

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste texto é apresentar uma discussão sobre a necessidade de novos avanços na organização temático-institucional das políticas nacionais de direitos humanos no Brasil, tendo por base uma concepção teórica ampla de direitos humanos e uma breve avaliação da estrutura do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Com base em estudo ainda em curso, (Pinheiro e Santos, 2013), argumenta-se que um reforço desta articulação poderia contribuir para o aperfeiçoamento das políticas nacionais de direitos humanos e de desenvolvimento, consolidando-as em verdadeiras políticas de Estado.

## 2 ARCABUÇO TEÓRICO

Segundo a abordagem das capacidades humanas (ACH),<sup>1</sup> o desenvolvimento é a expansão do poder das pessoas de terem estilos de vida que possam ser valorizados racionalmente. Para uma pessoa ter uma vida valorizada, de um ponto de vista racional, precisa atingir certos estados e atividades considerados meritórios, segundo critérios sustentados discursivamente em uma comunidade. Exemplos de tais estados e atividades na sociedade brasileira são estar bem nutrido, ter boa saúde, ter boa formação educacional, ter emprego digno, participar da vida social e política. Estes e outros estados e atividades – que, quando ao alcance da pessoa, mesmo que ainda não plenamente realizados, transformam-se em suas liberdades substantivas – podem ser considerados fundamentais à dignidade humana.<sup>2</sup>

Na obra de Amartya Sen, os direitos humanos são concebidos como enunciados éticos sobre o valor das liberdades substantivas do ser humano.<sup>3</sup> Desse ponto de vista, quando uma comunidade afirma a importância de as pessoas viverem – simplesmente viverem –, está enunciando um direito humano à vida. Analogamente, afirmar a importância de se manter livre de certos estados considerados atentatórios à dignidade humana (escravidão, tortura, prisão arbitrária) é afirmar a existência de direitos humanos à proteção contra aqueles estados. Independentemente de serem positivados em um

\* Os autores agradecem os comentários de Luseni Aquino e a eximem de quaisquer falhas remanescentes ao trabalho.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dist) do Ipea.

\*\*\* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dist do Ipea.

1. Não se pretende que a ACH, do economista e filósofo indiano Amartya Sen (2000), seja tomada como o único referencial teórico para as discussões sobre direitos humanos no Brasil. Ela é oferecida apenas como subsídio a uma concepção adequadamente ampla e coerente de direitos humanos.

2. A aplicação do conceito de *atividades ou estados humanos racionalmente valorizáveis* necessariamente depende de um contexto de entendimento social sobre o uso dos termos envolvidos. Por isso, é muito difícil restringir *a priori* – isto é, antes de se delimitar uma experiência histórica e concreta – o significado da mencionada expressão. Tudo aquilo que uma comunidade humana histórica puder definir, em seus jogos de linguagem e formas de vida culturais, como uma atividade ou um estado humano valioso pode contar como elemento do conceito de liberdade substantiva.

3. Ver, em especial, Sen (2000, cap. 10; 2005; 2011, cap. 17).

sistema legal-institucional, os direitos humanos serão necessariamente fundamentados em liberdades substantivas que as comunidades reconheçam como importantes para os seres humanos.

Consoante à concepção enunciada, baseada na ACH, uma política de direitos humanos pode ser definida como um conjunto de ações públicas tendentes a garantir, fomentar, expandir ou preservar as liberdades substantivas cuja importância tenha sido eticamente reconhecida pela comunidade. E, desde que o desenvolvimento se defina como um processo de expansão daquelas liberdades, tem-se que uma política de direitos humanos também pode ser uma política de desenvolvimento. Portanto, da perspectiva da ACH, embora não sejam idênticas conceitualmente, as políticas de desenvolvimento e de direitos humanos podem ter ações e objetivos em comum. Fala-se aqui de ações e objetivos que visem expandir as liberdades substantivas em esferas de valores almejados socialmente pelas pessoas, como as políticas de saúde, educação, distribuição de renda, emprego, previdência, assistência social, meio ambiente, cultura, mobilidade, habitação e muitas outras.<sup>4</sup>

