos.

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição, os movimentos sociais passaram a participar ativamente dos diversos fóruns constituídos nos âmbitos municipal, estadual e federal – conselhos de direitos, conferências, encontros etc. - o que garantiu a elaboração

e aprovação de planos municipais e estaduais de direitos humanos muito abrangentes e o poder de fiscalização pela sociedade do cumprimento desses planos.

6. Análise de casos: políticas públicas de direitos humanos com participação da sociedade civil:

No ano de 1997, foi criada, na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, uma importante Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) encarregada de investigar as mazelas e violações de direitos humanos no sistema prisional mineiro. A CPI foi criada justamente no ano em que a Igreja Católica lançara como tema da campanha da fraternidade a questão das violações dos direitos dos presos.

Como fruto dessa CPI, a Assembléia Legislativa votou uma série de leis que propunham modificações substanciais na estrutura de órgãos públicos do sistema de defesa social, entre as quais a Lei 12.986/98, que criou a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça, atendendo, assim, os reclamos da sociedade que denunciara, veementemente, as arbitrariedades cometidas por agentes do Estado no sistema prisional e a chamada “indústria do preso”.

Ainda em 1997, aconteceu uma ativa articulação dos movimentos e entidades de direitos humanos, visando pressionar o governador do Estado no sentido de sancionar um projeto de lei criado pela Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais. Depois de um ano e cinco meses de tramitação, enfrentando toda a sorte de boicotes, principalmente do Executivo mineiro, o projeto foi aprovado por unanimidade – pois os deputados percebiam também a forte organização em torno de sua aprovação - em 25 de agosto do referido ano. As pressões pela sua sanção levaram à publicação da Lei 12.622, em 25 de setembro, um mês após o projeto ter sido aprovado em segundo turno, na Assembléia Legislativa.

Dando seqüência às articulações dos movimentos de direitos humanos, registramos um evento importante que sucedeu no ano seguinte, em 1998, fruto (também) da organização em torno da CPI Carcerária. Foi a mobilização da sociedade civil mineira em torno da articulação que deu origem ao Seminário Legislativo “Direitos Humanos e Cidadania,” que congregou cento e setenta e uma instituições e quinhentos e cinqüenta e oito cidadãos mineiros. Motivadas pela Comissão de Direitos e Garantias Fundamentais da Assembléia

Legislativa de Minas Gerais, dezenas de entidades e organizações prepararam o evento ao longo do primeiro semestre daquele ano.

O Seminário foi uma parceria entre o Estado e sociedade civil organizada para produzir o documento que servia o ponto de partida para o futuro Programa Estadual de Direitos Humanos. Observou-se no evento que a mobilização social de inúmeras entidades, movimentos e cidadãos a vontade política do Legislativo mineiro, notadamente viabilizaram as bases de um Programa Estadual de Direitos Humanos.

As propostas da sociedade civil organizada e das diversas instituições foram amplamente discutidas no seminário, que resultou num documento com mais de 500 propostas, referendado por mais de 900 pessoas, representando cerca de 200 entidades.

O fato é que a criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos decorreu dessas mobilizações políticas e sociais em torno da CPI Carcerária e do Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais propôs várias modificações na estrutura do Estado, especialmente na estrutura da então Secretaria de Justiça que, a partir de 1998, passou por modificações e se a chamar Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, e abrigando a recém-criada Secretaria Adjunta de Direitos Humanos.

A Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, implementada efetivamente em 1999, tinha como um de seus principais objetivos atender a pessoas que tivessem seus direitos, de qualquer forma, desrespeitados. Nos três anos e dez meses² de sua existência, a Secretaria foi, por diversas vezes, solicitada a responder a pedidos dos cidadãos, das vítimas de algum tipo de violência, de cidadãos portadores de necessidades especiais, de pessoas que se sentiam desrespeitadas ou lesadas em sua condição cidadã. Os dados que revelam a ação da Secretaria Adjunta em resposta a estas demandas encontram-se na análise dos programas a seguir.

² Em 2003, com a reforma administrativa do novo governo eleito em 2002, foi extinta a Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e, conseqüentemente, também foi extinta a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos. Uma Subsecretaria de Direitos Humanos foi criada no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, dando continuidade às ações da Secretaria Adjunta anterior.

