

Direitos Humanos no Brasil – o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e a proposta de revisão pelo governo bolsonaro

Emanuele Dalpra Afonso¹

Resumo

Este trabalho dedica-se à análise do Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3), principal normativa das políticas públicas em direitos humanos no Brasil, e os possíveis impactos da revisão do documento pelo governo Bolsonaro, conforme anunciado por meio da Portaria Nº 457. Neste estudo buscamos demonstrar que, apesar de instrumentos normativos legítimos, a política de direitos humanos brasileira não se firmou enquanto política de Estado.

Palavras-Chave

Programa Nacional de Direitos Humanos; Políticas Públicas; Direitos Humanos; Bolsonaro.

Human Rights in Brazil – the 3rd National Human Rights Program and the proposed review by the bolsonaro government

Abstract

This paper is dedicated to the analysis of the National Human Rights Program – 3 (PNDH-3), the main normative instrument of public policies on human rights in Brazil, and the possible impacts of the revision of the document by the Bolsonaro government, as announced through Ordinance No. 457. In this study we seek to demonstrate that, despite legitimate normative instruments, Brazilian human rights policy has not established itself as a State policy.

Keywords

National Human Rights Program; Public Policy; Human Rights; Bolsonaro.

Artigo recebido em julho de 2021

Artigo aceito em setembro de 2021



Introdução

As políticas públicas em direitos humanos² podem ser definidas enquanto ações prestadas pelo Estado, direta ou indiretamente, com objetivo de respeitar, proteger, promover e reparar os Direitos Humanos (DH), visando sua plena efetivação.

Assim, uma possível definição para políticas públicas de direitos humanos seria: um conjunto de decisões e ações, de responsabilidade dos governos, que visa a um objetivo de interesse público que pode ser a entrega de um bem, benefício ou a prestação de um serviço visando à garantia e promoção dos direitos humanos (CICONELLO, 2016, p. 174).

Dessa forma, as políticas públicas em DH deverão ser regidas por diretrizes normativas e princípios universais que visam a proteção de indivíduos e grupos contra ações que atentem contra a dignidade humana. Por esse viés, poderíamos considerar que, de modo generalizado, todas as políticas públicas devem se guiar na perspectiva dos direitos humanos, contudo existem normas internacionais e nacionais que delimitam quais ações são, objetivamente, consideradas como políticas públicas do tema, a que o autor Alexandre Ciconello se refere como políticas públicas de direitos humanos *stricto sensu*.

Podemos dizer que todas as políticas públicas podem ser implementadas dentro da perspectiva dos direitos humanos, como saúde, educação, segurança pública, trabalho, segurança alimentar, assistência social, cultura, entre outros. Há diversas normas de direito internacional e orientações de órgãos internacionais, como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos – algumas incorporadas em nossa legislação –, que estabelecem uma série de critérios objetivos e orientações para a atuação dos órgãos públicos na promoção dos direitos. Além disso, existem **políticas que tradicionalmente são identificadas como políticas de direitos humanos stricto sensu, ou seja, políticas voltadas para grupos vulneráveis ou com histórico de discriminação** (CICONELLO, 2016, p.171, grifo nosso).

Portanto, dada a complexidade do tema, nos guiaremos pelo princípio de que as políticas públicas em direitos humanos serão aquelas regidas por normas e critérios específicos voltados à promoção dos valores de igualdade, liberdade e dignidade³, mais diretamente voltadas à proteção de grupos com histórico de discriminação/vulnerabilidade.

Neste ínterim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), pode ser considerada um marco inaugural da institucionalização⁴ dos DH no século XX. A menção deve-se, primeiramente, ao fato de o documento ter fixado um conceito de direitos humanos, frente a toda discussão teórica existente acerca do tema. Posteriormente, por normatizar tal conceito por meio de seus tratados enquanto um “ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações” (ONU, 1948), fazendo-o universal. Entretanto, tal hegemonia não é isenta de críticas.

Argumenta-se que o conceito de DH adotado pelo sistema internacional⁵ é fundamentado pelo projeto liberal-burguês europeu e por isso revela-se eurocêntrico, liberal, universalista e a-histórico, por isso incapaz de representar a pluralidade de modos de vida do mundo. Tal abordagem colocaria em dúvida a “eficiência” de seus instrumentos na garantia real dos direitos humanos, como se propõe, ao contrário, em alguns momentos de nossa história recente foram vias de legitimação e opressão à determinados grupos/territórios pelo globo.

A alegação de que os direitos humanos são universais, transculturais e absolutos é contraintuitiva e vulnerável a acusações de imperialismo cultural; por outro lado, a afirmação de que são criações da cultura europeia, embora historicamente precisas, privam-nos de qualquer valor transcendente (DOUZINAS, 2009, p. 30).

