

# DIREITOS HUMANOS

SEGURANÇA,  
JUSTIÇA E  
CIDADANIA





SEGURANÇA,  
JUSTIÇA E  
CIDADANIA



REVISTA DIREITOS HUMANOS GAJOP  
é uma publicação do Gabinete de Assessoria  
Jurídica às Organizações Populares  
Rua do Apolo, 161, 1º andar  
Bairro do Recife - Recife - PE  
CEP: 50220-030 - Fone: (081) 224-9048  
E-mail: gajop@elogica.com.br  
Programação visual: Clara Negreiros  
Tiragem: 2000 exemplares  
Apoio Financeiro: Diakonia Suécia

#### GAJOP

Jayme Benvenuto - Coordenador  
Valdênia Brito - Coordenadora Adjunta  
Anália Belisa Ribeiro - Psicóloga  
Eudeses Rocha - Teólogo  
Kátia Costa Pereira - Advogada  
Neiva Barros - Assistente Social  
Rivane Arantes - Advogada  
Maria Lígia Soares - Estagiária

#### Equipe de apoio

Lia Marques - Secretária  
Itamar Miguel da Silva - Banco de Dados

#### Colaboradores

Lena Zetterström - Jornalista  
Fernando Matos - Advogado



# INDICE

- 07 Apresentação
- 08 A Luta pelos Direitos Humanos:  
Uma Nota a Favor do Otimismo
- 11 Reformas das Polícias:  
Só em Interação com a Sociedade
- 18 Pulp Fiction:  
Matar e Morrer em Pernambuco  
em 1996 e 1997
- 27 O "Q" da Violência...  
Como mudar essa Cultura?
- 32 Globalização:  
A Eficácia dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Constituição Federal de 1988
- 45 Saúde Mental:  
Garantir Saúde Mental é Assegurar Direitos
- 51 Cidadania:  
Esquecemos que todos Nós somos o Estado



# APRESENTAÇÃO

Esta revista publica artigos de vários colaboradores do Gajop - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, a respeito de temas que a instituição vem discutindo e aprofundando no marco da questão da Segurança, Cidadania e Justiça.

Entre os vários temas, destacamos alguns que refletem o trabalho da instituição no monitoramento do sistema de segurança e justiça. São eles: Reformas das Polícias: Só em Interação com a Sociedade, tema muito debatido em nível nacional, inclusive com a nossa colaboração; Ficção Barata: Matar e Morrer em Pernambuco 1996-97, que faz a análise dos homicídios no Estado nos últimos anos, a partir de estatísticas do banco de dados do Gajop/MNDH; e o texto, O Q da Violência: Como Mudar Essa Cultura?, sobre a violência envolvendo

---

crianças e adolescentes.

Como visão geral dos Direitos Humanos, destacamos os textos A Luta pelos Direitos Humanos: Uma Nota a Favor do Otimismo e A Eficácia dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Constituição Federal de 1988.

Por fim, dois textos que tratam da questão da cidadania e da proteção a testemunhas: Garantir Saúde Mental é Assegurar Direitos e Esquecemos que todos nós Somos o Estado.

A revista Direitos Humanos visa fomentar a discussão sobre temas relacionados aos direitos humanos, além de pretender se constituir num espaço destinado ao exercício de repensar a prática em torno das questões suscitadas. Esperamos sua colaboração, enviando críticas, sugestões e, eventualmente, textos para publicação.

---

Valdênia Brito Monteiro\*

---

\* Valdênia Brito Monteiro é advogada e coordenadora adjunta do Gajop - Gabinete de Assessoria Política às Organizações Populares

## A Luta pelos Direitos Humanos: Uma Nota a Favor do Otimismo

---

Luciano Oliveira\*

---

É invariável: sempre que participo de um colóquio sobre direitos humanos no Brasil, no momento dos debates alguém pede a palavra e desfia um rosário de eventos de violações desses direitos, perpetradas por agentes da repressão estatal, para concluir com uma reflexão meio desolada sobre o vão combate dos seus militantes, condenados qual o Sísifo da mitologia a rolar a pedra até o cimo da montanha, para vê-la em seguida escorregar ladeira abaixo. Depois de Carandiru, Candelária; depois da Candelária, Vigário Geral; Depois de Vigário Geral, Eldorado dos Carajás; depois de Eldorado dos Carajás, Diadema... - e assim por diante. Em seguida, vem a pergunta que o conferencista mais teme nesses momentos: que fazer? Procurarei aqui, por escrito e com tempo para refletir, ar-

ticular uma resposta que nem sempre ocorre no momento em que estamos submetidos à imediatez da oralidade.

Minha resposta, na verdade, é dupla. Ou, melhor dizendo, situa-se em dois níveis. O primeiro, é o da ética. Que fazer? É simples: continuar lutando contra a violação dos direitos humanos, porque aquele que está comprometido com a sua causa, não pode fazer outra coisa senão isso! Em termos bem concretos: o que um militante deve fazer ao tomar conhecimento de mais uma sessão de tortura numa delegacia de roubos e furtos? Resignar-se, cruzar os braços e transformar-se em "maioria silenciosa"? Ou protestar, denunciar pela imprensa, ir falar com o Secretário e exigir a punição dos culpados? A

---

\* Luciano Oliveira é Professor dos Mestrados de Ciência Política e Direito da Universidade Federal de Pernambuco



única resposta possível é a segunda. É aquilo que Kant chamaria de um imperativo categórico, e Weber chamaria de uma ética de convicção. Nesse caso, a atitude do militante, rigorosamente falando, não se pauta por critérios de eficácia, porque o impulso para a sua ação repousa num terreno que não é o da razão utilitária. Quem é contra a pena de morte em razão de princípios éticos, por exemplo, continuará sendo contra independentemente do potencial dissuasório da pena sobre os crimes que ela pune. Age-se assim porque não se pode agir de outra forma, e ponto final.

Ponto final, vírgula, porque na verdade reconheço que o argumento acima, apesar de rigorosamente lógico, não chega a ser muito entusiasmante. É aqui onde me acudo da segunda resposta, situada desta vez num nível mais convincente do que o da primeira, porque capaz de sugerir resultados apesar de tudo: o da sociologia. Na verdade, a desilusão do militante de direitos humanos, ao ver suas violações se repetirem, não leva em conta um problema metodológico com que se defronta todo sociólogo que investiga a eficácia das leis penais. Por um lado, pode-se constatar que, apesar de existirem, elas não foram capazes de evitar a ocorrência de um certo número de crimes, e conclui-se rapidamente que elas são ineficazes. Mas se elas não existissem, será que o número de crimes não seria maior? O problema é que, nesse caso, não se pode constatar quantos comportamentos criminosos ela dissuadiu, exatamente porque eles não ocorreram... Trazendo a questão para o nosso tema: o militante constata que, apesar de sua ação, as violações continuam ocorrendo; mas pode ser que muitas outras tenham deixado de ocorrer exatamente porque a sua ação existe! Um exemplo concreto: logo em seguida ao massacre do Carandiru, e da onda de indignação

até mesmo internacional que ele provocou, o número de mortos anualmente pela polícia de São Paulo caiu drasticamente: em 1992, ano do massacre, eles foram 1.359; no ano seguinte, esse número assustador tinha caído para 329! O que é isso senão uma evidência tangível de que o trabalho nem sempre é vão?

A verdade é que, aqui como noutros assuntos, nossa memória é seletiva e guarda prioritariamente as notícias que nos contrariam, prejudicando uma avaliação correta e objetiva das que constituem sinais positivos. Mais exemplos: rigorosamente falando, não se pode dizer que os eventos da Candelária, de Vigário Geral ou de Diadema ficaram completamente impunes. Houve expulsões dos quadros da polícia, prisões, julgamentos e até mesmo condenações. Ou seja: a impunidade generalizada dos crimes contra os direitos humanos, um lugar-comum em tantas intervenções nos colóquios a que aludi, não se pode dizer sem maiores cautelas que ela é a mesma o tempo todo. Pensemos, por exemplo, em tempos mais recuados, quando o tema dos direitos humanos e os movimentos de sua defesa sequer existiam. Há cem anos atrás, nos sertões da Bahia, 25 mil camponeses, sob o aplauso geral da nação, foram massacrados pelo Exército brasileiro em Canudos. Hoje, apesar dos pesares, não se pode de forma alguma dizer que os sem-terra são reprimidos na mesma proporção ou com idêntica ferocidade. Certo, houve Eldorado dos Carajás. Mas, mesmo correndo o risco de ser mal-interpretado, não seria útil lembrar que os mortos foram mais de mil vezes menos?... E que os seus verdugos, ao invés de serem recebidos com júbilo na capital da república, foram de um modo geral condenados pela opinião pública da nação?...

Não deixa de ser verdade que esse argumento padece de um certo anacronismo: o de julgar o passado com

critérios de validade do presente. Mas a questão é justamente essa: como julgar os acontecimentos se não com os nossos critérios? No caso, os direitos humanos são um dos critérios de validade por excelência da modernidade na qual, bem ou mal, estamos inseridos. É claro que seria anacrônico julgar com os mesmos critérios sociológicos os soldados que massacraram os jagunços de Canudos e aqueles que massacraram os presos na Casa de Detenção, porque a sociedade de cem anos atrás é muito diferente da atual: o nível de informação, a cultura política, a sensibilidade social etc. de forma alguma são as mesmas. Mas podemos julgar, sim, no sentido de que, com os valores de hoje, não aceitamos mais uma sociedade em que era normal degolar os inimigos da república como há cem anos ou, ainda nos anos 30, cortar a cabeça de canga-ceiros mortos, exibi-las em praça pública e depois enviá-las ao museu

na Bahia - onde, aliás, ficaram expostas até os anos 70...

Se hoje essas ações são percebidas como violações dos direitos humanos, é porque a noção de direitos humanos, hoje, existe. E existe porque existem os movimentos que a sustentam. Nós sabemos como é o mundo em que vivemos. Há nele muito sofrimento, muita violência, muita injustiça e crueldade. Como também há o combate a tudo isso, em nome justamente dos direitos humanos. E se esse combate não existisse? É pelo menos razoável supor que sem a Anistia Internacional, sem o Tortura Nunca mais, sem o Movimento Nacional de Direitos Humanos, sem o Gajop - enfim, sem aquilo que Dom Hélder Câmara chamou numa bela expressão de "minorias abraâmicas", o mundo seria ainda mais cruel. Acho que essa é a melhor resposta que poderia dar ao meu pessimista debatedor.

A democratização das polícias insere-se no processo histórico mais amplo de democratização das instituições sociais, do repensar crítico do modelo sócio-econômico vigente e dos aspectos formais e imaginários da civilização e cultura brasileiras.

As “polícias” no exercício do seu poder de polícia, através dos séculos, caracterizaram-se como instrumento do poder constituído e a serviço das classes dominantes, um fator de defesa do Estado muito mais que do cidadão, uma forma de conter os conflitos sociais dentro dos limites estabelecidos pelos interesses das elites do que garantir o efetivo cumprimento da lei.

O autoritarismo que tem permeado a conjuntura política nacional, parti-

## Reformas das Polícias: Só em Interação com a Sociedade

---

Adalberto Sales\*

---

cularmente neste século, remonta ao nosso processo de colonização e formação econômico-social que teve como base as capitanias hereditárias e o grande latifúndio do modelo agrícola exportador, que instrumentalizava o processo político e postava-se no cotidiano quase sempre à revelia da lei e da justiça, manipulando o sistema policial-jurídico-penal.

A cultura do arbítrio e do apadrinhamento acompanhou o processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira, onde os detentores do poder político-econômico impõem os seus interesses num quadro bem característico de impunidade e de favorecimento aos seus “protegidos”, burlando ou violando normas e princípios estabelecidos, mais uma vez comprometendo a imagem

---

\* Adalberto Sales é Psicólogo e Coronel da Polícia Militar de Pernambuco

de imparcialidade e eficiência da justiça e da polícia.

Nesse quadro histórico o poder de polícia assimilou e foi condicionado pelo autoritarismo disseminado pelas instituições sociais, as públicas em particular, reproduzindo os mecanismos arbitrários do sistema político-institucional do qual é instrumento, caracterizando, assim, o perfil de uma polícia distante da comunidade, predominantemente repressiva e comprometida com uma ordem que penaliza e discrimina a maior parte da população.

A concentração urbana desordenada ao lado de um crescimento econômico concentrador de renda e de pouco estímulo a uma ampliação do mercado interno, gerador de empregos e poupança, agravaram os problemas nas grandes cidades e regiões metropolitanas do país, tendo como pano de fundo um modelo político-social excludente e discriminatório, estabelecendo, assim, as condições próprias para o estímulo à violência e à criminalidade.

Seja pela própria necessidade de sobrevivência e busca de alternativas de vida, principalmente por parcelas da população pobre e/ou desempregada, carente das mínimas condições de existência digna e de serviços básicos de infra-estrutura, em decorrência da ausência de políticas públicas efetivas e voltadas para as camadas mais sacrificadas, ou, então, pela ampliação do crime organizado, predominantemente integrado por pessoas da classe médio-alta da sociedade, que na busca de um status quo de maior poder e relevância inserem-se no jogo do mercado, onde predomina a ética do lucro maior e do máximo usufruto dos bens socialmente produzidos, os fins justificando os meios quase sempre ao arrepio da lei, incrementou-se, por con-

seguinte, historicamente, um quadro de exclusão social em um universo permeado pelo tráfico de interesses, fisiologismos, transações espúrias, corrupção e impunidade.

A violência institucionalizada através dos desmandos e escândalos envolvendo autoridades e funcionários de instituições públicas ou privadas, a impunidade, e as distorções nas oportunidades de realização na vida e a ética do cotidiano contradizendo a ética do discurso, criaram um clima de desencanto, falta de perspectiva e até desespero, entre muitos, traduzindo-se, inúmeras vezes, em reações de violência e desrespeito às leis e às normas sociais, ora de maneira romântico-agressiva (as galeras), ora em forma de confrontação como represália às mazelas e às injustiças históricas da questão agrária (MST)<sup>1</sup> ou, então, sob o aspecto de movimento grevista face à falência das políticas públicas na área de segurança (as PPM)<sup>2</sup>.

Nesse contexto as polícias passaram cada vez mais a serem cobradas em termos de ações efetivas no combate à criminalidade como se fossem a panacéia para todos os males e distorções sociais que se escondem por traz da violência e do desrespeito à lei, exigindo-se das mesmas uma presença mais ativa e integrada junto à comunidade, quando elas não foram preparadas histórica e formalmente para tal, vendo, a população civil, muitas vezes, de maneira desconfiada e distante.

Para não retroagir muito no tempo poder-se-ia, nessa segunda metade do século, destacar três momentos para as PPM que propiciarão subsídios para melhor entender os aspectos de força e autoritarismo que ainda estão presentes na atuação e orientação doutrinária dessas organizações.