6.1. Disque Direitos Humanos

O Disque Direitos Humanos (DDH) tem por objetivo receber sugestões, críticas e denúncias de qualquer cidadão, prestar as informações solicitadas e encaminhar os denunciantes/reclamantes para os órgãos públicos e entidades que possam ajudá-los na solução dos problemas. Ademais, o Disque Direitos Humanos monitora todas as denúncias recebidas, através de parcerias firmadas com centenas de órgãos governamentais e não - governamentais em todo o Estado. E, ainda, re-encaminha casos que não lograram êxito quando de atendimentos anteriores.

Inicialmente, as ações de promoção, defesa e proteção de direitos humanos promovidas pelo DDH só foram possíveis graças à rede voluntária de serviços, numa parceria entre a Secretaria Adjunta e a sociedade que tem se prestado a atuar como rede de apoio aos mecanismos institucionais de segurança pública (no combate à violência e à criminalidade) e na promoção da cidadania (através do resgate de direitos).

Tabela I: Denúncias recebidas pelo DDH de 2000 a 2002 (*)

| Tipos de Denúncias | 2000 | 2001 | 2002 | TOTAL |
|--------------------------------|------|------|------|-------|
| Abuso de poder | 223 | 97 | 141 | 461 |
| Administração urbana | 197 | 90 | 189 | 476 |
| Assistência ao preso | 188 | 165 | 212 | 565 |
| Assistência jurídica | 504 | 145 | 52 | 701 |
| Assistência social | 93 | 59 | 39 | 191 |
| Corrupção | 19 | 4 | 13 | 36 |
| Criança e adolescente | 183 | 496 | 265 | 944 |
| Defesa civil | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Denúncias contra profissionais | 50 | 23 | 21 | 94 |
| Discriminação | 48 | 19 | 11 | 78 |
| Drogas e alcoolismo | 89 | 17 | 30 | 136 |
| Educação | 70 | 20 | 30 | 120 |
| Homossexualidade | 2 | 4 | 18 | 24 |
| Meio ambiente | 72 | 29 | 98 | 199 |
| Portadores de Dificuldades | 43 | 15 | 21 | 79 |
| Proteção à mulher | 61 | 32 | 43 | 136 |
| Proteção ao cidadão | 206 | 36 | 58 | 300 |
| Proteção ao idoso | 54 | 29 | 50 | 133 |
| Relação de vizinhança | 112 | 29 | 27 | 168 |
| Relação de consumo | 182 | 25 | 22 | 229 |
| Relação de trabalho | 234 | 51 | 47 | 332 |
| Saúde | 176 | 58 | 102 | 336 |
| Diversos | 127 | 22 | 7 | 156 |
| TOTAL | 2933 | 1465 | 1500 | 5898 |

Fonte: Disque Direitos Humanos, janeiro de 2003.

(*) Questões de segurança impediram a divulgação de alguns dados, como os de denúncias de tortura.

Como se pode perceber, a diversidade das denúncias recebidas pelo DDH demanda atenção especial por parte do Estado e da rede parceira de atendimento. Os temas, de uma grande vastidão, envolvem crimes de alto teor ofensivo, como abuso de poder, corrupção, drogas etc., e delitos contra a administração pública, degradação do meio ambiente, violação a direitos de crianças, adolescentes, idosos, mulher, além de crimes contra a saúde pública, discriminação, atuação profissional inadequada etc.

Especificamente, para promover os direitos das pessoas com necessidades especiais, o DDH celebrou parcerias com entidades governamentais e não governamentais, visando maximizar a ação do programa. Procurou-se dar respostas rápidas e objetivas, principalmente em se tratando de assegurar os direitos formalmente garantidos, por um lado, e ampliar a participação dos segmentos vulneráveis nas políticas públicas, por outro.

O programa DDH constitui uma iniciativa de política pública agregando, portanto, uma rede de entidades que fomentam parcerias entre o poder público, a sociedade civil e cidadãos voluntários, com vistas à construção de redes de promoção de direitos e gerando benefícios coletivos.

6.2. Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos

Assim como o Disque Direitos Humanos, o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos (NAVCV) é fruto de um processo de construção da cidadania e da participação popular no âmbito da administração pública.

A implantação do NAVCV aconteceu em dezembro de 2000. À época, justificou-se sua criação, em primeiro lugar, pelo elevado grau de violência detectado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, vitimando principalmente segmentos vulneráveis da população. De fato, o grave problema acerca do vertiginoso crescimento dos homicídios em Belo Horizonte, em especial nos aglomerados urbanos, cujos índices de vulnerabilidade social são altos, torna a situação bem mais visível. Observamos que, em cinco anos, o número de homicídios praticamente dobrou na capital mineira.