Portanto, não se descarta a relevância da DUDH; contudo, é necessário atentar que esse é um documento geo-histórico e político-filosoficamente localizado, ou seja, sua conceituação revela posições ideológicas e está assentado em um contexto social e histórico suscetível a transformações. Por isso, como contraponto



ao liberalismo político e econômico e à racionalidade capitalista, podemos encontrar nas abordagens contra hegemônicas – como a Teoria Críticas dos Direitos Humanos⁶, as vertentes decoloniais⁷ e novas epistemologias⁸, por exemplo – os fundamentos necessários para a exploração do tema por meio de novas perspectivas, em que se reafirma o compromisso com uma abordagem crítica e emancipadora de direitos.

Retomando ao processo de institucionalização dos DH, no Brasil foi apenas a partir da Constituição Federal de 1988 que o Estado estabeleceu a proteção aos direitos humanos, ampliando e inserindo os direitos sociais e políticos ao conceito de direitos fundamentais (MOREIRA, 2015). Todavia, foi somente na década seguinte que a política pública na área foi regulamentada, por meio da aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) em 1996 e da criação da *Secretaria Nacional dos Direitos Humanos*, no âmbito do *Ministério da Justiça* em 1997, ambos durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A ratificação do PNDH foi uma resposta à recomendação da Declaração e Plano de Ação de Viena (1993)⁹ e representou o vanguardismo brasileiro na área, uma vez que o Brasil foi o terceiro país no mundo¹⁰ – e o primeiro na América Latina – a adotar uma normativa seguindo os moldes recomendados pelo pacto. O PNDH se fundou enquanto um documento norteador das políticas públicas em DH no país, conforme prefácio escrito pelo então presidente da República:

A maior parte das ações propostas neste importante documento tem por objetivo estancar a banalização da morte, seja ela no trânsito, na fila do pronto socorro, dentro de presídios, em decorrência do uso indevido de armas ou das chacinas de crianças e trabalhadores rurais. Outras recomendações visam a obstar a perseguição e a discriminação contra os cidadãos. Por fim, o Programa sugere medidas para tornar a Justiça mais eficiente, de modo a assegurar mais efetivo acesso da população

ao Judiciário e o combate à impunidade. Estou convencido de que o Programa Nacional dos Direitos Humanos será o guia a pautar as nossas ações, do Governo e da sociedade, para construir o que é a aspiração maior de todos nós: um Brasil mais justo (BRASIL, 2006).

A introdução do programa destaca o objetivo de guiar as ações para superação das violências e constituição de um país mais justo, em perceptível preocupação com as violações de direitos, principalmente por razão da violência. É importante destacar que o Brasil vivia o recrudescimento da violência estatal no início da década de 1990, com a ocorrência de chacinas¹¹ de repercussão nacional e internacional, desta forma a ênfase dada aos direitos políticos e civis, “(...) ou seja, os que ferem mais diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um” (BRASIL, 1996) buscavam também restabelecer a confiança no Governo.

O PNDH foi construído por meio de grande participação popular, o projeto inicial foi coordenado pelo professor Paulo Sérgio Pinheiro, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo e, posteriormente, contou com inúmeros debates entre entidades relacionadas ao tema. O texto final seguiu para consulta popular por meio de seminários regionais e da I Conferência Nacional de Direitos Humanos (abril de 1996), organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal¹², com a participação de cerca de 150 entidades (BRASIL, 1996).

A primeira norma estava organizada em temas e com adoção de metas de curto, médio e longo prazo, distribuindo atribuições entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de organizações não-governamentais. Sobre a “implementação e monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos”, temos expressas as metas 225, 226, 227 e 228 que resumem as atribuições das instâncias Federal, estaduais e municipais, sem, contudo, definir os meios e recursos para tanto.



Ainda durante o governo FHC, o programa passou por uma revisão atendendo aos apelos da sociedade durante a realização da 4ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 1999. A reformulação gerou o Programa Nacional de Direitos Humanos – 2 (PNDH-2) – a partir da aprovação do Decreto Nº 4.229 de 13 de maio de 2002 – possibilitando a incorporação de outros protocolos e tratados internacionais ainda não mencionados e passando a acolher grupos sociais anteriormente excluídos, como os ciganos e pessoas LGBTQIA+¹³. Assim, na segunda versão do documento foi dado maior destaque aos direitos sociais, econômicos e culturais.

Diferente de seu antecedente, o PNDH-2 propõe que sua implementação e monitoramento sejam realizados por meio da adoção de plano de ação anual sob responsabilidade da *Secretaria Especial de Direitos Humanos* (SEDH), devendo prever a definição de prazos, metas, responsáveis e orçamento para as ações. Além disso, antevê em seu texto a revisão do programa no período de cinco anos, ou seja, em 2007.