1 Movimento dos Sem Terra

2 Polícias Militares

Após a democratização de 1945 os organismos policiais continuaram a existir e atuar com o um perfil, de certo modo autoritário e repressor, herdados do império, passando pela república velha e pela ditadura do Estado Novo, ou seja, um instrumento muito mais controlador dos movimentos e reivindicações sociais, por um lado, e de defesa dos interesses específicos das oligarquias dominantes, pelo outro, que dos ditames da lei e da justiça. Nesse período a formação policial, em particular das PPMM, é baseada mais na visão da defesa do Estado e não do cidadão, do homem comum encarado como um possível delinqüente em potencial, da ação policial como predominantemente repressora, do policial como alguém que não deveria misturar-se com os "paisanos", mantendo sempre a devida distância da comunidade, e da concepção militar da segurança pública em que se tem um inimigo a combater (destruir) e não de cidadãos que podem transgredir a lei e a ordem e, nessas circunstâncias, devem ser controlados, mesmo usando-se a força necessária e o poder coercitivo legal exigido, especialmente quando trata-se do crime organizado.

Em um segundo momento, com o advento do golpe militar de 1964, as polícias, particularmente as militares, passaram a ter uma formação em sentido estrito orientada (anteriormente era mais geral) para a dicotomia ideológica democracia X comunismo, onde cada cidadão que antes era um provável delinqüente em potencial passa, agora, a ser um subversivo emergente. Reforçaram-se, assim, os traços militaristas da ação policial, a função da polícia atrelou-se às Forças Armadas no combate aos movimentos tidos como subversivos, e o afastamento da comunidade cresceu, face ao perigo de "contaminação" ideológica. Quanto aos aspectos de autoritarismo e de instrumentalização da ação policial para aten-

der interesses outros, esses permaneceram sob disfarces e formas modernizadas, para poder contornar os avanços conseguidos na construção de instrumentos mais democráticos de vida em sociedade, assim como, para fazer frente às pressões da comunidade organizada e dos organismos internacionais do campo dos direitos humanos, sem, contudo, perder o caráter clientelista e fisiológico ao sabor das conveniências nem sempre claras e legítimas dos que manipulam o poder em benefício próprio.

Após a redemocratização do país e com o advento da Constituição de 1988, o papel das polícias e da segurança pública passou a ser amplamente discutido pelos diversos segmentos sociais, pelas autoridades constituídas e pelos próprios policiais, questionando-se o modelo vigente e propondo-se alternativas mais eficientes e eficazes em adequação com as novas correlações de forças e relações sociais do final do século.

Cumpra-se assinalar alguns pontos que caracterizam o novo cenário da segurança pública, e que têm norteado a discussão do problema a nível estadual e nacional, antes de se tratar propriamente da natureza da redemocratização das polícias.

- A Constituição de 1988 estendeu o direito de voto a todos os policiais (cabos e soldados anteriormente não votavam).
- A Constituição também garantiu a todos cidadãos e categorias profissionais, inclusive policiais, o direito de associação.
- A cidadania do policial, em particular do policial-militar, passa a ser analisada e discutida dentro e fora dos quartéis.
- O novo contexto sócio-econômico aumentou a demanda por empregos,

crescendo o número de candidatos à vagas em cursos policiais com um perfil diferente das décadas anteriores: uma parcela cada vez maior cursando ou já tendo concluído o 3º grau e não mais predominando a procedência do interior do país.

- A matéria direitos humanos torna-se obrigatória nos currículos dos cursos policiais.

- O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) propõe o debate sobre direitos humanos nos organismos policiais, bem como, nas diversas capacitações e qualificações daqueles órgãos.

- O PNDH ainda sinaliza para a importância da aproximação do policial com a comunidade, através, entre outros instrumentos, da chamada Polícia Interativa, em que se propõe a trabalhar os problemas da segurança a partir da visão e da participação da própria comunidade.

- As tragédias do Carandiru (SP), Vigário Geral (RJ), Diadema (SP) e Eldorado dos Carajás (PA), entre outras, envolvendo a atuação das polícias militares, bem como, a participação de policiais (civis e militares) em grupos de extermínio, grupos de seqüestro, quadrilhas do chamado crime organizado (assalto a bancos, narcotráfico, contrabando de armas, furto de veículos, turismo sexual, etc), levantaram a desconfiança da população sobre o papel preventivo e protetor das polícias e dos policiais, assim também, sobre a competência e a eficácia policial dentro da atual estrutura do modelo de segurança pública vigente.

- O movimento dos policiais militares que envolveu a maior parte dos estados brasileiros em 1997, inclusive os de maior poder político-econômico (SP, MG, RJ, BA, RS, PE), rompeu historicamente com o paradigma de que policial-militar não deve,

pode(?) e não faz(??) greve. Demonstrou a vulnerabilidade da estrutura policial militar face à conjuntura sócio-econômica e carências das políticas públicas na área social e da própria segurança pública, atingindo em cheio o policial como cidadão e pai de família.

- As políticas públicas para a área de segurança deterioraram-se nas últimas duas décadas (80, 90) no que referem-se aos investimentos e recursos orçamentários, tornando o aparelho policial desatualizado em termos de viaturas, armamentos, comunicações, etc a gravidade de confrontar-se com uma maior densidade populacional e o crime organizado melhor estruturado e armado, incluindo-se, nesse caso, a Polícia Militar de Pernambuco, que agora começa a receber novas viaturas e equipamentos dentro do programa de reequipamento das polícias promovido pelo governo do Estado de Pernambuco.

- O Brasil, por sua parte, carece de uma política de segurança pública que estabeleça parâmetros para um trabalho integrado na área de justiça e segurança e para o desenvolvimento de programas e ações efetivas no combate à criminalidade e à violência. No Estado de Pernambuco essa integração prenuncia-se com a criação do Conselho de Defesa Social (CDS) e a sua regulamentação em fase de elaboração, competindo ao mesmo assessorar o Governo para viabilizar uma política de segurança e justiça para o Estado.

- Finalmente, as polícias militares e parte dos policiais vivem hoje uma crise de identidade ao questionarem qual o seu perfil, se policial ou se militar, pois o hibridismo policial-militar está eivado de inúmeras contradições que passam pelo papel profissional que ele deve ter até o modus operandi do serviço prestado à comunidade, considerando-se, ainda, as

cobranças desta em relação a uma nova postura a ser adotada pelo profissional do campo da segurança pública.

Em função de tudo o que foi colocado desde as origens policiais ligadas ao arbítrio e ao autoritarismo inerentes à formação sócio-cultural da nacionalidade brasileira, passando pela crise de identidade profissional e os problemas atrelados à futura organização policial e o papel a ser desempenhado pelo profissional de segurança pública, destacam-se algumas proposições que se acredita contribuir, não apenas para uma democratização mais efetiva dos organismos policiais, como também para redefinir o próprio papel do policial dentro da Sociedade e do Estado de Direito, a partir de uma visão do profissional de segurança pública inferida da cidadania, dos direitos humanos e da interação com a comunidade, tais quais elementos balizadores da formação e atuação dos que agem na esfera da segurança.

As medidas tomadas até o presente, no que tange à reestruturação e/ou democratização das polícias, ainda têm limitado-se às ações pontuais, formalidades curriculares, bem como, eventos conjunturais que ficam a reboque da descontinuidade administrativa que é marca registrada das políticas públicas brasileiras.

Por outro lado, os últimos acontecimentos envolvendo a greve dos policiais-militares fizeram com que os mais diversos segmentos da sociedade e suas instituições tomassem posição no sentido de cobrar medidas efetivas por parte das autoridades constituídas, levando, essa pressão, à tramitação no Congresso Nacional de diversas emendas relacionados com a segurança pública e o papel das polícias na atual conjuntura nacional e num futuro bem próximo.

Independente do modelo que venha

a ser adotado, ao final das discussões que estão sendo travadas a nível nacional e no Congresso em particular, a democratização das polícias passa por alguns princípios e proposições básicas analisadas a seguir como propostas alternativas para um debate, em busca de uma segurança pública mais eficiente, eficaz e democrática.

Urge, em primeiro lugar, estabelecer uma política de segurança pública para o país na qual fiquem estabelecidos princípios e diretrizes norteadores da atividade policial em todos os estados da federação, objetivando formular uma doutrina de segurança pública com estratégias bem definidas e, de outra parte, dar sustentáculos às políticas públicas de segurança dos Estados da união face às descontinuidades administrativas decorrentes das mudanças de governos nos estados. Essa política e doutrina de segurança pública a nível nacional devem ressaltar a importância do trabalho sistêmico e integrado das políticas públicas na área de segurança, evitando solução de continuidade, respeitando-se, entretanto, as peculiaridades regionais quando da elaboração de programas específicos de ação policial.

Um segundo aspecto a destacar é que a formulação de uma nova doutrina/filosofia do trabalho policial deve enfatizar os princípios da cidadania e dos direitos humanos como postulados essenciais à formação do policial, perpassando por todos os cursos de formação, especialização, aperfeiçoamento e capacitações em geral, atingindo também todos os níveis para que possam os resultados refletirem-se no cotidiano da ação policial.

Entretanto, a democratização dos organismos policiais não terá os efeitos desejados se não passar por um trabalho permanente de interação junto às comunidades e outros órgãos e instituições não-governamentais, particu-

larmente as entidades de direitos humanos, onde haja um sistêmico intercâmbio de informações, debates, cursos e discussão crítica da realidade social e da segurança do cidadão.

Essa integração acima referida deve inserir-se num trabalho específico relacionado com cada comunidade a que o policial serve, onde a questão da segurança e as alternativas e propostas de solução sejam discutidas e construídas com a efetiva participação das comunidades e suas lideranças. Um projeto específico é a “Polícia Interativa” que no Estado de Pernambuco teve o seu projeto piloto implantado no município do Cabo de Santo Agostinho, levando em consideração as experiências bem sucedidas no Espírito Santo, Sergipe, Brasília, Rio de Janeiro e outras localidades brasileiras.

O quarto ponto a ser repensado é o da democratização dos regulamentos e normas disciplinares vigentes nas instituições policiais, retirando-se deles os resquícios de autoritarismo e assegurando a ampla defesa do policial face aos seus direitos, bem como, a reformulação dos procedimentos administrativos vigentes que, pelos entulhos burocráticos acumulados, dificultam e criam óbices ao pleno exercício da cidadania e de suas garantias, por parte dos policiais. Nesse sentido encontra-se em estudo, na Polícia Militar de Pernambuco, um anteprojeto com esse intuito.

Outro passo a ser efetivado é o trabalho dos comandos e chefias das corporações policiais junto às associações policiais, em todos os níveis, para poder discutir as questões da segurança e o papel a ser desempenhado por aquelas associações dentro de um novo quadro político-institucional e das mudanças que processam-se a nível nacional.

Um sexto ponto está relacionado

com uma política de recursos humanos bem definida e estruturada para a classe policial, começando por um processo de recrutamento e seleção de qualidade e passando por um rígido acompanhamento de desempenho durante a formação, propiciando, ao mesmo tempo, quando no exercício da função, programas de apoio e estímulo profissional ao policial, bem como, assistência nas áreas psico-social, educacional, sanitária, jurídica, habitacional, ao policial e a sua família.

A ascensão profissional é outro fator preocupante e motivo de inúmeras reclamações e queixas por parte dos policiais, tendo em vista as ingerências políticas intra-extra corpore, tornando-se urgente a elaboração de uma política de promoção profissional erigida sobre princípios e critérios de avaliação de desempenho objetivos e claros e com o amplo acesso, por parte do postulante, à sua ficha avaliatória, propiciando transparência ética nas relações avaliadores/avaliados, direito do contraditório e referencial para correção de falhas de conduta profissional.

A democratização das polícias também passa por uma política pública de investimentos na área de segurança, no sentido de possibilitar condições adequadas de materiais, equipamentos e infra-estrutura básica para funcionamento do sistema, sem o que ficará inviabilizado um trabalho com eficiência e eficácia que leve uma maior tranquilidade a cada cidadão, ou seja requer-se por parte das autoridades, em particular as politicamente constituídas, a vontade política de querer realizar e fazer acontecer. Nesse ponto, vale-se destacar a importância e a necessidade dos convênios e das parcerias com a sociedade civil organizada, com o empresariado, com os poderes públicos em nível municipal, estadual e federal, bem como, com organismos e instituições internacionais para a captação de re-



cursos e investimentos.

Finalizando essas proposições, uma política concreta de cargos e salários, com ampla discussão junto aos segmentos representativos da comunidade, faz-se urgente, considerando as distorções históricas acumuladas, no sentido de valorização profissional e de resgate da cidadania do policial e dos agentes da área da justiça e segurança, enfatizando-se sempre a visão sistêmica e interdisciplinar que regem todas as atividades da sociedade contemporânea.

Ao concluir o que foi colocado neste artigo poder-se-ia eleger quatro pontos fundamentais para se viabilizar mudanças efetivas na área da segurança pública, da justiça e da defesa social:

1) uma formação e capacitação do policial e do agente do sistema de segurança e justiça erigida sob a égide dos direitos humanos e da cidadania;

2) o desenvolvimento de uma consciência crítica, em cada policial e cidadão da sociedade, de que são agentes transformadores da história, devendo trabalhar, “armados ou não”, lado-a-lado em busca de uma sociedade mais justa;

3) a capacidade de mobilização e cobrança, por parte da sociedade civil organizada e de outras categorias de funcionários, de medidas efetivas no campo da segurança pública, não apenas em termos materiais e salariais, mas de políticas públicas conseqüentes e que dêem resposta à demanda por tranquilidade e paz social;

4) e, por fim, “Vontade Política” dos que exercem cargos político-administrativos e têm poder de decisão, para honrarem o compromisso assumido, como agentes públicos e representantes do povo, na construção de uma sociedade justa, igualitária e democrática.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sérgio H., Santos, Wanderley dos, Coimbra, Marco: A Política social e combate à pobreza, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1994

ARGUMENTO, Movimento de bairros em época de crise, Recife, Centro Josué de Castro, nº 3, set 1994

CANETTI, Elias: Massa e poder, São Paulo, Companhia das Letras, 1995

CARDOSO, Fernando Henrique, Martins, Carlos Estevam: Política e Sociedade, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1983

CASTORIODIS, Cornelius: A instituição imaginária da sociedade, 3a ed. São Paulo, Paz e Terra, 1991

DA SILVA, Jorge: Controle da criminalidade e segurança, 2a ed. Rio de Janeiro, FORENSE, 1990

Participação é conquista, 2a ed. São Paulo, Cortez Editora, 1993

FALEIROS, Vicente de P: O que é política social. 2a ed. São Paulo, Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, n. 168, 1986

FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO: Programa de governo: proposta para discussão, Recife, FPP, 1994

HELLER, Agnes: O cotidiano e a história, São Paulo, Paz e Terra, 1992

HIRSCHMAN, Alberto: A retórica da intransigência, São Paulo, Companhia das Letras, 1992

HOBSBAWM, Eric: Século dos extremos, Revista Veja, ed 1386, n. 14, p 7- 10, abr 1995

LAZZARINI, Álvaro: As polícias militares e corpos de bombeiros militares como instrumento de defesa da cidadania, Revista da Força Policial, n.1, p 29-45, jan-mar 1994

MANDEL, Ernest: A crise do capital e sua interpretação marxista, Campinas, SP, Editora Ensaio, 1990

MANZINI-COVRE, M<sup>a</sup>: Cidadania, 2a ed. São Paulo, Brasiliense, Coleção primeiros passos, n. 250, 1993

MOSCA, Juan J., Aguirre, Luis P. Direitos humanos: pautas para uma educação libertadora, Petrópolis-RJ, Vozes, 1990

POLÍTICAS PÚBLICAS: O impacto e o peso da participação na gestão urbana Recife, Centro Josué de Castro, v 4, n 4, maio 1993

RICO, José M<sup>a</sup>, Salas, Luis. Delito, insegurança do cidadão e polícia, Rio de Janeiro, biblioteca da PMERJ, 1992

Polícia comunitária Cadernos de Polícia, Rio de Janeiro, n.9, 1993

TEMPO BRASILEIRO: Cidadania e emancipação, Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro, n. 100, jan-mar. 1990

CARTA DE FOZ DO IGUAÇU, CONSELHO NACIONAL DE COMANDANTES GERAIS DAS POLÍCIAS MILITARES E CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL, Foz do Iguaçu, agosto 1997

UNIDADE: Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar Ano XV, Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Nº 30, abril-junho 1997

Artigos de jornais publicados no ano de 1997 abordando a questão da Segurança Pública.