“O diagnóstico da situação em Belo Horizonte revelou um crescimento de 100% no número de homicídios entre 1997 e 2001; crescimento da participação dos jovens com menos de 24 anos na autoria das mortes violentas; concentração destes eventos nos aglomerados de vilas e favelas, tendo por vítimas e agressores os próprios moradores; coincidência entre áreas mais violentas e áreas de maior vulnerabilidades social³, que é medida pelo padrão de acabamento das residências, taxa de ocupação⁴, taxa de mortalidade infantil, anos de estudo, a taxa de analfabetismo da população, índice de infraestrutura urbana e índice de oferta de proteção social⁵, os quais apresentam indicadores desfavoráveis em todas as regiões violentas” (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG, 2003) ⁶.

O objetivo do Núcleo é propor, avaliar, articular e implementar políticas públicas, cujos princípios são a difusão da justiça, o combate à violência e a prestação de atendimento às vítimas (de violência) e, como pressuposto, uma ação articulada entre as três áreas de trabalho que compõem o programa, a saber: atendimento jurídico, atenção à saúde mental e disponibilização de serviço social.

Com a implantação da Rede de Atenção à Violência, os diversos atores que trabalham com essa questão têm conhecimento recíproco sobre cada uma de suas funções, permitindo que os usuários sejam encaminhados de forma mais racional a cada um dos diferentes programas que integram a rede. A população certamente se sente mais bem acolhida e atendida em face da harmonização entre as atribuições dos diversos programas e projetos que se ocupam da violência.

A disposição de consolidar redes e parcerias, visando a promoção dos direitos das vítimas de violência aqui inclusas as pessoas portadoras de necessidades especiais, possibilita benefícios coletivos (pois amplia as possibilidades de acolhimento dos beneficiários dos programas que da rede), dilata a participação cívica dos grupos de voluntários e das entidades parceiras reforçando o capital social, e ainda potencializa a atuação dos diversos atores que cuidam da promoção de direitos (das vítimas).

Resultados do trabalho desenvolvido pelo NAVCV podem ser aferidos nas tabelas seguintes:

³ Vulnerabilidade Social: dados fornecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte. Pesquisa IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana), 1996.

⁴ Taxa de Ocupação: referente ao número de pessoas trabalhando (incluindo trabalho não remunerado).

⁵ Oferta de proteção social: relação entre o número de pessoas atendidas em programas de assistência social e o número de pessoas necessitadas desse tipo de atendimento.

⁶ Outros dados podem ser obtidos acessando o site www.crisp.ufmg.br.

Tabela II – Atendimentos do NAVCV entre 2001 e 2003 (*)

| PERÍODO (*) | 00/01 | 2002 | 2003 | 2000/2003 |
|--|-------|------|------|-----------|
| ATENDIMENTOS INICIAIS: VÍTIMAS E USUÁRIOS | 85 | 121 | 134 | 340 |
| ATENDIMENTOS POR SETOR: VÍTIMAS E USUÁRIOS | | | | |
| * Setor Social | 145 | 215 | 170 | 530 |
| * Setor Jurídico | 154 | 198 | 185 | 537 |
| * Setor Psicológico | 171 | 356 | 550 | 1077 |
| * Setor Psiquiatria | 17 | 09 | 31 | 57 |

Fonte: NAVCV, Boletim jun/jul. de 2003, página 02

(*) Dezembro de 2000 a julho de 2003.

A tabela II indica, entre outros dados, que o NAVCV já atendeu 340 usuários, até julho de 2003. O número parece pequeno, mas se comparado com o atendimento dos demais centros de acolhimento a vítimas de violência, observamos que a média de procura a este tipo de serviço ainda é pequena, dado que serviços desta natureza são uma novidade enquanto política pública. Não obstante, a mesma tabela apresenta outros números importantes. Apesar de o atendimento inicial ser modesto, internamente, nos vários setores do Núcleo, observa-se uma espécie de multiplicação de atendimentos. Isto porque o atendimento inicial pode derivar em uma série de atendimentos nos setores internos do Núcleo, não somente da própria vítima de crimes violentos, como também de seus familiares.