### 3 PESQUISA EMPÍRICA

As liberdades humanas têm a propriedade de poderem se entrelaçar, formando espécies de cadeias causais, passíveis de registro empírico. Por um lado, a possibilidade de se interconectarem, complementarem-se mutuamente e se autorreforçarem faz com que as liberdades possam atuar em verdadeiros círculos virtuosos. Por exemplo, um indivíduo que tenha atingido um excelente estado educacional tem mais probabilidade de cuidar melhor de sua saúde e, por conseguinte, de atingir igualmente um excelente padrão de saúde. Por outro, a falta de certas liberdades pode ocasionar um círculo vicioso de privações de liberdades. Por exemplo, uma pessoa por longo tempo sem ocupação pode perder também parte de seus vínculos sociais e de sua qualificação para novos trabalhos, o que tende a agravar o seu estado de desocupação. Ora, em razão dos encadeamentos das liberdades humanas, como os exemplificados, as instituições e as políticas públicas responsáveis pela defesa e pelo fomento destas liberdades – inclusive instituições e políticas de desenvolvimento e de direitos humanos – devem articular-se mutuamente, trabalhando de modo harmônico.

Imbuídos do propósito de conhecer a rede de articulação institucional de ações de direitos humanos do governo federal, os autores deste artigo realizam desde 2013 um estudo exploratório junto aos órgãos e às entidades da administração pública (Pinheiro e Santos, 2013). Circunscrita a ministérios e secretarias especiais do Poder Executivo federal, a pesquisa foi norteada com o objetivo de identificar a possível existência de correlação entre políticas de direitos humanos e de desenvolvimento. A pesquisa, cujos resultados finais serão publicados em breve, caracteriza-se metodologicamente por correlacionar categorias do PNDH-3, do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e da pauta de ações de diversos órgãos e entidades federais – estes últimos não necessariamente contemplados no PNDH-3 ou na PPA – na área de direitos humanos.

4. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, estabelece o direito de todas as pessoas exigirem a satisfação dos “direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis” (Artigo 22º). A partir de seu Artigo 23º, cita nominalmente vários direitos sociais: trabalho, proteção contra o desemprego, remuneração satisfatória, sindicalização, repouso, lazer e férias, níveis razoáveis de saúde, alimentação, vestuário, direito à educação etc. (UNIC, 2000). Além da Carta de 1948, inúmeros outros tratados internacionais firmados no âmbito do Sistema ONU – como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969 – dispõem explicitamente sobre várias classes de direitos abrangidos pelos direitos humanos. Logo, os documentos oficiais da ONU expressam um entendimento abrangente – cada vez mais abrangente – acerca do que se deve entender por direitos humanos. Por fim, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, sela de uma vez por todas o desenvolvimento humano como um objeto de direito das pessoas.

Constatou-se certa dissonância entre o que os órgãos e as entidades pesquisados entendem serem ações em direitos humanos, embora haja uma referência para a concepção das políticas públicas na área: o PNDH-3 (Brasil, 2010). Isto significa que cada órgão ou entidade possui uma maneira muito particular de encarar o tema dos direitos humanos e agir em relação a ele. Pode-se inferir, preliminarmente, que a cultura institucional de cada órgão ou entidade molda o olhar dos formuladores de política de modo mais ou menos independente das diretrizes do PNDH-3. Para ilustrar, cite-se o exemplo do Comando da Aeronáutica, que respondeu a questão submetida<sup>5</sup> apresentando cópias de planos de ensino de disciplinas na área de direitos humanos em suas escolas militares. Em geral, foram constatadas no decorrer da pesquisa ações de direitos humanos nos comandos militares, embora não tenham sido reconhecidas como tais no PNDH-3.

De fato, constatou-se haver uma série de ações públicas realizadas pelo próprio governo federal que não estão contempladas no PNDH-3, mas que, sob uma perspectiva ampla, baseada na ACH, poderiam ser consideradas ações em direitos humanos. Para apreciar o valor desta afirmação, é preciso retomar a parte teórica deste artigo e partir de um conceito amplo de direitos humanos. Se a expressão direitos humanos for entendida no sentido de um conjunto de enunciados éticos sobre a importância de certas liberdades substantivas das pessoas – mormente aquelas entendidas como importantes para a realização integral da pessoa humana –, então pode-se admitir que as iniciativas listadas a seguir, entre muitas outras, pertençam ao âmbito dos direitos humanos.