Porém, a revisão do PNDH-2 só ocorreu no ano seguinte, por reivindicação popular durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos em 2008, mais uma vez reafirmando a relevância dos espaços democráticos para a elaboração e desenvolvimento das políticas de direitos humanos no país. O Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3) foi implementado por meio do Decreto Nº 7.037 em 21 de dezembro de 2009, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O PNDH-3

O processo de aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 foi cercado de polêmicas fruto da reação de alguns setores conservadores da sociedade à trechos do documento. A oposição deve-se ao conteúdo considerado progressista, relativo principalmente ao aborto, mediação de conflitos de terra, casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, regulação da mídia, retirada de símbolos religiosos de estabelecimentos da administração pública, apuração de violações ocorridas durante o período de ditadura civil-militar, entre outros.

Após a assinatura do Decreto pelo presidente, algumas organizações como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Confederação Nacional da Agricultura, o Ministério da Defesa e alguns parlamentares manifestaram contrariedade a diferentes partes do texto, sob alegações de inconstitucionalidade, acusações de revanchismo por parte do Ministro Paulo Vannuchi¹⁴ e de uma suposta tentativa de “reforma da constituição pela esquerda” pelo governo petista.

Após grande pressão e negociação em torno do PNDH-3, no dia 12 de maio de 2010 o presidente realizou a alteração da redação original do Decreto N° 7.037, modificando os pontos de maior tensão.

Em sua terceira versão, o Programa Nacional de Direitos Humanos apresenta como principal característica a garantia de transversalidade¹⁵ de suas diretrizes e ações na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos.

Este PNDH-3 **será um roteiro consistente e seguro** para seguir consolidando a marcha histórica que resgata nosso país do seu passado escravista, subalterno, elitista e excludente, no rumo da construção de uma sociedade crescentemente assentada nos grandes ideais humanos da liberdade, da igualdade e da fraternidade (BRASIL, 2009, p.13, grifo nosso).

Portanto, conforme referência, o programa permanece como proposta de um roteiro, ou em nossas palavras, uma normativa, para a consolidação das políticas públicas em direitos humanos. O PNDH-3 mostrou-se robusto, tendo sido assinado por 31 Ministérios e organizado por meio de seis (06) eixos orientadores que juntos somam: 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas que transitam por variadas áreas como democracia, desenvolvimento, meio ambiente, desigualdades sociais, segurança e combate à violência, educação e cultura em DH, direito à memória e verdade, entre outros.

Desta forma, apresentamos alguns desafios à implementação e consolidação do PNDH-3. Começamos pelo Artigo 3º que corrobora a **necessidade de planos bianuais** para definição de orçamento, prazos e



responsabilidades, ocorre que estes planos nunca foram aprovados. O fato é que, pensando na amplitude e complexidade da política de DH, ter elementos essenciais ao ciclo das políticas públicas, como ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), atrelado a planos secundários torna sua efetivação ainda mais desafiadora.

Concernente a isso, temos posta a questão do **pacto federativo**¹⁶, uma vez que o PNDH-3 não explicita as funções e responsabilidade dos governos estaduais, do Distrito Federal e municípios na defesa e promoção dos direitos humanos.

Posteriormente, destaca-se a **reação dos setores conservadores** ao Decreto N° 7.037/09, conforme mencionado anteriormente, evidenciando que embora o Programa tenha sido aprovado, pontos fundamentais para o desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil não foram completamente superados e por isso mediações precisariam continuar para a consolidação das ações programáticas. Os principais pontos seriam ligados aos direitos sexuais, reprodutivos e ambientais, que dizem respeito principalmente às pautas dos movimentos LGBT-QIA+, feministas e ambientalistas.

Apontamos, como outra contrariedade, a **multiplicidade de agendas e atores envolvidos** para a adoção de uma perspectiva transversal dos direitos, o que exige o envolvimento de diferentes setores dos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e organizações da sociedade civil na criação de uma agenda pública que una interesses diversos em torno de um objetivo comum, demandando dedicação à divisão de responsabilidades e monitoramento das ações.

Neste ínterim, destacamos como característica – que não configura em desafio, necessariamente – a **fragmentação da agenda política dos direitos humanos** para o desenvolvimento de diferentes temas alocados sob esse grande “guarda-chuva”, pois enquanto os direitos de alguns seguimentos conquistaram maior legitimidade, outros ainda enfrentam grandes obstáculos à sua efetivação. Como vimos, as

políticas tradicionalmente identificadas como políticas de direitos humanos *stricto sensu* são aquelas voltadas para grupos com histórico de discriminação (CICONELLO, 2016), desta forma, de acordo com as mediações políticas e sociais, a área se desenvolve em temáticas (principalmente as vinculadas às pautas identitárias) e tendem ao desenvolvimento desigual e independente. Para exemplificar, citamos o avanço das políticas para mulheres e de promoção de igualdade racial, que chegaram a ter status de ministério durante os governos Lula.