As formas tradicionais adotadas para lidar com a questão do aumento dos homicídios têm atestado de modo inequívoco o fracasso dos modelos reativos de enfrentamento do problema. A resposta do Estado, isolada e desarticulada, tem se traduzido num contínuo e cada vez mais acentuado crescimento das taxas de homicídio nos grandes centros

urbanos. Portanto, justifica-se plenamente a atuação de um serviço concebido sob a ótica de proteção e promoção de direitos, que se constitui como política pública de atenção à vítima de crimes violentos.

6.3. Programa de Proteção a Testemunhas – PROVITA

O terceiro programa implantado pela Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, objeto de nossa análise, é o Programa de Proteção e Assistência a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas – PROVITA .

O Programa tem *status* de política pública prioritária no âmbito do Governo Federal e integra o Programa Nacional de Direitos Humanos. Ajava -se contemplado no Plano Plurianual 2000-2003 (*Avança Brasil*) e é um dos compromissos do Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em 2002, pelo Governo Federal. Em 2003, com a mudança de governo, no âmbito federal, o Provita continuou tendo destaque como política pública de proteção dos direitos humanos.

No âmbito de nosso estudo, é mister reafirmar a importância da Rede de Proteção do Provita. Essa rede – composta por entidades e colaboradores voluntários do programa, que doam bens em prol das testemunhas ou vítimas acolhidas e cedem espaços físicos para abrigar tais pessoas – forma uma extensa e diversificada teia de solidariedade voltada para a garantia de um padrão adequado de vida aos beneficiários e para a busca de emprego, escola e renda para os mesmos.

No caso de Minas Gerais, o órgão executor do Provita é a Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte (CPDH).

Alguns dados sobre a ação do programa de proteção podem ser mensurados através dos seguintes números⁷, relativos ao primeiro ano de sua vigência:

⁷ Dados fornecidos pela Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte. Visando o sigilo das informações e a proteção dos cidadãos acolhidos no Provita, a CPDH não pode disponibilizar muitos dados sobre o Programa. O Decreto Federal 3.518, de 20 de junho de 2000, que regulamenta o Programa limita a divulgação de dados e informações (capítulo III, art. 17 e seus parágrafos).

Tabela III –Beneficiários diretos do Provita/MG – 2001/2002

| Síntese dos atendimentos | Janeiro de 2001 a Janeiro de 2002 |
|--------------------------|-----------------------------------|
| Total de casos atendidos | 17 |
| Inquéritos abertos | 08 |
| Processos abertos | 09 |
| Acusados ⁸ | 56 |
| Condenados | 14 |
| Em julgamento | 30 |
| Foragidos/Absolvidos | 11 |

Fonte: Comissão Pastoral de Direitos Humanos, março de 2002.

No primeiro ano de funcionamento, o Provita/MG atendeu 17 beneficiários. Este número se refere a inclusões no programa, em Minas Gerais. Além das inclusões para proteção, o programa também atende outros beneficiários (familiares, por exemplo). Ademais, cada programa estadual atende a beneficiários de outros estados, por solicitação da rede nacional de proteção. Ainda, há casos de proteção inicial para depoentes especiais.

Dados fornecidos pela CPDH apontam que de junho de 2002 a junho de 2003 foram acolhidos outros 57 (cinquenta e sete) cidadãos no Provita/MG. Há que se registrar que apesar do número aparentemente tímido, os gastos econômicos e a infraestrutura para a manutenção destes beneficiários são muito elevados. Para se ter uma idéia desses valores, em 2002 o orçamento da Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República foi de R\$ 66.382.682,84, sendo que o Provita Federal consumiu

⁸ Do total de 56 acusados, 14 foram condenados; 30 estavam em julgamento; 09 estavam foragidos e 02 foram absolvidos.

R\$ 6.715.884,91, ou seja, 10,12% dos recursos totais daquela pasta⁹. Registre-se, ainda, que o Provita não registrou nenhuma morte.

A importância de um programa de proteção se dá na medida em que o Estado e a sociedade têm a capacidade de proteger os cidadãos que podem colaborar na elucidação de crimes de alto poder ofensivo. , com esta proteção é possível, por exemplo, desvendar e desarticular quadrilhas de criminosos que praticam vários tipos de crimes que atentam contra a liberdade e a democracia.

Conforme-se pode observar, os primeiros programas da Secretaria Adjunta tinham em comum o fato de manterem estreito vínculo com organizações governamentais e não governamentais, através de redes e parcerias experiências implementadas, recentemente.

Ademais eles, constituíam uma revolução nas políticas públicas de direitos humanos, ampliando a lógica voltada, até então, para a vertente da defesa de direitos; passaram a estender as ações para a promoção e a proteção dos direitos.