PULP FICTION:  
Matar e Morrer  
em Pernambuco  
em 1996 e 1997

---

José Luiz de Amorim Ratton Jr.\*

---

Se os dados de 1996 se repetirem em 1997, teremos em torno de 2400 homicídios por ano em Pernambuco, escreve o sociólogo José Luiz de Amorim Rattón, depois de analisar o Banco de Dados desenvolvido pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos/GAJOP (BDV-MNDH) no estado. Essa é uma tendência desde o início do desenvolvimento do Banco de Dados em Pernambuco, em que as características dos homicídios são as mesmas e nada animadoras...

As taxas de mortalidade por homicídio em Pernambuco, superiores a 35 por 100 000 habitantes, caracterizam o estado, seguramente, como um dos cinco mais violentos do país, ten-

dência esta já observada no início da década de 1980 e tristemente confirmada para a década de 1990. As taxas do Banco de Dados, entre 1992 e 1997<sup>1</sup>, não sofreram grandes modificações, parecendo indicar certo acomodamento em patamares bastante elevados. Em 1996 foram registrados mais de 1100 assassinatos, excluídos os acidentes de trânsito. De 1994 para 1995 há uma queda que logo é recuperada em 1996, sugerindo em 1997 uma elevação em níveis superiores ao de todos os anos do período. Os diferentes governos, no período, com plataformas ideológicas supostamente diferenciadas, não alteraram, seja através de políticas sociais, seja através de polí-

---

\* José Luiz de Amorim Ratton Jr. é sociólogo e mestrando no curso de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco

<sup>1</sup> Onde se lê 1997, entenda-se janeiro a junho de 1997. A comparação entre os outros anos, especialmente 1996, e 1997 só é possível porque estamos utilizando percentuais. Advirto que estas informações devem ser tratadas com alguma reserva (o que não impede a análise) pois a dinâmica dos homicídios no estado pode obedecer a fatores que talvez só autorizem análises para períodos idênticos. Por isto, algumas vezes no texto utilizamos comparação de semestres.

ticas de segurança pública, o comportamento das taxas de homicídio, que permaneceram altas. Este tipo de informação pode sugerir inclusive uma autonomia das organizações policiais e prisionais em relação às diferentes prioridades políticas dos vários governos, resultando em um padrão institucional de baixa eficiência e alta recalitrância à mudança.

#### PORQUE SE MORRE EM PERNAMBUCO?

Qualifiquemos agora os tipos de homicídio<sup>2</sup>. Utilizando a classificação mencionada acima percebemos que mais da metade dos homicídios com motivo/circunstância estabelecido é praticado por cidadãos sem envolvimento em carreiras criminosas. Note-se que a seqüência de períodos aponta para uma elevação ligeira deste tipo de homicídio.

Outro tipo de homicídio que parece estar em elevação bem mais acentuada que o tipo anterior, são os homicídios em que os acusados têm envolvimento com carreiras criminosas ou são conseqüências de um crime anterior (roubos, seqüestros, estupros, etc), os homicídios decorrentes da criminalidade de rua. Este dado é consistente com uma série de informações (que devem ser testadas através de pesquisa) compartilhadas pelos que participam do debate na área de políticas públicas de segurança, a saber: a incapacidade de modernização, nas últimas duas décadas, das organizações policiais pernambucanas, seja através da deficiência crônica da polícia científica responsável pela elucidação de crimes, que deveria ser praticada pela polícia civil, seja através da também crônica falta de meios da polícia militar (compare-se o número de viaturas da polícia militar no início da década de 80 e o número de viaturas atual). Some-se a isso a expansão nos últimos anos das atividades do crime organizado no Estado de Pernambuco, em que assaltos a banco e tráfico de drogas se articulam em grupos com elevado poderio militar,

empresarial e organizacional, e temos um quadro favorável à expansão desta modalidade de homicídio. Exatamente aquela que mais pânico provoca na população (inclusive gerando condições psicossociais, através da sensação de insegurança do cidadão comum, para que indivíduos temerosos se armem, supostamente para se defenderem da violência das ruas, e provoquem assim situações em que conflitos triviais entre cidadãos comuns também resultem em assassinatos.

Em outros termos, pode-se dizer que o aumento dos homicídios relacionados à criminalidade de rua, em um contexto de baixa eficiência das instituições do sistema de justiça criminal, combinado aos efeitos amplificadores da sensação de insegurança em relação ao crime predatório, propagados pelos meios de comunicação de massa, provoca efeitos sistêmicos não previstos: um grande número de indivíduos armados, capazes potencialmente de resolverem seus conflitos e desacordos sem recurso ao poder público (que afinal, funciona mal), cenário dos mais indesejáveis do ponto de vista do que consideramos convivência humana minimamente civilizada<sup>3</sup>.

Os homicídios institucionais se elevam e novamente caem no período, o que parece indicar uma estabilização em torno de certos valores que, proporcionalmente mais baixos frente às duas modalidades discutidas acima, não deixam de preocupar os que se interessam pelo funcionamento das polícias sob o imperativos da lei e conseqüentemente do respeito aos direitos fundamentais, especialmente o direito à vida.

Os homicídios de extermínio, se observarmos os dados do primeiro semestre de 1997, parecem estar em refluxo. Contudo, talvez seja preciso verificar se houve mudança na forma de noticiamento deste tipo de homicídio, com reflexo no seu registro no BDV-MNDH, como também na maneira de

agir dos grupos de extermínio que obviamente podem ter aumentado a sua eficiência exatamente através da diminuição da sua visibilidade.

### QUANDO E A QUE HORAS SE MATA E MORRE EM PERNAMBUCO?

A observação dos gráficos 5 e 6 confirma o que as publicações anteriores do MNDH afirmavam: quase setenta por cento dos assassinatos são praticados no período noturno e em torno de cinquenta por cento de todos os homicídios ocorrem no sábado e domingo.

Curiosamente, os fins de semana à noite são os dias/horários em que os efetivos policiais estão reduzidos, diminuindo seu poder de dissuasão e aumentando, de forma agregada, as facilidades ambientais para que crimes violentos seguidos de morte aconteçam.

### COM QUE ARMA SE MATA EM PERNAMBUCO?

Tanto em 1996 quanto em 1997, em torno de 80% dos homicídios praticados em Pernambuco, segundo o BDV-MNDH, foram cometidos com armas de fogo<sup>4</sup>. Tais dados revelam um padrão "moderno" de produção de mortes violentas (diferente de um padrão "tradicional" observado em alguns estados do Norte e mesmo no Nordeste, onde a arma branca empata e até supera as armas de fogo como instrumento causador de morte) no estado. Alertam também para o fato de que um controle de armas mais efetivo talvez funcione como elemento redutor de mortes violentas,

tornando menos disponíveis, ou com mais difícil acesso, os meios mais eficazes de provocar homicídios.

### GÊNERO E MORTES VIOLENTAS EM PERNAMBUCO

No que diz respeito ao sexo de vítimas e acusados (ver gráficos 8 e 9), o padrão de vitimização aponta o homicídio como uma atividade preferencialmente masculina, o que inúmeros estudos já indicam há algum tempo. Como também já foi dito, tipos diferentes de socialização provavelmente contribuem para tornar os homens mais vulneráveis a situações de conflito, seja com ou como criminosos, seja com indivíduos próximos, em que desavenças e desacordos em locais públicos são resolvidos de forma privada, sem recurso à autoridade legal. Talvez possa ser dito que homens se arriscam mais no espaço público, se expondo mais aos riscos de confronto e vitimização, sendo que nos espaços da comunidade, da vizinhança, do parentesco, o fato de ser mulher confere uma imunidade diferencial a este grupo social, tornando a resolução de conflitos, com recurso à força, uma tarefa preferencialmente masculina. Um dado importante diz respeito ao que se convencionou chamar de violência conta a mulher. Se dirigirmos nossa análise apenas para os assassinatos praticados por cônjuges (obviamente um contra o outro), no espaço doméstico as mulheres morrem mais do que os homens. Em 1996, como mostra o gráfico 10, dos 53 casos de homicídio praticado por um dos membros do casal, 37 vítimas foram mulheres e 16 homens. Em 1997, até junho, o padrão parece prosseguir: das trinta e duas mortes

2 No gráfico 3, as inúmeras motivações e circunstâncias de homicídios presentes no bloco A do BDV-MNDH foram agrupadas em quatro modalidades de homicídio (procedimento que realizei no livro *Criminalidade Violenta no Brasil Contemporâneo*, 1996): homicídios de proximidade (praticados por "cidadãos comuns" tanto por motivo fútil quanto em situações onde os indivíduos já se conhecem com antecedência e mantêm algum tipo de relação duradoura anterior ao evento); homicídios relativos à criminalidade de rua (praticados por indivíduos envolvidos de alguma forma em carreiras criminosas ou associados a outro tipo de crime como roubos, seqüestros, guerra de quadrilhas, tráfico de drogas, etc); homicídios institucionais (praticados por membros do Sistema Estadual de Justiça Criminal, em serviço); homicídios de extermínio (praticados por grupos e em situações caracterizadas como de extermínio).

3 As taxas de homicídio são calculadas dividindo-se o número de homicídios pela população no mesmo período. Como só tínhamos a população referente ao Censo de 1991 utilizamos as projeções populacionais feitas por Hélio Moura et alii (198...). Não se trata de um retrato demográfico do estado, mas projeções feitas por um notório especialista, com uma margem de erro tolerável que pode perfeitamente servir de artifício para a análise.

violentas, 23 foram de mulheres e 9 de homens. Note-se, assim, que o "crime doméstico" é um sub-tipo de homicídio onde as mulheres têm maior participação tanto como acusadas (pois para os homicídios relativos à criminalidade de rua, homicídios por motivo fútil, homicídios em locais de lazer, e diversas outras sub-modalidades deste tipo de crime violento, as mulheres têm uma participação muito menor), quanto como vítimas (no "lar", o homem permanece, ainda que em menor proporção do que fora dele, como o acusado mais freqüente).

#### PADRÕES GERACIONAIS E HOMICÍDIOS EM PERNAMBUCO

A análise dos gráficos 11 e 12 confirma um fato do qual muito já se falou mas que não deixa de ser chocante. Mais de setenta por cento das vítimas e acusados de homicídios são de indivíduos jovens, com idade até 35 anos. Do lado das vítimas, isto é particularmente grave, pois provavelmente formas de sociabilidade novas devem estar resultando deste tipo de fato: se homens jovens estão morrendo muito, provavelmente tipos familiares novos estão sendo criados, com padrões de sobrevivência mais instáveis (lembre-se que o sustento do lar ainda é atividade prioritariamente masculina) e repercussões na educação das crianças e na qualidade de vida dos que permanecem vivos. Certamente este quadro é mais dramático nos setores menos privilegiados sócio-economicamente.

Do lado dos acusados talvez se possa pensar que o tipo de sociedade em que vivemos não conseguiu criar ainda mecanismos de controle social que substituam os controles que no passado, em um tipo de sociedade menos complexa, menos diferenciada, menos populosa, etc, funcionavam satisfatoriamente: família, escola, comunidade, etc. Certamente os indivíduos mais vulneráveis ao desvio, especialmente às formas violentas de

desvio, são os mais jovens, ou aqueles que os processos de socialização típicos de períodos de mudança social (em que o perfil das oportunidades de crime se altera de forma combinada à manutenção, em níveis indesejáveis, do grau de eficiência das instituições responsáveis pelo controle do crime) atingem de maneira preferencial.

Um olhar mais atencioso para os gráficos 11 e 12 permite observações adicionais. O grupo etário de indivíduos com até 17 anos, em 1996 e 1997, é responsável por mais de 10% tanto das vítimas quanto de acusados. Ou seja, por inúmeros motivos (violência doméstica, envolvimento em atividades criminosas e suas conseqüências, etc) a infância e a adolescência estão tão vulneráveis à vitimização e a participação em assassinatos quanto o grupo de indivíduos com idade entre 36 e 49 anos (note-se que no grupo dos acusados, menores de 18 anos matam mais do que os grupos etários 36 a 49 anos e acima de 50 anos, separadamente). Talvez se possa afirmar que os processos de mudança social acelerada vividos nos últimos 30 anos no país atingem os setores mais jovens da sociedade tornando cada vez mais precoces os papéis outrora desempenhados por adultos. Inclusive os "papéis criminosos".

#### À GUIA DE CONCLUSÃO

A análise dos dados sobre homicídios do BDV-MNDH para o estado de Pernambuco em 1996 e 1997 confirma algumas conclusões de trabalhos anteriores (Oliveira, 1994 e Ratton, 1996) e acrescenta novas tintas a este quadro nada animador. Homens jovens são as vítimas e acusados preferenciais de homicídios. A violência no lar atinge principalmente as mulheres. O envolvimento de crianças e adolescentes em homicídios tanto como agressores quanto como vítimas. Homicídios praticados por cidadãos comuns constituem a maior parte destes crimes violentos mas assassinatos

decorrentes da “criminalidade de rua”, os temidos crimes predatórios, são uma parcela importante dos homicídios. Armas de fogo são o principal instrumento de produção de morte. As taxas de mortalidade por homicídio continuam altíssimas em Pernambuco.

Se os dados de 1996 se repetirem em 1997, teremos em torno de 2400 homicídios no ano (os números do BDV-MNDH em 1996 são de 1101 homicídios; como o BDV-MNDH notícia provavelmente na razão de um para dois vírgula dois em relação ao SIM-SUS<sup>5</sup> temos o número encontrado). A tarefa de controle do crime em uma sociedade democrática não pode ser adiada. O ponto mais sensível e que pode ser atacado a curto prazo é o aumento da eficiência das instituições do sistema de justiça criminal (Polícias, Ministério Público, Tribunais, Prisões). O desenvolvimento de processos sociais em cujo interior se observa o incremento das possibilidades de prática de homicídios tem no Estado o elemento estratégico para a interrupção deste moto contínuo de mortes violentas. Certamente não se trata de qualquer proposta de Estado autoritário ou de ordem acima da lei. Trata-se, sim, de fortalecer as instituições de controle do crime, quantitativa e qualitativamente, capacitando-as a prevenir e reprimir a ocorrência de crimes violentos. Uma Polícia que interaja com a comunidade e que pró-ativamente se antecipe a ocorrência de homicídios respeitando os direitos fundamentais dos indivíduos, um Judiciário menos elitista e capaz de garantir a provisão de justiça para todos e em tempo compatível com as necessidades da sociedade, um Ministério Público fiscalizador efetivo da atividade policial e decididamente articulado com o trabalho de polícia judiciária, são pontos de partida para o estabelecimento de um programa mínimo de controle da violência. Como se vê, trata-se de exigir do Es-

tado (em suas esferas municipal, estadual e federal) o cumprimento de obrigações básicas. Vale ressaltar que a participação da sociedade em parcerias com as instituições governamentais é essencial. A abertura do Conselho Estadual de Defesa Social a esta participação (no caso de Pernambuco restrito às instâncias governamentais) e a criação de Conselhos de Defesa Social nos municípios e bairros, talvez constituam passos iniciais na construção de estratégias de interação entre poder público e sociedade no controle do crime, tanto mais democrática quanto eficazes.