Por fim, mas certamente sem esgotar a temática, verificamos que a aprovação das três versões do Programa contou com intensa **participação popular** por meio das organizações da sociedade civil, incluindo o debate em conferências regionais, estaduais e nacional. No entanto, após a aprovação do PNDH-3 o Brasil realizou apenas uma Conferência Nacional de Direitos Humanos, no ano de 2016¹⁷. A continuidade e frequência deste espaço são fundamentais para a democratização da cultura dos direitos humanos no Brasil, bem como no acompanhamento das ações governamentais na área.

Apesar das polêmicas e desafios em torno do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos, avanços na área são incontestáveis, a começar pela adoção da **perspectiva de universalidade, indivisibilidade e interdependência** dos direitos, proposta durante a II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993). Essa visão atual sobre os DH implica na defesa da dignidade humana para todos os indivíduos baseada na indivisibilidade entre direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos, sendo esses dependentes entre si.

A **participação popular** na elaboração do PNDH-3, também pode ser considerada um avanço ao democratizar o processo de criação da política pública. Neste sentido, evidenciamos a mudança do *Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana*, criado durante o período ditatorial, para *Conselho Nacional dos Direitos Humanos* em 2014 (Lei Nº 12.986/14), que também alterou sua composição, ampliando a representação da sociedade civil.



Outro ponto importante foi a multiplicação de espaços de articulação, tais como conselhos, comitês e grupos de trabalho, pois tendo em vista o caráter transversal das políticas públicas de direitos humanos e as responsabilidades compartilhadas no PNDH-3, tais espaços são fundamentais para o desenvolvimento das ações programáticas. Para o monitoramento e avaliação do PNDH-3, por exemplo, foi criado o *Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3*, composto por 21 Ministérios, e o *Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3*, vinculado ao *Conselho Nacional de Direitos Humanos*. O trabalho desses grupos permitiu dar maior transparência às ações governamentais em DH e como resultado adveio o *Observatório do PNDH-3*, com página na internet disponibilizada em 2013, que possibilitou ao público acompanhar o desenvolvimento das ações programáticas previstas.

Para finalizar este breve resumo sobre o desenvolvimento do PNDH-3, não podemos deixar de citar importantes avanços em algumas áreas como a criação da Comissão de Memória e Verdade (2011), a Política Nacional de Participação Social (2014), a criação da Lista Suja do Trabalho Escravo (2011), o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (2012), o Estatuto da Igualdade Racial (2010), o Sistema Nacional LGBT (2013), o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2013), entre outros.

A revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos – 3

Mais recentemente, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República, observamos a intensificação dos debates sobre a política de direitos humanos adotada pelo governo federal. O tema é provocado pelo histórico pregresso do presidente quanto às pautas relativas ao tema – marcado pela rejeição aos DH – mas também pela adoção de uma retórica conservadora de seu ministério.

A escalada da retórica contrária aos direitos humanos prosseguiu, aumentando os riscos para defensoras e defensores dos direitos humanos. O espaço cívico continuou sendo reduzido por uma narrativa oficial que estigmatiza ONGs, jornalistas, ativistas, defensoras e defensores dos direitos humanos e movimentos sociais. Obstáculos à liberdade de expressão e tentativas de restringir esse direito afetaram o trabalho de jornalistas e profissionais da imprensa. Ataques e assassinatos de defensores dos direitos humanos, de indígenas, de integrantes de comunidades quilombolas e de defensores do meio ambiente ainda eram problemas crônicos (...) (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021, p. 64)

O trecho em citação abre o relatório anual da *Anistia Internacional*¹⁸ sobre Brasil. O documento intitulado como “*O estado de direitos humanos no mundo*” resume os agravos sofridos na área nos dois anos decorridos da posse presidencial.

Observamos com preocupação algumas manifestações que ferem os direitos humanos no país, como o desmonte da política ambiental baseada na paralisação das ações de combate ao desmatamento e de perseguição aos órgãos reguladores; a negligência frente aos ataques às comunidades tradicionais e aos povos indígenas na disputa por terras; a criminalização dos movimentos sociais; a omissão frente à perseguição e assassinato de ativistas ambientais e dos direitos humanos; o desmantelamento dos organismos de combate à tortura; e o incentivo ao uso de arma de fogo pela população. No entanto, essas e outras ações/omissões governamentais não poderão ser aprofundadas neste estudo, que se concentrará em alguns atos normativos da pasta de direitos humanos.