- 1) Participação em fóruns internacionais de discussão sobre os principais temas pertinentes à paz e à segurança internacionais. A paz e a segurança internacionais podem ser direitos humanos, porque constituem verdadeiras condições sociais de possibilidade para o crescimento das liberdades e da prosperidade das comunidades humanas em geral.
- 2) Fomento à educação previdenciária, principalmente entre grupos historicamente mais vulneráveis, como trabalhadores por conta própria, microempreendedores individuais, donas de casa de baixa renda e empregados domésticos. A educação previdenciária, especialmente para os grupos citados, pode ser considerada um direito humano, porque aumenta a capacidade de as pessoas se precaverem contra os efeitos privativos da liberdade, ocasionados pela eventual perda da capacidade laborativa. Com isso, as pessoas ganham mais autonomia, liberdade e responsabilidade na condução de suas vidas.

As ações citadas nos itens (1) e (2) são realizadas, respectivamente, pelos ministérios da Defesa e da Previdência Social. Aquelas constituem apenas uma amostra de um universo muito maior de ações públicas que poderiam razoavelmente ser classificadas como direitos humanos, mas que não se enquadram no PNDH-3, nem em qualquer outro documento oficial da política de direitos humanos. Se ações semelhantes às citadas fossem consideradas oficialmente no âmbito da política nacional de direitos humanos, ampliar-se-ia sobremaneira a rede institucional responsável pelas políticas de direitos humanos no Brasil.

---

5. Consulta feita através do Sistema de Informação ao Cidadão (E-SIC) com o seguinte texto: "Solicito lista dos programas e das ações executados por esse órgão ou entidade, na área de direitos humanos, constantes do PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, que estejam em sintonia com o PNDH-3, contendo programa, objetivo, órgão, meta, iniciativa e ações".

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após avançar na articulação temática e institucional das políticas nacionais de direitos humanos, é preciso fazer um esforço para integrar todas as iniciativas públicas de promoção e defesa dos direitos humanos, tomadas em diversas instituições públicas, em vários níveis de governo. E se os argumentos aduzidos anteriormente procedem, então há indícios de que a política brasileira de direitos humanos do governo federal, consubstanciada no PNDH-3 e gerida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), carece de um grau maior de integração, tanto do ponto de vista temático quanto do institucional.

Pensar as políticas nacionais de direitos humanos como políticas de Estado, isto é, como políticas estáveis e embasadas em valores perenes do Brasil, implica, entre outras coisas, manter permanentemente a questão dos direitos humanos nos diferentes fóruns de discussão pública internos. Isto significa congrega toda a sociedade brasileira para discutir o conceito de direitos humanos – tema que não se deve restringir aos técnicos do governo nem aos acadêmicos –, buscando sempre perspectivas mais abrangentes e integradas do ponto de vista político-institucional.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9zo2tm>>.

UNIC. Declaração universal dos direitos humanos (1948). Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2000. Disponível em: <<http://tinyurl.com/5wfa287>>.

PINHEIRO, Maurício; SANTOS, Alexandre H. Direitos humanos e desenvolvimento: uma avaliação da política nacional de direitos humanos sob uma ótica de articulação institucional. (Relatório de Pesquisa Preliminar). Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado.

SEN, Amartya K. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000.

\_\_\_\_\_. Human rights and capabilities. *Journal of human development*, v. 6, n. 2, July 2005.

\_\_\_\_\_. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LOSSO, Cynthia. Desenho de curso de especialização em gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012. (Apresentação em Power Point.).

PINHEIRO, Maurício. Direitos humanos e liberdades: conceitos centrais de uma nova visão de desenvolvimento. Boletim de análise político-institucional, Brasília, n. 1, p. 33-36, 2011.

VASAK, Karel. For the third generation of human rights: the rights of solidarity. In: INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS, 10., July, 1979. (Inaugural Lecture, Tenth Study Session).