Desta maneira talvez possamos evitar que Pernambuco e, é claro, o país, se tornem um espaço social de uma ficção barata, onde a banalidade da violência não provoque mais indignação e onde as respostas públicas a este ‘mal público’ sejam substituídas por lógicas privadas de imposição de ordem a qualquer custo, excludentes, sem controle da lei e geradoras de novas formas de violência.

#### BIBLIOGRAFIA

Oliveira, Luciano (1994) A dupla face da Violência, Recife, MNDH-Nordeste.

Ratton, José Luiz de Amorim (1996) Violência e Crime no Brasil Contemporâneo, Brasília, MNDH.

---

<sup>4</sup> Tanto no gráfico 3 (Tipos de Homicídio) quanto no gráfico 7 (Homicídios por tipo de arma) os percentuais ultrapassam cem por cento porque o pesquisador pode entrar como dois códigos para o mesmo evento. A solução para tal problema (que não o elimina, mas o minimiza) foi realizar uma regra de três e ajustar os percentuais para tipos de homicídio e tipos de arma como se a sua soma em cada gráfico correspondesse a cem por cento.





---

<sup>5</sup> Continuam válidas as advertências feitas tanto por Oliveira (1994) quanto por Ratton (1996) a respeito dos limites e possibilidades da utilização do BDV-MNDH como fonte de informações para análise.

C R I A N Ç A / ■

## O "Q" da Violência... Como Mudar Essa Cultura ?

---

Rivane Arantes\*

---

Por que insistimos na prática perversa do extermínio ?

Como explicar a violência na nossa sociedade: opção ou ausência de alternativas?

O que está por trás do patamar de mais de 10% de vitimização e de delinquência, em Pernambuco, das nossas crianças e adolescentes ?

Sermos interlocutores nesse diálogo, implica em desafiar-nos a fazer uma leitura atenta aos sinais que a própria sociedade tem emitido ao longo desses anos, principalmente diante de toda explosão de violação aos Direitos Humanos, sejam elas das mais sutis às mais explícitas. Não

há pois, a necessidade de inventar respostas; muito delas já existem e foram colocadas das mais diferentes formas, porém, sempre com o mesmo peso: o peso das ideologias dominantes...

Outra vez as pesquisas<sup>1</sup> confirmam que mais de 70% das vítimas e dos acusados por crimes de homicídio em Pernambuco, dizem respeito a homens jovens, com idade até 35 anos. Além disso, mais de 10% são crianças e adolescentes com até 17 anos de idade, o que segundo dados do Instituto de Medicina Legal em Pernambuco, até Novembro/97, representava um montante de 243 crianças e adolescentes mortas<sup>2</sup>.

---

\* Rivane Arantes é advogada do Gajop - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares

1 RATTON, José Luiz de Amorim. "Ficção Barata": Matar e Morrer em Pernambuco em 1996 e 1997. Recife, 1997. Análise do Banco de Dados da Violência do MNDH/Gajop.

2 Levantamento estatístico sobre índice de homicídios de Crianças e Adolescentes em Pernambuco. Fonte: DPCA - Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente. Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco. 1997.

Constatamos assombrados que mais da metade dos homicídios são praticados por cidadãos comuns (o mesmo vale para as vítimas), sem nenhum envolvimento em atividades criminosas ou, no caso de criança e adolescente, sem passagem pelo Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente (DPCA). Das 243 crianças e adolescentes assassinadas, apenas 24 tinham registro naquele departamento<sup>3</sup>. Em cerca de 80% dos casos de homicídio, o instrumento causador do crime é a arma de fogo, com a devida ressalva às armas brancas, que no Nordeste podem chegar a empatar com as anteriores. Aliado a isso, uma boa dose de insegurança institucional que tem levado a população a um processo de armamento, na vã ilusão de defender-se da violência generalizada.

Dos 243 casos registrados de crianças e adolescentes assassinadas, apenas 13 foram solucionados pelo DPCA, 36 estão ainda em tramitação<sup>4</sup> e o restante não há registros de qual o encaminhamento adotado, muito embora haja um departamento policial especializado para solucionar tais ocorrências criminosas.

Ainda não se consegue explicar como chegamos a um índice de 243 mortes violentas só de crianças e adolescentes em Pernambuco, quando justamente aqui, avançamos desde a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, na criação de espaços plurais, paritários ou não, de sensibilização, articulação, capacitação e cobrança no que diz respeito aos direitos desse grupo tão vulnerável. Para se ter uma idéia, existem hoje prestando atendimento na linha da promoção, da vigilância e da responsabilização (defesa jurídica) mui-

tos fóruns, comissões, conselhos, redes, entidades não-governamentais e até órgãos governamentais estritamente voltados para o estudo e para a ação na área da promoção e defesa daqueles direitos. De onde vem então, o índice de mais de 10% de vitimização e de delinquência atribuídos às crianças e adolescentes pernambucanas<sup>5</sup>?

No momento em que uma criança-trabalhadora do corte da cana-de-açúcar responde que não sabe o que vai ser do seu futuro porque não sonha, questionamo-nos sobre qual o projeto que nós, sociedade dos adultos, estamos oferecendo como alternativa para essas crianças e adolescentes, cuja infância, foi / é “perdida” quando justificamos a ausência do sonho pela “necessidade” do trabalho e / ou, quando calamos pela voz do extermínio.

Então, é momento de perguntarmos: Onde está localizado o nó nessa teia ?

A resposta, mais uma vez, não é tão simples. Nessa procura, alguns indicadores merecem ser abordados.

Estamos afeitos a uma estrutura social que optou pela vinculação dos paradigmas aos ideais de mercado, e por via de consequência, à capacidade de especialização e de competitividade. Para que tal investida dê certo, urge a necessidade da famigerada globalização, o que de forma singular tem significado a uniformização das “coisas” (língua, moeda, cultura, necessidades, visão de mundo, etc.), a diluição do específico, do especial e sua conseqüente massificação, a sufocação do plural, a desresponsabilização do Estado<sup>6</sup>, que no dizer de Dom Pedro Casaldáliga,

3 Levantamento estatístico sobre índice de homicídios de Crianças e Adolescentes em Pernambuco. Fonte: DPCA - Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente. Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco. 1997.

4 Id.

5 Rattón. Op. cit.

6 CASALDÁLIGA, Dom Pedro. Neoliberalismo: Você sabe o que é? REB, Set/97, pp. 544-545.

implica na desresponsabilização da sociedade, a exclusão das maiorias sobranes, reinaugurando o processo de "sobrevivência dos mais aptos".

Herdamos uma sociedade excludente e de forma assustadora, solidificamos e justificamos a idéia da exclusão social, moral, econômica, política, cultural, etc. Quando introjetamos a violência como opção e / ou falta de alternativa de proteção, contra grupos que reputamos ameaçadores aos nossos direitos, e não a compreendemos como consequência de uma realidade deshumanizadora, estamos na verdade, naturalizando o problema chamado violência e via de regra, justificando por exemplo, que grupos vulneráveis da sociedade (crianças e adolescentes, negros, mulheres, índios, etc., todos sob a égide da pobreza) "mereçam" receber um tratamento "diferenciado". Podem ser humilhados, torturados e até exterminados, sem que disso resulte nenhuma consciência de que se está violando seus direitos humanos. Quantas vezes muitos de nós surpreendemo-nos, das formas mais sutis às mais explícitas, utilizando tais justificativas?

Qual é, de fato, o rebatimento que em nós, dados de extermínio de crianças e adolescentes aqui demonstrados podem causar, diante de uma realidade tão "normalizada"? Muitos ainda acreditamos que a delinqüência infanto-juvenil, por exemplo, não passa de uma escolha pessoal. Acreditamos que os aparelhos de repressão do Estado, principalmente as polícias, têm mais é que torturar e se for o caso, até exterminar, como forma de "limpar" a sociedade daqueles que são indesejáveis. Aliás, tem sido um requisito imposto

pela própria modernidade: cidades limpas, assépticas, onde a miséria - já que não pode ser mais escondida e / ou administrada - deve ser eliminada. Eliminação não pela superação, não mais pelo silenciamento, pelo aniquilamento daqueles que a expõem, incomodando os "olhos, ouvidos e narizes" das classes mais abastadas<sup>7</sup>.

Estamos vivendo um período de profundo descrédito nas instituições governamentais, legislativas e judiciárias, o que tem posto em xeque a estrutura do próprio Estado, ao mesmo tempo em que tem impulsionado a sociedade a reformular o seu conceito de "civildade", frente a fenômenos sociais como a violência, restringido a sua capacidade de cidadania. A violência nesse universo, passa a desempenhar um papel social e torna-se moralmente mais defensável quando se consegue convencer as pessoas de que "não existem saídas não violentas", de que "foram esgotados todos os meios", subsidiando àquelas, para que em determinados contextos, permitam-se reconstruir o significado de por exemplo, matar<sup>8</sup>. Esta reformulação moral não só retira os mecanismos de autocontrole, mas engaja as pessoas em atos destrutivos, de tal modo que "o que antes era moralmente condenado, torna-se meritório<sup>9</sup>".

Essa mesma sociedade, em sua mais absoluta maioria, rompeu, ou, melhor dizendo, relativizou o conceito de cidadania e portanto de justiça (regras, valores, sanções, "merecimento"). Não há mais o limite da paciência e da tolerância, não há também mais predisposição e consciência para indignação ante uma violação. Pode-se dizer também que em

7 COIMBRA, Cecília Maria B. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 10 dez. 1997.

8 CARDIA, Nancy. *Direitos Humanos: ausência de cidadania e exclusão moral*. Princípios de Justiça e Paz. Comissão de Justiça e Paz. SP. Jan. 1995.

9 BANDURA, Albert. "Selective activation and disengagement of moral control". *Journal of Social Issues*. 1990. In: *Princípios de Justiça e Paz*, Comissão de Justiça e Paz. SP. Jan. 1995.

dado momento, para algumas pessoas, a experiência de privação de direitos em um contexto de insegurança pessoal, onde sentem-se muito ameaçadas na integridade física, não se transforma em indignação contra os responsáveis pela não realização de seus direitos, mas sim, contra aqueles iguais a si mesmos ou "inferiores" (grifo nosso), que são percebidos como auferindo algum benefício "imerecido" (grifo nosso)<sup>10</sup>.

A situação de desrespeito aos direitos mais elementares e a marca da violência nas circunstâncias mais comuns da vida, acabou por anestesiar a capacidade de nos escandalizarmos diante de tudo que ferir frontalmente os direitos humanos, como se estivesse em curso, "um processo coletivo de desativação dos mecanismos de autocontrole moral". Essa situação torna-se mais difícil quando essa mesma incapacidade para perceber a gravidade da violação dos direitos humanos "dos outros", leva necessariamente, a não entender que, por uma lógica perversa e inelutável, perpetua-se a possibilidade, sempre presente, da violação de "nossos" próprios direitos<sup>11</sup>.

Rompendo com a prática do respeito aos direitos humanos, abrimos mão dos limites para uma convivência saudável, naturalizando aquilo que sempre foi reprovável: violência institucional, assassinatos, maus tratos, tortura, etc. Esse processo de desvinculação, é facilitado pela desresponsabilização individual, deslocando-se a responsabilidade para o coletivo, negando-se as consequências desumanas do comportamento ("não houve massacre") e culpando-se as vítimas ou, ainda deshumanizando-as ("são subhumanas, não têm sensibilidade, exigem métodos brutais")<sup>12</sup>. Nessa lógica, alguns grupos sociais vulneráveis, como as cri-

anças e os adolescentes, são excluídos da convivência social e as relações do Estado e da sociedade com esses, passam não mais a serem baseadas em princípios de justiça (logo, podem ser excluídos).

Já não se acredita mais na polícia e na justiça, estas, são percebidas como ineficazes para conterem a violência. O sistema penitenciário é percebido como não punindo e não regenerando. A violência está "normalizada"; procedimentos injustos são aceitos; a polícia pode matar, torturar ou bater em presos. Grupos considerados inferiores (menores, camelôs, nordestinos, favelados, etc.) são rotulados; justificativas morais para se causar dano são usadas. Ocorre a deshumanização das vítimas; a culpa das violações é atribuída a eles. Denigrem-se as vítimas e há uma grande distância psicológica entre as vítimas da exclusão e aqueles que excluem. Por fim, o campo de preocupação com justiça está restrito às pessoas mais próximas: a família<sup>13</sup>.

Esse patamar de exclusão, tem demonstrado que tal discussão não pode mais ficar na observação apenas dos direitos civis e políticos. Urge compreendermos que, pelo menos nos chamados "países em desenvolvimento", como é o caso do Brasil, essa discussão deva necessariamente passar pela busca da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Para termos uma idéia da interdependência entre esses direitos, em democracias julgadas "consolidadas" como os Estados Unidos, que têm a pior distribuição de renda entre os sete países mais industrializados, também são, nesse conjunto, aquele com a mais alta taxa de homicídios. Em 1997, os Federal Centers for Disease Control and Prevention mostraram que a taxa de

10 Cardia. Op. cit.; 11 Id.; 12 Id.; 13 Id.

14 PINHEIRO, Paulo Sérgio (org). Crime, violência e poder na sociedade. Programa de pós-graduação em Ciência Política, USP, primeiro semestre de 1997.

morte de crianças de 0 a 14 anos por armas de fogo é doze vezes maior que qualquer país do mundo industrializado<sup>14</sup>. A violência portanto, é tanto produto da ausência de políticas públicas capazes de equilibrar a des-nível econômico e social, quanto da consciência deturpada de apartheid social.

Então, a tarefa de frear o fenômeno da violência não cabe apenas ao Estado enquanto “provedor”, mas a outros sujeitos sociais (inclusive internacionais), e à própria sociedade civil, nos seus aspectos individuais e coletivos. Nesse sentido, para enfrentar os problemas globais e constituir a governabilidade possível em nível mundial os Estados são obrigados a dividir este papel com outros atores<sup>15</sup>.