Conclusão:

Este estudo procurou registrar uma experiência específica e talvez limitada da ação da sociedade civil organizada, em ações que redundaram na implementação de políticas públicas de defesa, proteção e promoção de direitos humanos em Minas Gerais.

O interesse público, em boa medida, se concretiza graças à mediação da participação popular. É verdade que as demandas populares são sempre particulares; os interesses em jogo são conflitivos e as soluções formuladas nos vários fóruns públicos de representação são parciais. Não obstante, é nesses espaços que se concretizam os parâmetros de uma construção negociada de interesses. Na mediação construída entre a sociedade e o Estado é que se estabelece a construção da cidadania. Carências e privilégios são exaustivamente discutidos e, portanto, descortina-se a possibilidade de avanços na conquista de direitos.

⁹ Dados obtidos no Relatório de Gestão 2002 da Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

A experiência da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos de Minas Gerais certamente apresenta-se permeada de uma série de fatores e circunstâncias que apontam para progressos em termos de políticas públicas de ampliação da cidadania, por um lado; e de deficiências, por outro, como a limitação quantitativa de sua atuação, a descontinuidade de projetos e a baixa institucionalização de ações.

Os programas aqui analisados apresentaram resultados quantitativos e qualitativos que merecem registro. O Disque Direitos Humanos já atendeu a milhares de cidadãos mineiros; viabilizou o início de parcerias – através da Rede Mineira de Direitos Humanos - entre entidades de defesa, proteção e promoção de direitos que, até então, encontravam no “denuncismo” o único canal de relação com o Estado. Através do fomento dessas parcerias entre poder público, entidades e voluntários, possibilitou -se a construção de redes de promoção de direitos, gerando benefícios coletivos. Ou seja, o incremento do capital social, e o acesso a direitos a inúmeros cidadãos.

Já o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos nasceu de uma real demanda social provocada pelo aumento da criminalidade violenta em Belo Horizonte, que obrigou o Estado a implementar políticas públicas para o enfrentamento desse problema. Dado que as formas tradicionais de combate à criminalidade, baseadas simplesmente na repressão, têm demonstrado os equívocos e os fracassos dos modelos meramente reativos, o Núcleo foi criado como uma nova forma de concepção de política pública de promoção de direitos das vítimas da violência. O NAVCV desenvolveu trabalhos substanciais de articulação e implementação de ações estatais observando, como princípios a difusão da justiça, o combate à violência e a prestação de atendimento aos vitimados pela criminalidade. Por intermédio da Rede de Atenção à Violência, ele articulou serviços públicos e parcerias entre entidades não - governamentais e estatais, desenvolvendo ações que aumentam a efetividade da atuação desses atores, através de intercâmbio de experiências, dados, informações, e da capacitação em conjunto de seus quadros profissionais; além, naturalmente, da tentativa de uniformização de estratégias para melhorar o atendimento às vítimas e familiares das vítimas de violência.

Por fim, o Provita – que como os outros programas foi fruto de um processo de participação popular na administração pública nasceu da idéia da reinserção social de pessoas em situação de risco nos novos espaços comunitários. Articulado a uma grande

rede federal e estadual de proteção a testemunhas e com a efetiva participação da sociedade civil na execução de sua rotina operacional, o programa funciona através de uma rede solidária de proteção e de sistemas altamente complexos de segurança, visando defender a vida daqueles cidadãos que desejam colaborar com a Justiça na elucidação de crimes de alto teor ofensivo à sociedade. Apesar da execução complexa e de alto risco, dos custos elevados e das especificidades, tais como o sigilo dos envolvidos e a legislação própria, o programa tem obtido êxito no enfrentamento de crimes perniciosos, como na desarticulação de quadrilhas, prisão dos criminosos de “colarinho branco” e outros crimes que atentam contra os direitos individuais e a democracia.

Isto posto, voltamos ao registro do que deu origem ao presente trabalho: a importância da atuação dos organismos não-estatais na implementação de políticas de defesa, proteção e promoção de direitos. Procuramos demonstrar que todos os programas implementados pela Secretaria Adjunta somente lograram resultados devido à participação de entidades e voluntários, fosse na concepção, no monitoramento e, em certos casos, na gestão desses programas. Sob o ponto de vista procedimental, não podemos registrar avanços significativos dado que a maioria das parcerias e redes funcionam informalmente e dependem, em boa medida, da adesão das entidades e militantes. Porém, sob o ponto de vista dos resultados, inúmeros avanços foram conquistados. Se quantitativamente os números são pouco expressivos frente às imensas lacunas que nossa sociedade experimenta no acesso a bens da cidadania qualitativamente, porém, pode-se observar que os resultados apontam para ações de políticas públicas cujo seu valor está na medida em que direitos são conquistados, redes de solidariedade são formadas, parcerias são constituídas, visando sempre, melhores condições para segmentos vulneráveis da sociedade. Neste caso, a assertiva *“se muito já foi feito, há muito que se fazer”* é mais do que válida.

