

TEXTO 2

Direitos Humanos e Políticas Públicas no Brasil: desafios para construir equidades

Introdução

Apresentaremos neste texto as conquistas de algumas políticas públicas desde a Constituição de 1988, como resultado da atuação dos movimentos sociais organizados de mulheres, negros, criança e adolescentes, indígenas, quilombolas, lgbt, todos eles estabelecidos nos marcos referenciais legais dos direitos humanos.

Políticas Públicas em contexto de efetivação de Direitos Humanos

Os direitos humanos são uma construção humana, não é um presente que se oferece, ou um favor que se concede. São as pessoas organizadas desde as suas casas, ruas, comunidades, povoados, sítio, sindicatos, partidos políticos, órgãos de classe que constroem e lutam por efetivação de direitos humanos, sociais, culturais e econômicos – DHESCAs enquanto políticas públicas. A Constituição de 1988 é referência de um processo participativo. Onde a sociedade mobilizada incidiu sobre diversas políticas públicas para segmentos e grupos específicos, tais como: educacionais, saúde, idoso, indígena, quilombola, formação profissional, assistência social, dentre outras temáticas de relevância social.

Reconquistado o Estado Democrático de Direito, em 1988, o Estado e a sociedade iniciavam um desafio de pôr em prática o que estava nascendo enquanto perspectiva de uma nova relação entre sociedade e Estado. Os espaços de controle social através da instalação dos conselhos setoriais anunciava-se como um espaço que resignificaria a forma de planejamento, monitoramento e avaliação das Políticas Públicas.

De acordo com Nogueira e Cavalcante (2009) políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse



caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Em resumo: políticas públicas podem ser concebidas como o Estado em ação. Elaborar uma política pública implica em definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. Suas formulações estão relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. A Constituição Federal de 1988 ao instituir os espaços de controle social, pôs, em diálogo gestores públicos e sociedade civil no que se refere às políticas públicas.

Nesse sentido, cabe distinguir as políticas públicas e políticas governamentais. As políticas públicas para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. A concepção de política pública implica em participação dialógica. As políticas governamentais nem sempre são públicas, embora sejam estatais.

É necessário ainda esclarecer que o Estado, por definição legal tem o dever constitucional de assegurar direitos de acesso às políticas públicas. Essa compreensão contribui com a elevação da consciência cidadã e a desconstrução das políticas assistencialistas, caritativas, onde o estado ou os seus agentes agem para com o cidadão como se este fosse sujeito de favor e não sujeito de direito.

O quadro apresentado abaixo ilustra a fase em que as políticas sociais, estão no campo da concepção dos direitos, ou seja, a partir das conquistas refletidas na Constituição de 1988. Esta fase é a que vivemos hoje, onde inclusive no âmbito da assistência social houve a vontade explícita de superar, a fase filantrópica vigente até o início do século XX e a fase caritativa, do período anterior.

MODALIDADES DE POLÍTICAS

Quanto à natureza ou grau de intervenção	Quanto à abrangência dos possíveis benefícios	Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários:
Estrutural - buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, etc	Universais – para todas as pessoas	Distributivas - visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
Conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária.	Segmentais - para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)	Redistributivas - visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando promover equidade;
	Fragmentadas - destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.	Regulatórias - visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fonte: Delma Silva, 2014

Os direitos humanos e sujeitos de direitos emergentes

Os Direitos Humanos surgem oficialmente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948, referenciada na Revolução Francesa de 1789 fundada nos princípios de “igualdade, liberdade e fraternidade”, inspirando inclusive a Constituição Brasileira. É importante destacar que nesta revolução a mulher não era considerada cidadã, foram desconsideradas e diante deste fato se organizaram, proclamando em 1791, a Declaração Universal dos Direitos da Mulher e da Cidadã.