Lendo esse contexto a partir dos excluídos, percebemos claramente vários interrogantes, que a nós parecem dar avisos. Quando o cotidiano põe em xeque as várias instituições da sociedade (esta entendida na sua dimensão macro: igreja, entidades, Estado); quando ainda existe/resiste uma cultura arraigada, perversa e sedimentada de extermínio de crianças e adolescentes em particular; quando as nossas tentativas de desafiar o Judiciário, numa atitude responsabilizadora, como a missão de solucionar casos exemplares de violação aos direitos humanos, alcançam apenas uma parte diminuta do problema e ainda assim, com uma enorme distância entre o data da violação e a data da “tutela estatal dos direitos”; quando exigimos do Executivo transparência e atendimento prioritário às crianças e adolescentes e ao final disso tudo, constatamos perplexos que 243 crianças e adolescentes tiveram seus direitos à vida antecipadamente tomados (em alguns casos pelos próprios agen-

tes estatais, cuja atribuição é a segurança dos cidadãos), questionamos sobre qual realmente tem sido a nossa contribuição, enquanto entidades não-governamentais de defesa dos direitos humanos e especificamente dos direitos da criança e do adolescente, na mudança de concepções dessa natureza e na assimilação de novos paradigmas. Qual o alcance dessas entidades dentro de uma realidade que condena as crianças e adolescentes à morte. Estamos, de fato, prestando um serviço de qualidade, capaz de tirar de “ordem” essa lógica do extermínio?

Essa mesma realidade tem dito que muito já foi feito, contudo ainda não marcamos o “gol” da cidadania. Portanto, há muito o que fazer! Isso nos lembra que é tempo de mensurar a eficácia de nossas ações e repensando nossa prática, à luz da realidade que nos deixa a todos perplexos, desconstruirmos alguns de nossos paradigmas, como a possibilidade de reinventarmos, intervindo, realidades mais humanas. Só assim, poderemos sonhar com a desconstrução desse velho modelo de sociedade e experimentarmos um novo, mais democrático, e portanto “civilizado”; que se baseie no respeito aos Direitos Humanos; que opte por uma indignação ativa, ou seja, eficaz e planetária; que absorva a lógica da solidariedade e da criatividade; que vigie as ações governamentais e dos agentes estatais como um todo, na prestação dos serviços à comunidade, em especial, os essenciais; que se possa utilizar e reinventar os mecanismos de proteção dos cidadãos contra prováveis abusos do poder público; pois, só assim, poderemos vislumbrar a revitalização dos ideais de justiça e de cidadania, com a democratização dos espaços sociais, reincluindo os que desses foram alijados.

## A Eficácia dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Constituição Federal de 1988

Jayme Benvenuto Lima Jr.\*

A abordagem dos direitos econômicos, sociais e culturais - e, vale dizer, dos direitos humanos em geral - na Constituição brasileira de 1988, teve uma relevância especial. O constituinte pátrio, seja movido por pressões da própria sociedade brasileira, seja por pressões da comunidade internacional, seja ainda por pressões advindas dos dois lados, procurou dotar o Brasil de normas que podem ser consideradas avançadas para os níveis de desenvolvimento social do país e, mais ainda, em comparação com a Constituição Federal anterior. Neste breve estudo, tentarei demonstrar que há na Constituição brasileira de 1988 uma influência fundamental do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela ONU em 1966,

ao qual o Brasil veio a aderir logo após a promulgação da Constituição.

### Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Ordem Internacional

Os direitos econômicos, sociais e culturais estão presentes na Ordem Internacional desde a Declaração Universal de Direitos Humanos (arts. 22 ao 28), adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948, instrumento internacional que procurou combinar o valor liberal da liberdade com o valor social da igualdade. A idéia de proteção a esse tipo de direito envolve a crença de que o bem estar individual resulta, em parte, de condições econômicas, sociais e culturais, bem como a visão de que o go-

\* Jayme Benvenuto Lima Jr. é advogado e coordenador do Gajop, atualmente mestrando na faculdade de Direito na Universidade Federal de Pernambuco



verno tem a obrigação de garantir adequadamente tais condições para todos os indivíduos<sup>1</sup>. Ao fazê-lo, a Declaração Universal de Direitos Humanos adotou a concepção contemporânea, pela qual os direitos humanos são concebidos como uma unidade interdependente e indivisível<sup>2</sup>. Trata-se da visão de que a classificação dos direitos humanos em gerações não significa que uma substitua a outra, mas que uma interage com a outra. Até porque, cada vez mais, sérios questionamentos são feitos a tal classificação, em função de não explicar, como pretende, a origem e a validação dos direitos humanos<sup>3</sup>.

Tanto o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como o de Direitos Civis e Políticos foram adotados em 1966, embora só tenham entrado em vigor dez anos depois, tempo em que conseguiram o número de adesões necessário. Eles representaram a “jurisdicização” da Declaração Universal<sup>4</sup>, então entendida como uma mera carta de intenções, destituída, portanto, de força de lei. Representam também o detalhamento de direitos, definidos muito genericamente na Declaração Universal<sup>5</sup>. Nesse sentido, são instrumentos de adicional proteção dos Direitos Humanos, destinados a entrar em cena quando falham as instituições nacionais<sup>6</sup>.

Os direitos consagrados nos dois pactos deveriam constituir um só instrumento normativo, mediante a visão da indivisibilidade dos Direitos Humanos. Pressões de muitos países fizeram com que eles fossem reunidos em dois pactos, para o que alegavam, principalmente, que os direitos civis e políticos eram auto-aplicáveis e passíveis de cobrança imediata, enquanto que os direitos econômicos, sociais e culturais eram “programáticos”<sup>7</sup>. Por trás dessa alegação estava realmente a guerra fria entre os países capitalistas e socialistas, que

fazia com que uns e outros não aceitassem os direitos supostamente consagrados de suas ideologias.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais criou obrigações para os Estados-partes, atribuindo-lhes responsabilização internacional nos casos de violações aos direitos enumerados. Essas obrigações, no entanto, são tênues, em função da alegada progressividade dos referidos direitos.

O primeiro direito nominado pelo Pacto é o direito à autodeterminação, que a rigor seria, de acordo com a classificação dos Direitos Humanos em três gerações, um direito de terceira geração, na medida em que atribui direitos e obrigações entre os países, no sentido do respeito e da solidariedade recíprocos, em busca de uma convivência pacífica. A definição desse direito no aludido Pacto tem a função de, a partir dele, basear a liberdade dos Estados para assegurar o seu desenvolvimento econômico, social e cultural, nos termos do art. 1o.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apresenta um extenso rol de direitos, que vai muito além daqueles apresentados na Declaração Universal. Entre os direitos estabelecidos estão os seguintes: ao trabalho (em condições justas e favoráveis); à associação em sindicatos; à greve (exercido em conformidade com a lei nacional); à previdência social; à constituição e à manutenção da família (em condições dignas); à proteção especial de crianças e adolescentes contra a exploração econômica e no trabalho; à proteção contra a fome; à cooperação internacional (para auxiliar no desenvolvimento dos países); à saúde física e mental; à educação (que vise o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos Direitos

Humanos e liberdades fundamentais); ao respeito à cultura de cada povo e região; e ao progresso científico e técnico (em colaboração com outros países). Trata-se, portanto, do estabelecimento de deveres aos Estados, diferindo assim do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que estabelece direitos para os indivíduos dos Estados.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim, estabelece direitos para terem validade a depender da atuação dos Estados, “que devem adotar medidas econômicas e técnicas, isoladamente e através da assistência e cooperação internacionais, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização dos direitos previstos pelo Pacto”.<sup>8</sup>

Diversamente do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que instituiu um Comitê de Direitos Humanos para monitorar sua aplicação, bem como o sistema de comunicações inter-estatais e a sistemática das denúncias individuais, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabeleceu o monitoramento de sua aplicação meramente através da sistemática de apresentação de relatórios<sup>9</sup> ao secretário geral da ONU, consignando as medidas adotadas pelo Estado-parte para conferir a observância aos direitos estabelecidos no Pacto. A inexistência de sanções claramente definidas dificulta a exigibilidade dos direitos em nível internacional, o que termina por constituir um sério limite à aplicabilidade do Pacto. Os limites à aplicabilidade do Pacto são colocados também pelos questionamentos à forma como, até hoje, têm-se estabelecido o controle por meio dos relatórios, nem sempre exigidos e nem sempre avaliados adequadamente<sup>10</sup>. Por conta de tais limites, nos dias de

hoje é pacífico que se tem que buscar novos caminhos a fim de viabilizar a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano internacional.

Ao fundamentar sua criação, o Pacto, no seu preâmbulo, reconhece que “o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos”. O mesmo reconhecimento é feito pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos aos direitos econômicos, sociais e culturais, também em seu preâmbulo. Essa foi a fórmula encontrada para articular as duas categorias de direitos, afastadas pela intolerância ideológica dos governantes da época.

No Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, essa vinculação também é feita pelo art. 2o., 2: “Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento, ou qualquer outra situação”.

Os Estados, pelo Pacto, se comprometem a “adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos (...), em particular, a adoção de medidas legislativas”. Como vemos, a crença na lei, como instrumento de transformação da realidade, é patente no Pacto.

## Garantias (Formais) Constitucionais dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil

A Constituição brasileira de 1988<sup>11</sup> possui influência fundamental do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a começar pelo seu preâmbulo, que revela diversos elementos tendentes a assegurar tal categoria de direitos, ao lado dos direitos civis e políticos. O preâmbulo aludido faz referência às expressões “direitos sociais”, “bem estar” e “desenvolvimento”, como valores (supremos) da sociedade brasileira. O art. 1º. da Constituição Federal, por seu lado, institui “os valores sociais do trabalho” como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. O art. 3º. estabelece a “solidariedade”, o “desenvolvimento nacional” e a “erradicação da pobreza e da marginalização”, além da “redução das desigualdades sociais e regionais”, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Em coerência com a visão internacionalista do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Constituição de 1988, em seu art. 4º., estabelece o “direito à autodeterminação”, a “não intervenção”, a “igualdade entre os estados”, a “solução pacífica dos conflitos”; a “defesa da paz”; o “repúdio ao terrorismo e ao racismo”; a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”; e a “concessão de asilo político” como princípios a reger as relações do Brasil no âmbito internacional. Essa visão internacionalista serve de base a toda a defesa dos direitos humanos preconizada na Carta de 1988, uma vez que esta reafirma a inserção do Brasil na Ordem Internacional na perspectiva da proteção dos direitos fundamentais.

Abaixo, são elencados os principais

direitos econômicos, sociais e culturais definidos na Constituição brasileira, os quais nem sempre gozam da possibilidade de exigibilidade concreta, conforme veremos no decorrer deste texto.

Entre os direitos e garantias fundamentais, o direito à propriedade é um dos que mais detalhadamente são definidos pela Constituição de 1988, com o que o Brasil mantém a tradição de atribuir importância especial à propriedade. Os incisos XXII ao XXXI, do art. 5º., estabelecem normas gerais relacionadas à propriedade e limites a esse direito, decorrentes da compreensão (positivada no inciso XXIII) de que a propriedade deverá atender a sua função social.

A garantia do direito ao trabalho, nos termos do art. 5º., inciso XIII, e, principalmente, do art. 7º. e incisos, se faz toda na conformidade das normas internacionais, especialmente o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Exemplo importante é o salário mínimo, definido no inciso IV da Constituição, que busca, em termos formais, atender “às necessidades básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”, de modo a preservar o poder aquisitivo dos trabalhadores. O mesmo se refere à previdência social e à proteção à família, inclusive das crianças e adolescentes, tendo como base, além do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Sobre os Direitos da Criança.

A concessão da “mais ampla proteção e assistência possíveis” à família, preconizada pelo art. 10 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, está presente em diversos incisos do art. 7º. da Constituição, ao estabelecer garantias ao trabalho (salário família, licença paternidade, etc), particular-

mente ao trabalho da mulher, com reflexos para a família (licença maternidade, proteção do mercado de trabalho da mulher, etc); e nos arts. 226 ao 230, constantes de garantias ao casamento civil, à união estável, à proteção da criança e do adolescente e dos idosos, pelo Estado e pela sociedade. Ainda no tocante ao Direito do Trabalho, o art. 170, VIII, estabelece como princípio da Ordem Econômica do país a “busca do pleno emprego”, revelando uma das mais utópicas positivações de direitos proporcionadas pelo constituinte de 1988, tendo em vista o sistema econômico vigente.

Entre os direitos sociais (não entendidos apenas como os direitos trabalhistas), encontram-se também aqueles ligados à política urbana e à política agrária, constantes dos arts. 182, 183, e 184 ao 191, respectivamente. As políticas definidas ali têm inteira vinculação, do ponto de vista formal, com o ideal de busca do pleno desenvolvimento e do bem estar da população, consagrados no preâmbulo da atual Constituição. Têm vinculação, igualmente, com a busca da diminuição das diferenças regionais e a erradicação da pobreza e da marginalização, definidas no art. 3o.

No Título VIII - Da Ordem Social, Capítulo II - Da Seguridade Social, além dos direitos relacionados à previdência social, são reunidos os direitos à saúde, que obtiveram especial atenção do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A saúde é definida pela Constituição de 1988 como um direito cabível a todos os brasileiros e um dever do Estado; cabendo a este garantir o direito por meio de um sistema de saúde de acesso universal e igualitário (art. 196). Apesar dessa definição, a saúde é de livre exploração por parte da iniciativa privada, que inclusive pode participar, de forma complementar, do Sistema Úni-

co de Saúde estatal.

A educação e a cultura têm regulamentação estabelecida pelo Capítulo III da Constituição. A educação, também definida como direito de todos e dever do Estado, tem regulamentação semelhante à saúde, na medida em que também está aberta à exploração da iniciativa privada. Com isso, a Constituição, diga-se de passagem, compatibiliza os direitos sociais com um dos fundamentos do Estado brasileiro, segundo o art. 1o., inciso IV: o respeito aos valores da iniciativa privada. Destina-se a educação, nos termos do art. 205, “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, para o que estabelece como principais princípios, “a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a gestão democrática do ensino público; e a garantia de padrão de qualidade”.

Os arts. 215 e 216 procuram atender à concepção pela qual a universalização dos direitos deve ser compatível, na medida do possível, com o respeito às culturas e manifestações culturais dos povos e regiões dos países e entre os países. Pelos referidos artigos, o Estado brasileiro se compromete a garantir o pleno exercício dos direitos culturais, por meio da proteção das manifestações populares, indígenas e afro-brasileiras, assim como de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, na tentativa de garantir respeito ao patrimônio cultural do país, em reparo às injustiças cometidas no passado, notadamente em relação dos povos indígenas e negros. O incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico, constante dos arts. 218 e 219, procura atender às exigências expressas pelo art. 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais, que também se refere ao direito à cultura.

A importância dada aos direitos humanos pela Constituição brasileira de 1988 é parte de um processo de internacionalização do Brasil<sup>12</sup>. Esse processo fez com que o constituinte pátrio estabelecesse status especial para as normas de direitos humanos e inclusive para os tratados internacionais de direitos humanos, que passaram, por força de dispositivo constitucional, a integrar a própria Constituição. Essa condição faz com que, do ponto de vista formal, os direitos constantes dos tratados internacionais de direitos humanos possam ser, segundo parte da doutrina, exigidos imediatamente no âmbito interno<sup>13</sup>.

#### Limites Constitucionais à Exigibilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil

Como vimos, é patente a influência do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na conformação da Constituição brasileira de 1988, no que se refere aos direitos respectivos. O constituinte pátrio, por pressão internacional<sup>14</sup> ou da sociedade brasileira, ou, ainda, em função de ambas as razões, dotou o país, do ponto de vista legal, de todo um elenco de direitos fundamentais no campo econômico, social e cultural.