É importante destacar que a área já vinha sofrendo perdas desde a posse presidencial de Michel Temer, após o processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Como uma de suas primeiras medidas, enquanto ainda presidia interinamente o país, Temer realizou uma reforma ministerial que extinguiu inúmeras pastas por meio da Medida Provisória N° 726 (maio/2016), entre elas o *Ministério das Mulheres, da Igualdade*



Racial e dos Direitos Humanos. As funções, órgãos e compromissos da pasta foram transferidos à *Secretaria Especial de Direitos Humanos*, subordinada ao *Ministério da Justiça e da Cidadania*. Posteriormente, em junho de 2016, o ministro interino da Justiça e Cidadania, Alexandre de Moraes, suspendeu as atividades de seu Ministério por 90 dias (Portaria 611/2016) – com exceção das atividades da Força Nacional de Segurança, ações para a realização dos Jogos Olímpicos no país, o cumprimento de medidas judiciais e execução de medidas orçamentárias impositivas – o que significou a paralisação das ações de promoção e defesa dos direitos humanos nesse período. Em fevereiro de 2017, a pasta foi recriada como *Ministério dos Direitos Humanos*.

No governo Bolsonaro, o ministério recebe o nome de *Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos* e passa a ser chefiado por Damares Regina Alves, advogada e pastora neopentecostal. O ministério passou a ser conhecido pela mídia como uma das bases da chamada “ala ideológica” do governo, responsável pela defesa de pautas conservadoras, caracterizada pelo discurso de “defesa da família”, anticiência e teses conspiratórias principalmente direcionadas à esquerda, tal posição do ministério fica bem evidente na política doméstica e nas relações internacionais.

A chamada “ideologia de gênero” foi uma das frentes que movimentaram não apenas o ministério de Damares, mas também o *Ministério de Relações Exteriores*. O *Itamaraty* orientou seus diplomatas a rejeitarem o termo “gênero” nas documentações oficiais ou naquelas celebradas em conferências internacionais, assim a delegação brasileira passou a compor um setor ultraconservador na *Organização das Nações Unidas*, ao lado de países como Arábia Saudita, Hungria e Paquistão.

A revisão do termo “gênero” resume a questão ao sexo biológico (feminino e masculino) de forma a mitigar o reconhecimento da historicidade e das causas feministas e LGBTQIA+. Em substituição adotam-se termos como “sexo feminino”, “sexo masculino”, “igualdade entre homens e mulheres” e outros.

Em documento que formalizou a candidatura do Brasil ao *Conselho de Direitos Humanos* da ONU, em julho de 2019, o governo assumiu 21 compromissos em que se declara determinado a proteger e promover os direitos humanos de maneira universal. Mas, ao contrário das candidaturas anteriores, nesse texto não há menção a direitos reprodutivos, orientação sexual, desigualdade ou tortura. A atual posição demarca uma guinada em oposição à postura progressista adotada desde a década de 1990.

A postura vem se repetindo durante as sessões da ONU, como em junho de 2019, quando a delegação brasileira causou perplexidade dos participantes ao vetar o termo “gênero” e indicar como substituição a expressão “igualdade entre homens e mulheres”. Em outra situação, em julho de 2020, o Brasil vetou um trecho sobre acesso à educação sexual para meninas e mulheres em outra resolução, a justificativa de rejeição à natureza do texto faz referência a uma possível legitimação do aborto.

Neste cenário, no dia 10 de fevereiro de 2021, o governo publicou no Diário Oficial da União a Portaria N°457, de criação de um grupo de trabalho ministerial com o objetivo de revisar o PNDH-3. O grupo, composto apenas por representação governamental¹⁹; deverá “analisar aspectos atinentes à formulação, desenho, governança, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Direitos Humanos, com vistas a oferecer recomendações para seu aprimoramento e de seus programas” (MMFDH, 2021), até o dia 1º de Novembro de 2021.

A decisão gerou críticas pelo caráter autocrático na formação do grupo de trabalho, que afastou a sociedade civil e organizações de direitos humanos do processo de revisão do programa, contrariando todo histórico da política de direitos humanos no país. Além disso, a portaria foi editada em meio à Pandemia da COVID-19²⁰, momento em que o Brasil vivenciava a intensificação das medidas de isolamento social como enfrentamento à epidemia, o que provocou a desmobilização de muitos grupos sociais e o cancelamento de conferências nacionais já previstas.