Para Herrera (2009), os direitos humanos compõem a nossa racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Realçam, sobretudo, a esperança de um horizonte moral, pautado pela gramática da inclusão, refletindo a plataforma emancipatória de nosso tempo. Nesse sentido, nas últimas décadas o Estado Brasileiro implementou Planos e Programas específicos para grupos socialmente vulneráveis/discriminados. São exemplos dessa ação, programas voltados para a Infância e Adolescência, referenciados no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei, 8069/90; As políticas públicas para as mulheres, em especial o enfrentamento à violência doméstica e sexual; As ações afirmativas, onde destacamos a Lei



12.288/2010, Estatuto da Igualdade Racial; Lei 10.741 de 2003, Estatuto do Idoso. A Lei 8742 de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, de 1993, que em seu artigo primeiro afirma que a *assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais e deve ser realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, garantindo o atendimento às necessidades básicas do/a cidadão/ã*. Por essa definição fica claro que cabe ao Estado o dever de garantir à/ao cidadã/ão, o direito à assistência social, assim como todo o direito constitucionalmente assegurado. Não cabe mais ao Estado, tratar política pública como caridade no sentido estabelecido na era caritativa, observe pois os objetivos da LOAS:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.” (NR)

Em que pese os avanços nas formulações de Leis que do ponto de vista formal protege a/o cidadã/ão, observe-se que há ainda lacunas no cumprimento do dever do Estado em assegurar acesso à políticas compreendido como um direito.



Na atualidade, em que pese a luta histórica das mulheres, faz-se necessário destacar que a mesma ainda é significativamente discriminada. No mercado de trabalho, recebem em média 30% a menos que os homens. No Brasil, além da discriminação no mercado de trabalho há o acúmulo do trabalho doméstico, onde de acordo com o IBGE (2017), as mulheres semanalmente trabalham no domicílio em média 7,5 horas a mais do que os homens semanalmente. A divisão do trabalho doméstico é uma temática que envolve questões culturais e de gênero. Esse debate implica na discussão sobre cultura patriarcal e machismo. As meninas são educadas desde cedo a cuidar da casa, cuidar dos irmãos (quando tem) aprender a cozinhar e quando entram no mercado de trabalho e casam essa função não é compartilhada pelo marido, ou companheiro. E o grave problema da violência física e psicológica por que passam, uma vez que o Brasil é um dos países em que mais se mata mulheres no mundo.

No que se refere ao Público LGBT, que nos últimos anos realizou três conferências nacionais, sendo a última em 2016, a pauta inclui desde a conquista do nome social, a proteção à vida e o combate à violência. Esse é um movimento social que vem conquistando visibilidade principalmente por meio de ativismo cultural e nas mídias alternativas, incidindo no Poder Legislativo Federal.

A Lei 8069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, sancionada em 13 de julho é uma conquista da sociedade brasileira, crianças e adolescentes deixam de ser objeto do direito e passam a ser sujeitos de direitos. Isto reflete uma mudança significativa, que passa a considerar criança e adolescente como sujeitos de uma construção social, cultural, histórica, sendo um sujeito produtor de história. É impraticável construir um conceito de criança globalizado e universal, por que esse ser é constituído de cultura, é um ser contextualizado. É um sujeito político constituído de subjetividades, diversidades culturais, territoriais, sociais, econômicas, afetivas e sexuais. Adquiriram o direito de se expressarem como múltiplas infâncias. O Brasil assume-se pluriétnico, é um país com dimensões continentais, com uma diversidade sócio-político-cultural imensa. E também com extrema desigualdade recortando todas essas categorias.

No Brasil esses grupos (mulheres, LGBT, crianças e adolescentes dentre outros), estão sob extrema vulnerabilidade, vivendo os tensionamentos do avanço formal no que se refere



à conquista de direitos e se deparando com violações cotidianas, inclusive do próprio Estado, quando negligencia, e põe em risco inclusive a vida.

Um dos desafios neste campo é desenvolver um esforço de compreender os tempos atuais. Compreender que houve mudanças produzidas para as afirmações de subjetividades e que essa realidade apresenta a necessidade de juntos, Estado (através de seus servidores públicos) e sociedade, dialogarem com o objetivo de definir prioridades, enfrentar os problemas onde de fato esteja assegurada a participação, o enfrentamento aos preconceitos e discriminações que criam obstáculo para que os grupos mais vulneráveis tenham seu direito assegurado pelo Estado.