Mais importante, no entanto, que tal influência, é perceber que a prevalência que a Constituição deu aos direitos humanos, representa o compromisso com a inclusão dos temas de direitos humanos na realidade brasileira e, mais, a inserção dos tratados internacionais de direitos humanos no próprio corpo constitucional<sup>15</sup>. Tal postura constitucional implica na adoção do princípio da aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais, inclusive os constantes dos tratados internacionais de proteção dos direitos huma-

nos, os quais “passam a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno”<sup>16</sup>, nos termos assegurados pelo art. 5o., parágrafo 1o., da Constituição de 1988.

Se podemos acompanhar tal posicionamento de parte da doutrina, levantamos, todavia, nossas sérias dúvidas sobre a possibilidade de exigibilidade prática imediata dos direitos econômicos, sociais e culturais, na medida em que inexistem, como visto anteriormente, mecanismos internacionais específicos de concretização de tais direitos; e mesmo em nível nacional, são precários os mecanismos constitucionais de exigibilidade específica dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Em que pese a boa vontade do constituinte, a disparidade do texto constitucional com a realidade brasileira é fenomenal<sup>17</sup>. Passados já dez anos da promulgação da atual Constituição, persistem gravíssimas violações aos direitos econômicos, sociais e culturais, sem que se tenha avançado em termos da definição de garantias efetivas e eficazes, específicas para os referidos direitos. À parte basicamente os direitos trabalhistas, previdenciários e do consumidor, que encontram diversos recursos legais destinados a garanti-los na prática, poucos são os instrumentos concretos de exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A disparidade é ainda maior em relação aos direitos civis e políticos - comumente vistos como “mais humanos” que aqueles -, que possuem diversos mecanismos de exigibilidade em nível interno, dos quais são exemplos notórios o habeas corpus, o habeas data, o direito de resposta e o mandado de segurança. Entre os mecanismos constitucionais capazes de prestar algum respaldo à exigibilidade dos

direitos econômicos, sociais e culturais a ação popular (destinada a “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”) (art. 5º LXXIII); da ação civil pública (para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos) (art. 129, III), intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal (para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, ou para assegurar a observância dos princípios constitucionais pertinentes à forma republicana, ao sistema representativo, ao regime democrático e aos direitos da pessoa humana (art. 34, VI e VI, “a” e “b”).

É importante notar que os mecanismos nominados poderão ser usados, mas com a finalidade de anular, impedir ou evitar ações nocivas ou em desacordo com a Constituição, relacionadas aos direitos econômicos, sociais e culturais, quando praticadas pelo Poder Público. O objetivo, portanto, é o de desfazer ações, e não o de implementar os direitos de segunda geração, o que, em si, constitui um sério limite às necessidades colocadas para a vigência dos referidos direitos entre nós.

Do ponto de vista prático, portanto, em nível interno ainda não há como garantir o cumprimento da maior parte dos direitos econômicos, sociais e culturais. Assim, vejamos: quais são os instrumentos competentes para exigir do Estado brasileiro o respeito à cultura indígena ou afro-brasileira numa determinada área do país? Quais as maneiras de assegurar a construção de casas populares, fazendo jus aos dispositivos constitucionais referentes a uma política urbana democrática? No tocante à política agrária, como obrigar o Estado a promover a reforma agrária, nos termos definidos pela Constituição? Como exigir do Estado a prestação

de serviços de saúde universais e de qualidade, nos termos da Constituição? Mesmo entre os direitos trabalhistas, qual seria a maneira de fazer com que o salário mínimo venha a atender a todos os itens que a Constituição diz atender?

Tal circunstância leva-nos a levantar a necessidade da previsão constitucional de mecanismos específicos e claramente definidos para a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais. A inexistência desses mecanismos denuncia a fragilidade da Constituição de 1988, em relação à efetiva garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, definidos em termos normativos à luz do Pacto Internacional respectivo.

A propósito, a Constituição Federal reproduz a precariedade dos mecanismos de exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais no âmbito internacional. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também não possui, como vimos, mecanismos de exigibilidade, no nível dos definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos. Enquanto este último possui comissões e cortes destinadas a julgar e sancionar os Estados pelas violações cometidas pelos Estados, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais restringe o monitoramento a um sistema de relatórios a serem apresentados à ONU. Em termos práticos, restam as sanções econômicas “brancas”, aplicadas de acordo com condicionantes políticos, e que, por serem “brancas”, não possuem um processo legal estabelecido, nos termos consagrados pelo Direito moderno.

Além dos limites referidos, a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil de hoje conta com outros limites estabelecidos pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo Presidente da República em maio de 1996.

O Programa Nacional de Direitos Humanos e Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) desconsiderou quase que completamente os direitos econômicos, sociais e culturais<sup>18</sup>, dotando de prevalência apenas os direitos civis e políticos, com a alegação de que teriam sido reconhecidos primeiramente na história da humanidade. Tal priorização fere inteiramente o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, aprovado com a participação ativa do governo brasileiro na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993. Conforme já afirmado anteriormente, o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos quer significar que os direitos humanos são um todo impassível de hierarquização.

A classificação dos direitos humanos em três gerações tem importância, portanto, meramente metodológica, na medida em que resgata historicamente o seu processo de construção histórica; não implicando em atribuir maior ou menor importância a quaisquer das gerações de direitos. Por trás de tal princípio está a concepção de que inexistente a possibilidade de vigência real de direitos civis e políticos sem que vigorem também os direitos econômicos, sociais e culturais e vice versa. Em outros termos, o direito ao desenvolvimento, tão buscado pela sociedade brasileira e mundial, impõe a vigência igualmente de direitos de primeira, segunda e terceira geração.

Do ponto de vista social, é injustificável que os direitos econômicos e sociais estejam de fora de um Programa que busca responder às principais violações aos direitos humanos no Brasil. A situação da educação, da saúde, do trabalho, da terra (urbana e rural), entre outras questões, têm,

no Brasil contemporâneo, a mesma carga dramática das violências físicas cometidas pelas polícias brasileiras, para citar um dos graves problemas relacionados ao exercício dos direitos civis e políticos. Exemplo gritante é o dos trabalhadores sem terra, aliados do processo de desenvolvimento em função de uma estrutura de poder excludente que vemos se perpetuar às vésperas do século 21. Para esse grande contingente de populações vulneráveis a violências sociais centenárias, o PNDH não deu respostas, ainda que programáticas.

Do ponto de vista jurídico-positivo, o PNDH desconsiderou uma série de dispositivos constitucionais que especificam a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais. A começar pelo preâmbulo, que, como visto, estabelece a instituição de um “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”, numa clara referência à indivisibilidade dos direitos humanos. No que tange ao art. 3o., III, da Constituição Federal, que estabelece “a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais” como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como fazê-lo a não ser dando atenção especial para os direitos econômicos, sociais e culturais (da mesma forma que aos direitos civis e políticos)?

Caminhos e Alternativas Para a Superação dos Limites à Exigibilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O descompasso entre as definições constitucionais e as possibilidades práticas de exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil, instiga a pensar em alternativas viáveis à superação dos limites verifi-

cados.

A busca de superação dos limites à exigibilidade dessa categoria de direitos deve, em primeiro lugar, rechaçar toda e qualquer tentativa de minimização dos direitos econômicos, sociais e culturais em relação aos civis e políticos, tradicionalmente vistos como mais importantes que os de segunda geração, acorde a conceituação liberal. Para tanto, deve-se respaldar a posição tanto na perspectiva da indivisibilidade dos direitos humanos, quanto nos preceitos constitucionais, especialmente os que zelam pela prevalência dos direitos econômicos, sociais e culturais. A exigência preconizada deve se dar ainda com base no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, subscrito pelo Brasil, segundo o qual os países subscritores devem dedicar o máximo dos recursos disponíveis do Estado e da Sociedade para satisfazer os direitos econômicos, sociais e culturais.

Do ponto de vista jurídico-positivo, é urgente que sejam procedidas a alterações constitucionais e regulamentações legislativas no sentido de possibilitar a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano interno<sup>19</sup>. É preciso definir claramente formas de exigibilidade dos referidos direitos, de maneira a incorporá-las à prática social e jurídica do país, independentemente da boa vontade interpretativa de juizes mais avançados. Nesse sentido, é possível pensar em estabelecer garantias práticas ao cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, à semelhança das garantidoras dos civis e políticos. Um exemplo, nesse sentido, é o direito ao desenvolvimento, relacionado à questão da democracia e do bem-estar social, dados os conflitos com o tema do meio ambiente. Nesse particular, pode-se pensar, como já se vem implementando em muitas partes do mundo, em estabelecer cláusulas,

relacionadas a prazos, que reduzam progressivamente, a níveis suportáveis, os efeitos nefastos causados à natureza pelo desenvolvimento.<sup>20</sup>

À parte as necessidades das alterações legislativas preconizadas, e especialmente enquanto estratégia de sensibilização do Poder Judiciário para a efetividade dos dispositivos constitucionais quanto à matéria, é fundamental que se adote a prática - particularmente por parte das entidades de defesa da sociedade - de provocar o Judiciário a se posicionar quanto aos direitos referidos. Essa postura social de pressão, por meio da interposição de ações judiciais de cunho social, poderá vir a fortalecer as ilhas de abertura do Poder Judiciário pátrio com vistas à proteção dos direitos de segunda geração. Nesse sentido, particular utilidade pode vir a ter o mandado de injunção, remédio destinado a fazer com que o Poder Judiciário esclareça, do ponto de vista da exigibilidade, certos direitos constitucionais. Note-se que a norma constitucional estabelece claramente a possibilidade do uso do mandado de injunção em relação às questões de cidadania, dentro das quais encontram-se os direitos econômicos, sociais e culturais.

Nesse intento, é importante articular os esforços de diversos organismos, entidades e pessoas, com o propósito de ampliar a legitimidade para as demandas. É preciso ter em conta, no entanto, que a hipótese da acionabilidade do Poder Judiciário<sup>21</sup> é real, mas bastante limitada face ao frágil rol de mecanismos constitucionais acionáveis para os direitos referidos e - o que é ainda mais sério - à forte cultura conservadora daquele Poder em reconhecer apenas os direitos civis e políticos.

O mesmo esforço de pressão deve ser estabelecido junto ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que precisa ser constante e cada vez mais demandado pela



sociedade brasileira, particularmente em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. As iniciativas tenderiam a forçar o sistema a agir não apenas em matéria de direitos civis e políticos, com o que se estaria quebrando a visão estreita, ainda hegemônica, de que os direitos de primeira geração teriam status preferencial de exigibilidade junto aos países. A estratégia tem especial relevância para países, como o Brasil, que possuem leis nacionais claramente favoráveis aos direitos de segunda geração.

Dada a ampla capacidade que a comunidade internacional demonstra ter para pressionar o país a adotar comportamento compatível com os direitos humanos, ressaltamos a importância da sistemática de elaboração de relatórios. Embora levando em conta as críticas colocadas à eficácia imediata dessa sistemática, os relatórios podem contribuir para firmar a opinião pública internacional a respeito do país, com reflexos nas relações internacionais. É urgente, nesse sentido, que os órgãos públicos identificados com a defesa e proteção dos direitos humanos - como o Ministério Público, em nível federal e estadual - e os conselhos nacionais, estaduais e municipais ligados às lutas gerais e específicas de direitos humanos, assim como as organizações da sociedade civil, dediquem especial atenção a exigir o cumprimento dos relatórios pelo Governo brasileiro e, ainda mais importante, para o monitoramento da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil, acorde os compromissos assumidos internacionalmente e plenamente presentes, do ponto de vista formal, na Constituição Federal.<sup>22</sup>

A essa altura, é forçoso tocar na possibilidade de responsabilização do poder público pelo descumprimento de normas definidas em tratados internacionais assinados pelo país. O recurso à ação indenizatória, nesse

caso, serviria não para garantir a exigibilidade imediata de direitos econômicos, sociais e culturais, mas como uma forma de chamar a atenção dos poderes públicos para as obrigações assumidas internacionalmente pelo país, obrigando-os a respeitar progressivamente tais direitos.<sup>23</sup>

Por fim, tendo por base os dispositivos constitucionais quanto à matéria e os limites do Programa Nacional de Direitos Humanos, pode-se pensar no estabelecimento de um sistema de monitoramento da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais no país, com o controle da sociedade. Nesse sentido, considero que, no âmbito da sociedade civil organizada, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), a Plataforma Nacional Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento e a Associação Nacional de Organizações Não Governamentais (ABONG), entre outras entidades de representação social nacional, podem constituir espaços que venham a garantir a colocação dos referidos direitos na agenda nacional, por meio da elaboração de pareceres ou relatórios anuais sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais no país. Tal proposta, diga-se de passagem, encontra respaldo no próprio Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que incentiva a participação da sociedade na elaboração de estudos de implementação dos direitos. O esforço dessas entidades teria a função de exigir dos poderes constituídos a vigência efetiva da Constituição brasileira no tocante aos direitos econômicos, sociais e culturais.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Sobre as duas principais categorias de direitos humanos, diz Héctor Gross Espiell: "La obligación del Estado respecto de los derechos civiles y políticos es, en lo esencial e estricto, la de no violarlos, no lesionarlos mediante la acción o la omisión. (...) En cambio, con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene, esencial aunque no exclusivamente, una obligación de hacer: la obligación de brindar los medios materiales para que los servicios de asistencia económica, social, sanitaria, cultural, etc., provean los elementos y medios necesarios de satisfacerlos" (Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos

internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. In: Estudios sobre derechos humanos. Editorial Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid. 1988. P. 331).

2 A respeito do debate em torno dos direitos humanos como uma unidade interdependente e indivisível e da classificação, veja-se o que diz Héctor Gros Espiell: "Es indudable que hoy el Derecho internacional encara la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales con el mismo interés y atención que el tema de los derechos civiles y políticos. Y esto es correcto y plausible, porque todos los derechos humanos constituyen un complejo integral, único e indivisible, el que los diferentes derechos se encuentran necesariamente interrelacionados y son interdependientes entre sí. (...) Sin la efectividad del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. Pero a la inversa, sin la realidad de los derechos civiles y políticos (...) los derechos económicos y sociales carecen, a su vez, de verdadera significación". (Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. In: Estudios sobre derechos humanos. Editorial Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid. 1988. P. 324-325).

3 "La clasificación de los derechos humanos en dos grandes categorías es sólo el resultado de un esfuerzo para encarar su protección (...). Pero una clasificación de este tipo no involucra la aceptación de la existencia de una naturaleza distinta en los derechos de cada categoría ni niega la posibilidad de que algunos derechos, que histórica y políticamente se han incluido en una categoría, no puedan pasar a la otra o ser objeto de un sistema de protección diferente a la de los otros derechos que a veces se incluyen en su mismo grupo o categoría. Los casos del Derecho de propiedad, de la libertad de trabajo, de la libertad sindical, del Derecho de huelga, etc., son algunos ejemplos de derechos que pueden encontrarse en esta situación". (Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. In: Estudios sobre derechos humanos. Editorial Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid. 1988. P. 324-325).