Por meio de redes sociais²¹, Damares declarou: “perderam as eleições, não perceberam? Bolsonaro é o presidente. Esse é o projeto vencedor nas eleições de 2018. É a vontade do povo”. Na imagem veiculada, a ministra referiu a insatisfação a representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) e continuou afirmando que concederá a oportunidade de cooperação a todos os grupos sociais sem restringir-se a seguimentos da esquerda, em suas palavras: “Já garantimos que haverá participação da sociedade civil nos debates. E serão representantes de TODOS os segmentos, não somente das entidades de esquerda, como no PNDH3. Os direitos humanos são universais, são para todos”. No entanto, a portaria não prevê o direito a voto dos representantes não governamentais.

Em nota emitida em 11 de fevereiro, o *Conselho Nacional de Direitos Humanos* manifestou preocupação com a decisão que exclui a participação popular, durante o texto a entidade reforça o histórico democrático dos programas:

O PNDH-3 foi aprovado em 2009, consolidando uma construção coletiva elaborada após amplo debate público, que considerou propostas aprovadas em 27 conferências em todos os estados e no Distrito Federal, 137 encontros prévios às etapas estaduais e distrital, conferências livres, regionais, territoriais, municipais ou pré-conferências, nas quais aproximadamente 14 mil pessoas participaram do processo de revisão e atualização do PNDH-2 e elaboração do PNDH-3 (CNDH, 2021).

Na sequência, ainda no mês de fevereiro, um grupo formado por 211 entidades e movimentos sociais se manifestou contrário à decisão ministerial e solicitou a revogação da Portaria N° 457.

Na contramão dos princípios do estado democrático de direito, que tem na participação popular sua principal estratégia, a Portaria propõe analisar e alterar o PNDH-3 impondo, desta forma, sua agenda de regressividade de direitos. A Portaria deixa evidente em sua composição, da qual fazem parte ape-

nas membros do executivo, a visão de Estado e gestão pública autoritária contrária à Constituição Federal e aos Tratados de Direitos Humanos que afirmam a necessidade da participação e controle social (2021).

A preocupação apresentada por conselhos de direitos, movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil não é infundada, uma vez que durante os últimos 02 anos de governo Bolsonaro observamos o retrocesso de pautas da política de DH, como brevemente relatado. Além disso, no decorrer dessa experiência, constatamos também a invalidação de indicadores sociais²² produzidos por técnicos do governo e a supressão de alguns organismos de monitoramento das políticas públicas, causando prejuízo à avaliação e transparência das ações promovidas e/ou omitidas, além de, obviamente, dificultar o controle social.

Nesta perspectiva, destacamos a extinção do *Comitê de Acompanhamento e Monitoramento*²³ do PNDH-3, por meio de decreto presidencial²⁴ em 2019, sem qualquer substituição da função. Concernente a isso, citamos a retirada da página na internet do *Observatório do PNDH-3*, no mesmo ano. O site deu publicidade ao monitoramento das ações programáticas previstas no PNDH-3 e foi lançando em 2013 durante o Fórum Mundial de Direitos Humanos. A criação do espaço virtual foi defendida pela ministra da época, Maria do Rosário, como um instrumento de exercício da democracia e da Lei de Acesso à Informação.

Conclusão

Durante nosso texto destacamos a relevância do Programa Nacional de Direitos Humanos para a inserção dos DH à agenda política brasileira, o que certamente compreende um processo complexo e sinuoso, que varia entre momentos mais progressistas e outros de retração. O mérito aqui atribuído ao programa não pretende encobrir suas limitações na superação de importantes desigualdades sociais, mas potencializá-lo enquanto um instrumento orientador das políticas públicas na área.



Embora o Programa Nacional de Direitos Humanos se fundamente na concepção de indivisibilidade dos direitos humanos, ele jamais aborda a questão dos direitos econômicos e sociais. Em particular, os movimentos de direitos humanos questionam a possibilidade de alcançar avanços reais e concretos caso problemas relacionados ao desemprego, à fome, à seca, à reforma agrária, entre outros, não sejam equacionados (ADORNO, 1999, p. 147).

A citação de Adorno é anterior à publicação dos PNDH 2 e 3, porém ainda válido, uma vez que a realização dos direitos humanos no Brasil fica limitada se não enfrentadas questões profundamente enraizadas em nosso país, como a prevalência da fome, dos conflitos por terras, a grande desigualdade entre ricos e pobres, entre outras. Ainda que tenhamos caminhado um pouco mais desde 1999, é um fato que as políticas adotadas não enfrentem diretamente a causa dessas mazelas.

Por outro lado, a participação popular durante o processo de elaboração e revisão dos três programas é indicativo de um propósito de conciliação entre poder estatal e movimentos sociais nos governos anteriores, numa progressiva superação do autoritarismo e exclusão. Por isso observa-se com preocupação a publicação do Decreto N° 9.759, de abril de 2019, que extinguiu conselhos, comitês, juntas, equipes, fóruns e colegiados, entre os quais se destacam grupos historicamente discriminados, como os indígenas, pessoas LGBTQIA+ e população em situação de rua.