A compreensão é uma dimensão importante, mas não suficiente. Faz-se necessário envidar esforços no sentido da gestão democrática. Respondendo aos desafios postos no que se refere à participação na Gestão, o art. 6º da LOAS afirma que: ***a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social SUAS***, com os seguintes objetivos:

- I- consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

O primeiro objetivo de “consolidar a gestão compartilhada” constitui-se numa estratégia de ação articulada entre governo e sociedade civil. Atuar de forma colaborativa e corresponsável onde sejam respeitadas as diversidades para além do territorial, respeitar na



região no município todas as diversidades que existem naquele local. Os objetivos da LOAS, refletem o eixo I do Programa Nacional de Direitos Humanos-III.

O PNDH-III é um programa de Estado que contou com a participação de 31 Ministérios e que mobilizou diversos setores da Sociedade Civil e incluiu as principais ações das Conferências Nacionais de Direitos Humanos, Crianças e adolescentes; Igualdade Racial, Direitos das Mulheres, Cidade, Meio Ambiente, Saúde, Educação, Cultura, Juventude, LGBT dentre outros.

O PNDH-III tem 6 eixos orientadores, 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações. Faremos aqui uma breve apresentação dos eixos.

Eixo I – Interação democrática entre estado e sociedade civil

Eixo II – Desenvolvimento e Direitos Humanos

Eixo III – Universalizar Direitos em um contexto de desigualdades

Eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência

Eixo V – Educação e Cultura em Direitos Humanos

Eixo VI – Direito à Memória e à Verdade

Eixo I - Interação democrática entre estado e sociedade civil

Com a Constituição de 1988, a sociedade brasileira conquistou um aspecto importantíssimo dentro do Estado Democrático de Direito. O Eixo I do PNDH-3 tem por finalidade estreitar a relação entre estado e sociedade civil na busca de uma construção conjunta.

Eixo II - Desenvolvimento e Direitos Humanos

Este eixo do PNDH-III, propõe o desenvolvimento centrado na pessoa humana de acordo com o texto do documento, o desenvolvimento deve *“garantir a livre determinação dos povos, o reconhecimento de soberania sobre os seus recursos e riquezas naturais, respeito pleno a sua identidade cultural e a busca de equidade na distribuição das riquezas.”*



“O desenvolvimento pode ser garantido se as pessoas forem protagonistas do processo, pressupondo a garantia de acesso de todos os indivíduos aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, e incorporando a preocupação com a preservação e a sustentabilidade como eixos estruturantes de proposta renovada de progresso. Esses direitos têm como foco a distribuição da riqueza, dos bens e serviços”.

Eixo III – Universalizar Direitos em um contexto de desigualdades

Apesar de ser um país rico, ainda existem muitos contrastes e desigualdades no Brasil. IDH- Índice de Desenvolvimento Humano, que informa sobre os indicadores de educação, saúde e rendimento informa isso. O país tem avançado, porém com menor velocidade do que gostaríamos. Decisões no âmbito do governo tem sido significativas desde a década de 90 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, nos anos 2000, a criação da Secretaria de políticas de promoção de igualdade racial- SEPPIR, a criação da Secretaria Especial da Mulher, a Lei Maria da Penha, para coibir a violência doméstica, o Estatuto do idoso, o Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010. Nesse contexto avançamos na formulação das ações afirmativas na perspectiva dos direitos humanos. Para que “todos sejam iguais perante a lei” é necessário que se adote o princípio da equidade, pois na vida prática todos não são iguais. É necessário tratar desigualmente os desiguais. Esse é o princípio básico das ações afirmativas: é imprescindível que as diferenças não se transformem em desigualdades.

Eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência

O eixo referente à Segurança Pública foi elaborado num contexto em que se repensa em profundidade essa questão não só no Brasil, mas no mundo, em função das redes de narcotráfico, do recrudescimento das polícias, da criminalização dos movimentos sociais e de assassinatos de ativistas de direitos humanos e fundamentalmente da imperiosa necessidade de democratizar esses aparelhos de estado. A polícia no Brasil é uma das instituições mais

desacreditadas pela população. Isto implica em ações que coloque esse problema em debate.