4 A respeito do processo de 'juridicização' da Declaração Universal de Direitos Humanos, diz Flávia Piovesan: "Todavía, sob um enfoque estritamente legalista (não compartilhado por este trabalho) a Declaração Universal, em si mesma, não apresenta força jurídica obrigatória e vinculante. (...) À luz desse raciocínio e considerando a ausência de força jurídica vinculante da Declaração, após a sua adoção, em 1948, instaurou-se uma larga discussão sobre qual seria a maneira mais eficaz em assegurar o reconhecimento e a observância universal dos direitos nela previstos. Prevaleceu, então, o entendimento de que a Declaração deveria ser 'juridicizada' sob a forma de tratado internacional, que fosse juridicamente obrigatório e vinculante no âmbito do Direito Internacional. Esse processo de 'juridicização' da Declaração, começou em 1949 e foi concluído apenas em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais distintos - o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais - que passavam a incorporar os direitos constantes da Declaração Universal" (Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 175 - 176).

5 Foi bastante acirrado o debate ideológico em torno da inclusão dos direitos económicos, sociais e culturais na Declaração Universal de Direitos Humanos: "La inclusión de esta categoría de derechos - frente a la conjunción del precedente constituido por ciertos proyectos de carácter internacional con las iniciativas de algunos países que recogían, en especial, los resultados de las experiencias constitucionales y legislativas en la materia, cumplidas después de 1917 -, no fue fácil. Es el resultado de una compleja y difícil negociación política" (Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. In: Estudios sobre derechos humanos. Editorial Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid. 1988. P. 347).

6 Posiciona-se Flávia Piovesan: "Reitera-se a ideia de que a forma pela qual um Estado trata seus nacionais não se limita à sua jurisdição reservada. A intervenção da comunidade internacional há de ser aceita, subsidiariamente, em face da emergência de uma cultura global que objetiva fixar padrões mínimos de proteção dos direitos humanos (...) A universalização dos direitos humanos fez com que os Estados consentissem em submeter ao controle da comunidade internacional o que até então era de seu domínio reservado. (...) Cabe atentar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, com seus inúmeros instrumentos, não pretende substituir o sistema nacional. Ao revés, situa-se como direito paralelo e suplementar ao direito nacional, no sentido de permitir sejam superadas suas omissões e deficiências" (Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Interna-

cional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 172-177).

7 Héctor Gros Espiell defende a progressividade dos direitos económicos, sociais e culturais nos seguintes termos: eles "no pueden suponer - con carácter general - la facultad directa e inmediata de exigir al Estado - concreta y específicamente, la prestación que está en la esencia del reconocimiento del Derecho. La obligación del Estado radica en el imperativo deber de dedicar, dentro de sus posibilidades económicas y financieras, los recursos necesarios para la satisfacción de esos derechos económicos, sociales y culturales. (...) En el grado actual de desarrollo del Derecho internacional - y sin duda durante un muy largo periodo - sólo es posible tener una declaración y enumeración de los derechos económicos, sociales y culturales, el reconocimiento convencional de la obligación de promocionarlos y respetarlos y la afirmación del deber jurídico de los Estados de dedicar sus recursos y sus políticas económicas y financieras - dentro de los límites de sus posibilidades reales - a su satisfacción". (Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. In: Estudios sobre derechos humanos. Editorial Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid. 1988. P. 331-332). Embora sem contraditar a progressividade dos direitos humanos, Flávia Piovesan posiciona-se assim acerca da questão: "Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos económicos, sociais e culturais não são direitos legais. (...) A obrigação de implementar estes direitos deve ser compreendida à luz do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, reafirmado veementemente pela ONU na Declaração de Viena de 1993 e por outras organizações internacionais de direitos humanos. (Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 197)

8 Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 194.

9 Es imposible, en el actual grado de evolución del Derecho, tanto interno como internacional, pensar en el establecimiento de un sistema de control y protección análogo al existente en materia de derechos civiles y políticos. (...) Por eso, para los derechos económicos, sociales y culturales, con la salvedad antes hecha, el sistema de control y protección internacional há de fundarse en la remisión de informes, por los Estados partes en el correspondiente sistema internacional, en que se describa la forma en que se da cumplimiento a la obligación que a esse respecto han asumido, al análisis de los informes, de la manera más eficaz y exhaustiva posible, por órganos especialmente aptos para esa labor y con el envío de recomendaciones y observaciones a los Estados por el órgano de examen o por outro u otros órganos del sistema internacional correspondiente" (Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. In: Estudios sobre derechos humanos. Editorial Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid. 1988. P. 345-346).

10 Embora defendendo o sistema de controle por meio de relatórios, Espiell é crítico à forma de "controle" atualmente exercida: "De tal modo, el sistema reposa, prácticamente en forma exclusiva, en la consideración de informes por el ECOSOC. Y esta consideración - por falta de métodos, por improvisación o por otras causas, ya que no hay un procedimiento adecuado, ni una regulación que asegure el análisis y comentario serio y crítico de los informes - há resultado inoperante y absolutamente ineficaz para cualquier forma de controlar. (...) La acción del ECOSOC al respecto, y la exclusión de la Comisión de Derechos Humanos, son ejemplos de lo que no debe hacer en materia de control de cumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto de esta categoría de derechos" (...) Por lo demás, es preciso reconocer que, si han habido en el mundo avances y adelantos en los últimos años en materia de realización de los derechos económicos, sociales y culturales (...) es debido al esfuerzo nacional, a la cooperación internacional y a la fuerza de una opinión pública internacional cada día más consciente e informada, y no a los efectos del sistema de control - ineficaz e inoperante - establecido por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. In: Estudios sobre derechos humanos. Editorial Civitas/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid. 1988. P. 345-346).

11 A respeito do significado político e jurídico da Constituição Federal de 1988, posiciona-se Flávia Piovesan: "Desde o preâmbulo, a Carta de 1988 projeta a construção de um Estado Democrático de Direito, 'destinado a assegurar o exercício dos direitos

sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos'. (...) Acentuada é a preocupação da Constituição em assegurar os valores da dignidade e do bem-estar da pessoa humana, como um imperativo de justiça social" (Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 57 - 59); e, citando José Afonso da Silva: "É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana" (Idem).

12 O Brasil resistiu durante muitos anos a esse processo de internacionalização dos direitos humanos, como demonstram os autores citados abaixo. "Como professor de História das Relações Diplomáticas do Brasil, sempre gostei de comparar essa atitude com a nossa atitude na grande luta pela abolição do tráfico de escravos que foi (...) o primeiro grande problema diplomático do Brasil depois do reconhecimento da independência. Durante cerca de trinta anos, o Brasil resistiu às pressões mundiais pela abolição do tráfico, e só o aboliu (...) na década de 1850. Curiosamente, esses dois problemas, o dos Direitos Humanos na década de 1970 e o do tráfico de escravos entre 1810 e 1850, tinha três aspectos em comum: o primeiro é que embora fossem causas que pudessem ter de permeio motivações espúrias, motivações que nem sempre eram alegadas, não há dúvida que as duas causas, a da abolição do tráfico, e a da defesa dos Direitos Humanos, tinham um componente predominantemente ético e humanitário. Em segundo lugar a semelhança era que em ambos os casos o Brasil estava em oposição às potências predominantes do sistema mundial. Na época dos escravos, a Grã-Bretanha (...) pressionava pela abolição, e hoje em dia os Estados Unidos e países ocidentais, nos anos 1970. E finalmente, em ambos os casos a defesa absolutamente ineficaz que algumas camadas dirigentes do Brasil tentaram utilizar foi a mesma: a invocação do argumento da soberania nacional que evidentemente não se aplicava nem ao primeiro nem ao segundo caso. (...) A soberania não serve para acobertar crimes contra o próprio povo". (Ricupero, Rubens. Normas Internacionais de Proteção e Dificuldades Internas. In: A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. Instituto Interamericano de Direitos Humanos (e outros). San José. 1996. P. 165 - 166). Posicionava-se assim, Cançado Trindade, em 1992, a respeito das resistências do Estado brasileiro a aderir a uma série de tratados que, posteriormente, foram ratificados com reservas: "Lamentavelmente tem o Brasil se mantido até o presente à margem dos consideráveis avanços neste domínio no plano internacional. Cabe, também aqui, aproximar o Estado da sociedade e tornar amplamente majoritária, se não hegemônica, a visão da salvaguarda dos direitos humanos nos planos tanto nacional quanto internacional. É esta uma premente tarefa que se impõe, particularmente em um país como o nosso, tão pouco ciente e tão pouco consciente dos grandes temas internacionais, tão distante do verdadeiro universalismo, tão confesso de seu provincianismo continental a um tempo arrogante e ingênuo, tão fragmentado pelo individualismo exacerbado e pelo corporativismo, tão carente de maior solidariedade social, e tão desenganado pelas desigualdades sócio-econômicas crescentes e escandalosas". (Cançado Trindade, Antonio Augusto. A Evolução da Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Papel do Brasil. In: A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras. San José de Costa Rica / Brasília. 1992. P. 36).

13 Sobre o status dado pela Constituição aos direitos humanos, diz Cançado Trindade: Nos termos da própria Constituição Federal brasileira de 1988, os direitos garantidos nos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte recebem um tratamento especial e integram o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados (artigo 5º parágrafo 2º) e direta e imediatamente exigíveis do poder público no plano do ordenamento jurídico interno (artigo 5º parágrafo 1º). ". (Cançado Trindade, Antonio Augusto. A Evolução da Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Papel do Brasil. In: A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras. San José de Costa Rica / Brasília. 1992. P. 40).

14 As reservas colocadas pelo Brasil a uma série de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos adotados nos últimos anos, demonstram o comportamento contraditório do país em relação à real vontade de validar os direitos humanos entre nós, a exemplo da exigência do expreso consentimento do Estado brasileiro para as visitas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao país, feita ao ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos; e da não aceitação da competência do Comitê Internacional de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, feitas respectivamente ao Pacto de Direitos Civis e Políticos e à Convenção Americana de

Direitos Humanos. Essas, como outras reservas feitas pelo Estado brasileiro, revelam, no entender desse estudo, a mera vontade de satisfazer a comunidade internacional com a adoção formal e limitada de instrumentos de proteção aos direitos humanos.

15 "A natureza constitucional dos tratados de proteção dos direitos humanos decorre da previsão constitucional do art. 5º, parágrafo 2º., à luz de uma interpretação sistemática e teleológica da Carta, particularmente da prioridade que atribui aos direitos fundamentais e ao princípio da dignidade da pessoa humana. Esta opção do constituinte de 1988 se justifica em face do caráter especial dos tratados de direitos humanos e, no entender de parte da doutrina, da superioridade desses tratados no plano internacional" (Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 98).

16 Idem. P. 104.

17 "No Brasil de hoje, vivemos um flagrante paradoxo: no plano das normas, não é muito o que se poderia acrescentar às vigentes, no tocante à proteção teórica dos direitos humanos. A realidade, porém, mostra que a violência contra a cidadania no País assume dimensões, formas e alcance nunca dantes verificadas. Por isso, superar a distância entre o Brasil normativo - abstrato - e o Brasil real - concreto - é o grande desafio que enfrenta a Nação". (Ribeiro da Costa, Álvaro Augusto. Dificuldades Internas para a Aplicação das Normas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos no Brasil. In: A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. Instituto Interamericano de Direitos Humanos (e outros). San José. 1996. P. 173).

18 Wellington Almeida vê assim o PNDH quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais: "Um programa que contém pontos importantes, mas que ignora os direitos sociais, como se fosse possível atacar a violência sem enfrentá-los. (...) O argumento citado no Programa é que a ênfase nos direitos civis e políticos não impede a abordagem dos demais. 'O fato dos direitos humanos em todas as suas gerações - a dos direitos civis e políticos, a dos direitos sociais, econômicos e culturais e a dos direitos coletivos - serem indivisíveis não implica que, na definição de políticas específicas - dos direitos civis - o Governo deixe de contemplar de forma específica cada uma dessas outras dimensões'. (...) A posição do governo brasileiro a este respeito é clara. Desconsidera como central as políticas sociais. Entende que a melhor política social no momento está sendo feita pelo Plano Real que teria distribuído renda e reduzido a pobreza (Almeida, Wellington. Globalização dos Direitos Humanos. In: Subsídio Inesc, no. 34. Instituto de Estudos Sócio-Econômicos. Brasília. 1997. P. 16 - 18).

19 A esse respeito, posicionam-se Cançado Trindade e Ribeiro da Costa: "São precisamente as medidas nacionais de implementação que poderão fazer com que a vigência desses tratados em nosso país contribua para o aperfeiçoamento das próprias instituições nacionais (inclusive do poder judiciário), de modo a capacitá-las a assegurar a observância dos padrões mínimos de tratamento da pessoa humana consagrada em tais tratados". (Cançado Trindade, Antonio Augusto. A Evolução da Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Papel do Brasil. In: A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras. San José de Costa Rica / Brasília. 1992. P. 39). "É necessário completar, o quanto antes, o sistema normativo de proteção e defesa dos direitos humanos e da cidadania, mediante a edição de leis complementares e originárias previstas na Constituição. Outras leis, embora não cogitadas expressamente na Lei Maior, também devem ser editadas, para que sejam supridas as lacunas normativas ou se promova a adequação das instituições à destinação a elas fixada no preâmbulo da Carta de 1988". (Ribeiro da Costa, Álvaro Augusto. Dificuldades Internas para a Aplicação das Normas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos no Brasil. In: A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. Instituto Interamericano de Direitos Humanos (e outros). San José. 1996. P. 190).

20 "Tivemos aqui um desenvolvimento nos anos 70 que ignorou o homem e ignorou também esse aspecto ambiental. Hoje estamos tentando construir um novo projeto para o Brasil. Esse projeto só será possível (...) se, além de viável economicamente, for uma proposta de promover o ser humano para promover as grandes maiorias, e aí entram os direitos humanos". (Ricupero, Rubens. Normas Internacionais de Proteção e Dificuldades Internas. In: A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. Instituto Interamericano de Direitos Humanos (e outros). San José. 1996. P. 173).

21 Afirma Flávia Piovesan a respeito da possibilidade de acionar o Poder Judiciário para exigir o cumprimento dos direitos sociais: "Não será mais possível a sustentação da tese de que com a ratificação os tratados obrigam diretamente aos Estados, mas não

geram direitos subjetivos para os particulares, enquanto não advier a referida intermediação legislativa. Vale dizer, torna-se possível a invocação imediata de tratados e convenções de direitos humanos, dos quais o Brasil seja signatário, sem a necessidade de edição de ato com força de lei, voltado à outorga de vigência interna aos acordos internacionais. (...) Passa a ser recorível qualquer decisão judicial que violar as prescrições do tratado. (...) Cabe ao Poder Judiciário declarar inválida e antijurídica a conduta violadora a tratado internacional e, eventualmente, a depender do caso, cabe a esse Poder a imposição de sanções pecuniárias, em favor da vítima que sofreu a violação a seu direito internacionalmente assegurado" (Idem. P. 104 - 105). E mais: "As normas internacionais que consagram direitos e garantias fundamentais tornam-se passíveis de vindicação e pronta aplicação ou execução ante o Poder Judiciário, na medida em que são diretamente aplicáveis. Os indivíduos tornam-se, portanto, beneficiários direitos de instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. (Idem. P. 114). E mais: "Acredita-se que a idéia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. É uma pré-concepção que reforça a equivocada noção de que uma classe de direitos (os direitos civis e políticos merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (os direitos econômicos, sociais e culturais), ao revés, não merece qualquer reconhecimento. (...) sob o ângulo pragmático, no entanto, a comunidade internacional continua a tolerar frequentes violações aos direitos sociais, econômicos e culturais que, se perpetradas em relação aos direitos civis e políticos, provocariam imediato repúdio internacional" (Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 198).