A medida expressa o retrocesso em pautas tidas como superadas e, em nossa avaliação, representa a formalização do afastamento entre governo e movimentos sociais, o que inviabiliza o diálogo em espaços legitimados para essa função.

Frente ao exposto, observamos que a política de DH brasileira ainda encontra muitos desafios, por isso consideramos que a revisão do PNDH-3, da forma que se anuncia, é um risco à promoção e defesa dos direitos humanos no país. Esses entendidos como universais, ou seja, independentes de etnia, nacionalidade, gênero, religião, idade e

orientação sexual (ONU, 1948), e não se resumindo aos direitos civis e políticos, mas se estendendo aos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos.

É possível concluir, ainda, que apesar do caráter inovador das três versões do programa, a política em direitos humanos no Brasil ainda apresenta fragilidades que dificultam sua institucionalização enquanto política de Estado. Em oposição, observamos o tema vulnerável a interferências de projetos ético-políticos particulares, que promovem a descontinuidade das ações e tornam os DH uma política de governo.

Longe de esgotar a temática dada sua amplitude e complexidade, este estudo pretende contribuir para o debate acerca das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, considerada fundamental para superação de injustiças e opressões presentes num país com histórico escravista, colonial, subalterno, elitista e autoritário.

Referências

ADORNO, Sergio. *História e desventura: 3º Programa Nacional de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a01.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

ADORNO, S. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social Rev. Sociol.* USP, São Paulo, v.11, n.2, p.129-153, out. 1999 (edit. fev. 2000).

ANISTIA INTERNACIONAL. *Anistia Internacional: informe 2020/21: O Estado de Direitos Humanos no mundo*, 7 abr. 2021.

BARBOSA, Giovanna Galvani Catarina. Debate de gênero dominou pauta moral do governo Bolsonaro em 2019. *Carta Capital*, 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/debate-de-genero-dominou-pauta-moral-do-governo-bolsonaro-em-2019>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante*. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.





BRASIL. Decreto 1.904. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1*. Brasília: DF, 13 de maio de 1996. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. *Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Portaria nº457 de 10 de fevereiro de 2021*. Institui Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex-Ante da Política Nacional de Direitos Humanos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 11 de fevereiro de 2021.

CHADE, Jamil. Brasil veta termo “gênero” em resoluções da ONU e cria mal-estar. *UOL*, 2019. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/06/27/brasil-veta-termo-genero-em-resolucoes-da-onu-e-cria-mal-estar>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CHADE, Jamil. Brasil e islâmicos vetam educação sexual em projeto de defesa de meninas. *UOL*, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/07/brasil-e-islamicos-vetam-educacao-sexual-em-projeto-de-defesa-de-meninas.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CICONELLO, Alexandre. Políticas Públicas de Direitos Humanos. In: Delgado, Ana Luiza Menezes (org.) *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*: coletânea. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2551>. Acesso em: 28 set. 2019.

CNDH. *XII Conferência Nacional de Direitos Humanos: Relatório Final*. Brasília, 2016.

CNDH. *NOTA PÚBLICA*: CNDH manifesta preocupação com criação de grupo de trabalho sem participação social para analisar o PNDH3. Brasília, 2021.

MDH – Ministério dos Direitos Humanos. *3º Relatório Nacional do Estado Brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas – 2017*. Brasília, SEDH, 2017.

MOREIRA, Thiago Oliveira. *A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira*. Natal: Edufrn, 2015.

Nota de entidades e movimentos da sociedade civil: Contra a Portaria nº 457/21, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e em De-

fesa do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3). Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2021/02/nota-contraria-a-por-taria-no-457.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

O que Damares Alves quer com revisão da política de Direitos Humanos?. *Jornal DCI*, 2021. Disponível em: <https://www.dci.com.br/politica/o-que-da-mares-alves-quer-com-revisao-da-politica-de-direitos-humanos/94098/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Final e Plano de Ação de Viena*, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

RODRIGUES. Renata. Na ONU, Brasil promove desmonte de política progressista de direitos humanos. *Gênero e Número*, 2019. Disponível em: <https://www.generonumero.media/onu-brasil-conservadorismo-direitos-humanos/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SACAVINO. Susana. *Direitos Humanos e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/susanasacavino/sacavino_dh_politicas_publicas_br.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

SECRETARIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Relatório de Implementação do PNDH-3. Brasília, 2015.