Nos últimos anos de 2015 a 2017 a violência cresceu significativamente em Pernambuco, as estatísticas indicam números de países em guerra. O Estado ocupa a quinta posição na violência contra as mulheres. Nesse aspecto é necessário articular o debate da segurança com a educação e cultura. Pesquisas indicam que a cultura machista tem produzido esse elevado índice de violência. Como construir saídas para essa realidade? É preciso mobilizar, convidar à participação, ouvir especialistas, poder público e sociedade.

Eixo V – Educação e Cultura em Direitos Humanos

A educação e a cultura em Direitos Humanos visam à formação que contribua para o desenvolvimento da pessoa e possa construir novos pilares da formação, fundamentada em valores que respeitem a diversidade existente em nossa sociedade. Pensar em educação e cultura em Direitos Humanos implica em promover o respeito, combater o preconceito de qualquer natureza, enfrentar o racismo, sexismo e combater a violência e a criminalização.

A educação e cultura em direitos humanos do PNDH-3 está articulada com o Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos, cuja proposta indica a inclusão para constar nos programas e currículos Educação infantil, Ensino Fundamental, Médio e Superior.

Em 12 anos, o Brasil retirou da miséria, 32 milhões de brasileiros e foi reduzido em 82% o número de pessoas subalimentadas no período de 2002-2014. Os dados estão detalhados no Relatório *O Estado da Segurança Alimentar no Mundo-2015*, divulgados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

Os impactos das medidas aprovadas, que congelam investimentos, cairão fortemente sobre as infâncias e adolescências, sobre as mulheres, mulheres negras, povos do campo e ribeirinhos, os indígenas, dentre tantos outros. Nas cidades o aumento do desemprego já é uma realidade, foram mais de 23 milhões em dezembro de 2016, chegando a 21,2% de pessoas que estão sem ocupação. O impacto desse dado recai diretamente sobre as infâncias-adolescências que são os seres dependentes de seus progenitores. E com a redução dos investimentos nas políticas sociais de assistência não há cobertura para a extrema vulnerabilidade que visivelmente se instala em nossas cidades.



Construir uma rede de troca e colaboração é uma ação estratégica, estabelecer parcerias na ação e produção de conhecimento. A produção do conhecimento precisa circular, transitar entre o ambiente universitário e comunitário popular. A universidade se enriquece quando, através da extensão, consegue comunicar as suas pesquisas e alimentar novas práticas.

O binômio: educação-cultura é indissociável. O servidor público em alguma medida é também um formador de opinião, no sentido filosófico do termo, ou seja, reflete sobre a sua realidade, problematiza a sua ação em relação aos contextos.

Eixo VI – Direito à Memória e à Verdade

Diversos países que viveram Regime de Exceção ao Estado Democrático de Direito instituíram Comissões de Memória e Verdade. O Brasil foi um dos países mais resistentes a passar a limpo o Regime de 1964. Depois de um certo tempo a Comissão no Estado foi instituída e em 2017 o Relatório foi disponibilizado à sociedade.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Frederico Lustosa e CASTANHAR, José Cesar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. RAP. Rio de Janeiro 37(5):969-92, Set./Out. 2003.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. Senado Federal, 2010.

BRASIL. **Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília. Casa Civil, 2009.

BRASIL. **Lei no 12.288, de 20 julho de 2010**, que institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003 – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 33 p. – (Série legislação; n. 49)

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Política para as Mulheres. **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília. 2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)** / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília. SEDH/P.R, 2010.

BRASIL. **Relatório Final 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Brasília, 2016.

EBC, **Mulheres trabalham 7,5 horas a mais que homens devido à dupla jornada**. In <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/mulheres-trabalham-75-horas-mais-que-homens-devido-dupla-jornada>>. Acesso em 06 de março de 2018.

HERRERA JF. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux IDHID, 2009.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves e CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal brasileiro**. XIV Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.

SILVA, Delma Josefa da. **Direitos Humanos no dia a dia e na política pública**. In: Educação em Direitos Humanos: participe dessa construção. LANFRANCHI, Renato (Org.) CEDHOR- João Pessoa, 2011.