À luz dos dados aqui presentes, podemos afirmar que houve um aprimoramento do capital social das entidades de direitos humanos antes da criação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos – através das várias articulações e organizações que redundaram na efetiva mudança por parte do Estado, tentando responder às demandas da sociedade mineira que reclamava espaços de vocalização e de implementação de políticas públicas de defesa, proteção e promoção de direitos - assim como, posteriormente, à criação da Secretaria Adjunta, visto que os projetos e programas implementados foram se

concretizando via participação de segmentos da sociedade civil organizada, através de novos fóruns de discussão. E, portanto, numa espécie de adensamento do capital social das entidades e militantes de direitos humanos.

Finalmente, o registro da importância da ação da sociedade civil, neste trabalho, não pretendeu negar o papel do Estado na implementação de políticas sociais. Sem dúvida, cabe ao Estado este papel fundamental. Nossa análise diz respeito, simplesmente, à relevância da construção, na relação entre Estado e sociedade, de arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo a construção de direitos no processo de negociação e implementação de políticas sociais que, mesmo voltadas para públicos bem específicos, afetam a vida de todos.

7. Referências Bibliográficas:

- ALMEIDA, Suely Souza de. *Ética e Institucionalidade*. In: Revista Direitos Humanos e Proteção a Testemunhas no Brasil. Gajop, ano 3, número 7, janeiro a julho de 2001.
- _____; NETTO, José Paulo. *Proteção de direitos humanos e impunidade*. In: Revista Ciência Hoje, volume 30, nº 178, dezembro de 2001.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Seminário Legislativo Direitos Humanos e Cidadania*, Belo Horizonte, 1998.
- BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Odete Medauar, Maurício Antônio Ribeiro Lopes (organizadores). São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. São Paulo, Civilização Brasileira, 2001.
- DIAS, Lúcia Lemos; TAVARES, Maria Nazaré Zenaide (org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. Editora Univesitária/UFPB, João Pessoa, 2001.
- DULANY, Peggy. *Tendências emergentes em parcerias intersetoriais: processos e mecanismos para colaboração*. In: IOSCHOPE, B. E. (org.). *Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- FERRAREZI, Elisabete. *Estado e setor público não-estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. II Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Venezuela, outubro de 1997, mimeo.
- FILHO, Cláudio Chaves Beato; SOUZA, Robson Sávio Reis. *Controle de Homicídios: a experiência de Belo Horizonte*. Cadernos Adenauer, Série “Segurança Cidadã e Polícia na Democracia”, Ano IV, nº. 03, 2003, pp. 51-74.
- JEGERI, Ernesto. *Parcerias Público-Privado*. Revista do Serviço Público. Ano 47, vol. 120, n. 01, jan-abr 1996.
- JACOBI, Pedro, *Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania*. IN MANZINI, Maria de Lourdes (org.), *A cidadania que não temos*. São Paulo, Brasiliense, 1986.

- KEIL, Ivete Manetzeder. *Capitalismo, ordem social e exclusão: por uma discussão de teorias*. In:BAQUERO, Marcello (org). *Reinventando a Sociedade na América Latina: Cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- MOISÉS, José Álvaro, *Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política*. IN: MANZINI, Maria de Lourdes (org.), *A cidadania que não temos*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- REIS, Elisa Pereira. *Governabilidade e Solidariedade*. In: VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (org). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira 1995.
- _____. CHEIBUB, Zairo B. *Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática*. Rio de Janeiro, Dados, Vol. 36, nº 2, 1993.
- REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme (Org). *Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Campus. 1987.
- _____. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1994.
- SILVA, Vera Alice Cardoso. *O Papel da Sociedade Civil*. Revista do Legislativo, n. 28, abril/setembro de 2000.
- TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999.
- TOSI, Giuseppe. História e atualidade dos direitos do homem, In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa et alli (org). *Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Bagaço, Recife, 2002.