Site do Observatório do PNDH-3 é lançado no Fórum Mundial de Direitos Humanos. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/sdh/noticias/2013/dezembro/site-do-observatorio-do-pndh-3-e-lancado-no-forum-mundial-de-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jul. 2021.

Notas

- 1 Assistente social (UniFOA), Especialista em Planejamento e Gestão de Políticas Sociais (UniFOA), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos, do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida (UFRJ), Brasil. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6454-2499> E-mail: manudalpra@gmail.com



- 2 A partir deste ponto, utilizaremos a sigla “DH” para designar “Direitos Humanos” com objetivo de facilitar a leitura em algumas partes do texto. Manteremos de forma integral, em especialmente, quando se fizer necessário a afirmação da importância destes direitos.
- 3 Valores concebidos a partir do conceito hegemônico de Direitos Humanos, fundado pelas postulações da Organização das Nações Unidas (ONU).
- 4 O que denominamos como institucionalização dos direitos humanos é o processo em que o tema é apropriado pelo Estado e passa a compor a agenda governamental.
- 5 O Sistema Internacional de Direitos Humanos é composto por normas, órgãos e mecanismos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos.
- 6 A Teoria Crítica é uma perspectiva de análise dos direitos humanos desenvolvida a partir do final do século XX, tendo como principal expositor o professor espanhol Joaquín Herrera Flores.
- 7 Thula Pires traz importantes contribuições a partir de uma abordagem decolonial sob os Direitos Humanos em *Por uma concepção Africana de direitos humanos* (2016).
- 8 Como as Epistemologias do Sul, abordadas por Boaventura de Souza Santos
- 9 A Declaração e Programa de Ação de Viena é um documento gerado durante a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, organizada pela ONU entre os dias 14 e 25 de junho de 1993, em Viena, capital da Áustria. Entre outros assuntos, a Declaração recomenda que os países criem planos de ação de promoção e defesa dos Direitos Humanos.
- 10 Antes do Brasil, a Austrália e as Filipinas lançaram programas nacionais de direitos humanos.
- 11 Massacre do Carandiru (outubro de 1992); a chacina da Candelária (julho de 1993); a chacina de Vigário Geral (agosto de 1993); o massacre de Corumbiara (agosto de 1995); e o massacre de Eldorado dos Carajás (abril de 1996). Em comum, todos esses episódios envolveram a execução de pessoas por meio da ação de policiais militares (NATALINO, 2010, p. 41).
- 12 A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Câmara dos Deputados, foi criada em 1995 por meio do Projeto de Resolução N° 231, de iniciativa do deputado Nil-mário Miranda (PT).
- 13 No PNDH-2 a sigla consta como GLTTB, representando Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais. Atualmente a sigla mais utilizada para representar o mo-

vimento é LGBTQIA+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais e o sinal + como possibilidade de inserção de outras identidades).

- 14 Paulo de Tarso Vannuchi foi ministro dos Direitos Humanos no governo Lula (2005–2010) e membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos(2014–2017). Foi um dos autores do dossiê entregue à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 1975 sobre a tortura praticada pela ditadura militar e os assassinatos cometidos, mencionando 233 nomes de torturadores.
- 15 A transversalidade aplicada às políticas públicas pode ser entendida como forma de atuação horizontal, na qual as ações devem ser integradas entre diferentes segmentos governamentais.
- 16 A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo pacto federativo – conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados. O federalismo brasileiro possui como diferencial o protagonismo atribuído aos municípios na descentralização das ações do Estado, isto é, na prática transfere-se poder, autonomia e responsabilidade entre os entes.
- 17 O Brasil realizou um total de 12 Conferências Nacionais de Direitos Humanos, nos anos de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008 e 2016.
- 18 A Anistia Internacional é uma organização não governamental de defesa dos direitos humanos com atuação internacional.
- 19 Secretaria Nacional de Proteção Global; Gabinete Ministerial; representante do Gabinete da Secretaria-Executiva; Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica; Diretoria de Projetos, Parcerias e Integração Institucional; Assessoria Especial de Assuntos Internacionais; Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres; Secretaria Nacional da Família; Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Secretaria Nacional da Juventude; Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa idosa.
- 20 A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia pelo novo coronavírus em 11 de março de 2020, a COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2.
- 21 Em seu Twitter pessoal em 12 de fevereiro de 2021.
- 22 A supressão e invalidação de alguns indicadores sociais que possibilitam a avaliação das políticas sociais e ambientais no país, como mudanças em itens do censo demográfico, invalidação de pesquisas da FIOCRUZ, INPE e IBAMA, por

exemplo, esses índices são fundamentais para o monitoramento e avaliação das políticas públicas.

23 Criado pelo Decreto nº 7037/2009.

24 Decreto N° 9.759.