22 O Estado brasileiro não vem cumprindo com as suas obrigações de elaboração de uma série de relatórios internacionais: "O Estado brasileiro deve ainda encaminhar aos competentes órgãos internacionais os relatórios pertinentes às medidas legislativas, administrativas e judiciárias adotadas, para o fim de conferir cumprimento às obrigações internacionais decorrentes da ratificação dos tratados de proteção dos direitos humanos. Aguarda-se, neste sentido, o encaminhamento dos relatórios atinentes à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, à Convenção sobre os Direitos da Criança e ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais". (Piovesan, Flávia. Os Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Max Limonad. São Paulo. 1996. P. 265).

23 "Estamos diante de uma obrigação descumprida por uma pessoa de direito público (...) e, por outro lado, de titulares de direitos feridos, que sofreram prejuízos pela omissão legislativa, reconhecida através da coisa julgada (...) Quer entendendo o problema sob o prisma individual quer sob o meta-individual, duas regras ficam claras: há um reconhecimento de falta de cumprimento de dever (obrigação) do Poder Legislativo; há um princípio de responsabilização das pessoas de direito público. As duas regras devem ser entendidas dentro da ótica da inafastabilidade do poder Judiciário, para apreciar lesão ou ameaça de lesão a direito (inciso XXXV do art. 5º). Logo, configurada a omissão, é cabível o ajuizamento de ação de perdas e danos contra a pessoa de direito público, responsável pela omissão" (Luiz Alberto David Araújo. A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência. Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. 1994. P. 187-190).

## Garantir Saúde Mental é Assegurar Direitos

Regina Benevides de Barros\*

Como se relacionam saúde mental e direitos humanos? Que concepção de homem/cidadão vem sendo construída desde a modernidade? Como podem os profissionais de psicologia (psi) intervir neste campo?

Perguntas como estas podem parecer estranhas, já que tradicionalmente as práticas “psi” tem se voltado para um exame das condições com que cada indivíduo vive sua particular história de vida. As situações sociais, aquelas em que se compartilham<sup>1</sup> deveres e direitos, são geralmente percebidas como pertinentes ao campo das ciências jurídicas, das ciências sociais. Esta clara dicotomia

- de um lado o indivíduo, de outro a sociedade -, não se instala sem consequências. Examinemos algumas delas tomando como norteadoras as perguntas inicialmente propostas.

### Direitos Humanos no Brasil

Como andam os direitos humanos no Brasil? Se quisermos percorrer a mídia não nos faltarão notícias de que eles andam mal. Afinal, são recorrentes as denúncias de situações de violência, violação dos direitos básicos do cidadão e, sobretudo, impunidade frente a tais fatos.

Coimbra (1997) em recente trabalho<sup>2</sup> resgata como marco da história

\* Regina Benevides de Barros é psicóloga e professora do Departamento de Psicologia/UFF, Dra. em Psicologia Clínica (PUC/SP) e membro da equipe clínico-grupal do Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM/RJ).

1 Vale a pena lembrar a definição de compartilhar: ter ou tomar parte em; participar de; participar (Ferreira, Aurélio B de H. 1977)

2 Coimbra, C. Cidadania ainda recusada: o plano nacional de direitos humanos e a lei sobre mortos e desaparecidos políticos. Comunicação apresentada no Seminário temático: (Des) Regulamentação da Ordem Pública: Direitos Humanos e Justiça Social no Brasil dos Anos 90”, ANPOCS, outubro/97.

dos direitos humanos a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em 1948. Assinala que o contexto da “guerra fria” nos anos pós-guerra, acabou por forjar uma política dos direitos humanos dicotomizadora: “De um lado, no bloco capitalista, serão enfatizados os direitos civis e políticos, aspectos mais formais dos direitos individuais, em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Do outro lado, no bloco socialista /.../ ao contrário, os direitos econômicos, sociais, culturais, coletivos e dos povos terão prioridade sobre os direitos civis, políticos e individuais (op. cit). Em 1968, nos lembra a autora, ocorreu, em Teerã, a 1ª Conferência Mundial dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Observa-se a presença de uma crítica à dicotomia implantada apontando-se para uma busca da integralidade dos direitos. É interessante destacar as datas porque elas assinalam, no caso brasileiro, e um pouco mais tarde em grande parte da América Latina, um dos momentos de maiores violações dos direitos humanos<sup>3</sup>. Mas, também foi aí que se insurgiram movimentos sociais que passaram a lutar e denunciar as violências cometidas e a impunidade, persistindo até hoje como importantes focos de resistência às violações de direito à cidadania.

Em 1993, 25 anos depois da 1ª Conferência, ocorreu, em Viena, a 2ª Conferência Mundial dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Coimbra assinala que, além da reafirmação da integralidade e internacionalização

dos direitos humanos<sup>4</sup>: “o encontro trouxe uma novidade: o reconhecimento da importância da sociedade organizada, pois mais de 800 ONGs fizeram-se representar no Fórum Mundial das ONGs” (op. cit). A recomendação da Conferência de Viena foi a de que os governos ali presentes formulassem planos nacionais para proteção e promoção dos direitos humanos (op.cit).

No Brasil realizou-se, em abril de 1996, a 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e no mês seguinte a 2ª, com objetivo de debater e encaminhar alterações ao Programa Nacional de Direitos Humanos lançado pelo Governo Federal brasileiro no ano anterior (7/9/95)<sup>5</sup>. O Programa contém propostas de ações governamentais de criação de políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos. No dia 7 de setembro de 1997 foi encaminhado à Câmara dos Deputados um projeto-de-lei que criará condições para um sistema nacional de proteção a testemunhas.

### A psicologia da testemunha

James Cavallaro e Simone Rocha enfatizam que o Programa de Proteção às Testemunhas é passo importante contra a impunidade. Para eles não há dúvida de que um dos fatores agravantes para tal estado de coisas é o medo que as testemunhas têm de se expor. No relatório Final Justice<sup>6</sup> abordam a situação de violência contra crianças e adolescentes e relatam a perseguição de teste-

3 Não é foco do presente trabalho uma apresentação do que foram os anos de chumbo no Brasil e, especialmente, das situações de violação dos direitos humanos com suas funestas consequências. A esse respeito há algumas publicações que começam a lançar luzes sobre o que ficou obscurecido pela história oficial. Cf. Brasil Nunca Mais, Arquidiocese de São Paulo, Brasil Nunca Mais, 1985.

4 Diz a autora...” Aquele evento além de reafirmar a “integralidade” e a “internacionalização” dos direitos humanos (enfatizando que eles não são apenas os direitos civis e políticos, mas os direitos econômicos, sociais e culturais; não apenas os direitos individuais, mas também os direitos coletivos, que ultrapassam os estados e são responsabilidade internacional)...(op cit)”

5 Cf. Direitos Humanos: Novo Nome da Liberdade e da Democracia- Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, 1995; Bicudo, H. Pronunciamento de abertura da 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, Relatório da 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos; Coimbra, C. op. cit, 1997.

6 Final Justice: Police and Death Squad Homicides of Adolescents in Brazil, Human Rights Watch, New York, citado em Direitos Humanos. Revista do Gajop, ago/97

munhas de muitos casos por agentes do Estado. Esta é uma, dentre muitas outras situações, em que se pode constatar a responsabilidade direta ou indireta dos agentes do Estado na violação dos direitos. Sugere-se os autores critérios a serem adotados por instâncias/organizações que pretendam intervir na garantia daqueles que tenham sido vítimas e/ou testemunhas da violência. Entre eles destaco a "assistência psicológica" que, como recomendado, "É fundamental que estas pessoas possam contar um mínimo de assistência psicológica que lhes ajude a suplantar tanto o trauma da situação que viveu quanto o medo de tornar-se mais uma vítima dos mesmos criminosos" <sup>7</sup>.

O Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas da Violência- Provita, coordenado pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – Gajop, em Pernambuco, vem atuando no sentido de promover garantia de vida às testemunhas, vítimas e familiares que presenciaram homicídios tentados ou consumados e que querem exercer sua cidadania na busca da justiça para o combate à impunidade. Com dois anos de atuação, o Provita tem trabalhado com uma equipe multidisciplinar<sup>8</sup> de assistentes sociais, psicólogos e advogados. Esta recente proposta lança questões primordiais sobre a relação saúde mental - direitos humanos.

### Responsabilidade do Estado

Em primeiro lugar devemos lembrar o papel do Estado representativo

moderno em sua atribuição de administrador dos deveres e direitos dos cidadãos. A noção de cidadania então construída vem no bojo de uma proposta política liberal que se firma na crença de uma igualdade de chances individuais de ascensão social. Como nos diz Souza Filho (1997): "O Estado procurou organizar um sistema jurídico abrangente, único, universal, suficientemente abstrato para que pudesse alcançar todas as situações. Dividiu-se direitos individuais por um lado e de todos, por outro. Organizou aquele de forma detalhada e o chamou de direito privado. Todo o resto enquadrou como sendo direito do próprio estado e chamou de direito público"<sup>9</sup>. Um dos corolários desse investimento binarizante do Estado foi o estabelecimento de uma cultura do individualismo configurando-se como modo de existência dominante em detrimento de outros modos mais porosos ao coletivo. Individualismo, privatismo nos modos de existência, são efeitos da promessa de igualdade e liberdade calcadas numa dicotomização do individual com o coletivo.

Na contemporaneidade, estes efeitos mostram-se ainda mais funestos na versão acelerada e selvagem de um neoliberalismo que nas sociedades periféricas tem aumentado a legião de miseráveis e excluídos do usufruto dos direitos humanos. Em países como o Brasil onde a impunidade é, em grande parte das vezes, premiada com o silenciamento e, em outras com votos e cargos, a situação é muito mais complexa. Como nos diz Azevedo: "Em que pesem os

7 Cavallaro, J & Rocha, S. Proteção das Testemunhas: um passo importante contra a impunidade. Revista do Gajop, ago/97, p.12

8 O termo segue o utilizado pelo GAJOP. Há aspectos primordiais a serem diferenciados entre uma proposta multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar. Como aproximação inicial diríamos que a perspectiva multidisciplinar mantém fixo o objeto de análise, variando os olhares dos especialistas que sobre ele emitem seus pareceres. No caso da interdisciplinaridade observamos uma tentativa, às vezes bem sucedida, de construção de um outro objeto implicando, todavia, uma outra disciplina, um outro especialismo. A lógica, neste caso, mantém-se - a cada novo objeto, uma nova disciplina, um novo especialismo. A proposta transdisciplinar insere-se, justamente, numa outra lógica. Admite-se, neste caso, uma desestabilização do objeto e o que se busca não é sua estabilização numa outra disciplina, mas acompanhá-lo em seus múltiplos desenhos que impõem a criação de outros territórios provisórios e transversalizados. É o lidar com sistemas em constante transformação que norteia a proposta transdisciplinar. São os especialistas que são deslocados de seus já estabelecidos lugares de saber/poder em prol de um movimento em que cada um é convocado em sua capacidade de risco e invenção.

9 Souza Filho, C.F.M: Os Direitos Invisíveis. Comunicação apresentada na ANPOCS, 1997

esforços objetivos de várias autoridades para a adoção, no Brasil, de uma política baseada nos direitos humanos e na cidadania, esse quadro de violação estrutural dos direitos humanos constitui um verdadeiro paradoxo(...) Pensemos, por exemplo, à luz dos direitos humanos, na política de privatização de empresas estatais. Alegam os governantes que o dinheiro obtido com essa política será utilizado em favor da saúde, educação, moradia, trabalho e segurança para os brasileiros. Não é isso, porém, o que se constata, pelo contrário”<sup>10</sup>.

Saúde, educação, moradia, trabalho e segurança, são, portanto, direitos básicos de qualquer cidadão. Mas, o que acontece quando o próprio Estado falha na garantia desses direitos? Como lidar com um Estado que prega ditames gerais de igualdade e liberdade e, ao mesmo tempo, não consegue assegurar aos cidadãos seus direitos básicos para construir, de fato, a tão falada democracia?

O papel da sociedade civil é aqui fundamental, bem como o das organizações que vem se constituindo na luta pelo cumprimento, por parte do Estado, de sua responsabilidade. A atenção, aqui, deve se voltar para o mecanismo comum em nossos dias de “repasso” de tarefas (e, é claro, de responsabilidade) a estas mesmas organizações, que muitas vezes o Estado faz de suas atribuições. Tendo claro que não se estará substituindo o Estado, cabe a criação de redes de fortalecimento das lutas pela garantia dos direitos básicos a qualquer cidadão. Isto, entretanto, não se faz em apenas uma frente de trabalho. Bem sabemos que assegurar direitos é estimular condições de autonomia nos processos decisórios que não se restringem à vida privada de cada cidadão. Assegurar direitos é, antes de tudo, produzir a cada momento, on-

de estivermos, condições para que a vida se exerça em sua máxima potência de criação.

## Direitos Humanos e Saúde Mental

O que estamos querendo sinalizar? Que a fundamental luta por direitos humanos a nível macropolítico, como viemos discorrendo, não se fará se não pudermos promover no modo de produção de subjetividade contemporâneo, nível micropolítico de intervenção, uma quebra do individualismo privatizante dos conflitos e afetos. É aí que o assegurar direitos pode se relacionar à saúde mental. Mas, novamente devemos nos precaver contra o uso generalizante das palavras. É justamente o caso do termo “saúde mental”.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que o termo saúde mental vem, na maior parte das vezes, atrelado à idéia de promoção de saúde mental. Tal noção, veiculada por muito tempo, e ainda hoje presente no cenário das práticas psi, está associada à concepção de prevenção da doença mental. Para prevenir é necessário que se tenha uma definição do que é certo ou errado, do que é doente ou são, normal ou patológico, tornando possível estabelecer medidas de prevenção da doença mental e, conseqüentemente, promoção da saúde mental. Isto pressupõe uma espécie de lista de características a serem atingidas em menor ou maior grau, menor ou maior quantidade de itens. Observe-se que os termos - saúde e doença -, são apresentados como pólos de uma linha contínua em que quantidades de distúrbios podem ser mensurados e qualificados segundo seu grau de periculosidade e desagregação mental.

Chamamos a atenção para a importância desta análise conceitual ser feita, não por um requinte acadêmico,

10 Azevedo, D. Reflexão Conjuntural sobre a luta pelos Direitos Humanos no Brasil, à luz do Programa Nacional de Direitos Humanos” Contribuição à 2ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, SP, Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania/ Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, 1997, pp.1 e 2, mimeo. Apud Coimbra, op.cit.



mas porque isto se explicita na escolha de instrumentos a serem utilizados pelo psicólogo quando, por exemplo, encaminha um processo de entrevista e/ou acompanhamento da testemunha. Pois, se o profissional acredita numa concepção de saúde mental como a que delineamos acima, em que padrões já pré-definidos estipulam comportamentos normais x anormais, etc, as técnicas de que se servirá estarão voltadas para uma investigação sobre o indivíduo, sua história, sua estrutura mental, a configuração de sua família... enfim, fatores referidos ao sujeito. Aqui se encontra o segundo aspecto de sustentação da noção de saúde mental: a noção de sujeito. É um sujeito que adocece, é sobre um sujeito que se fará a promoção da saúde mental. A perspectiva é, aqui, evidentemente alinhada ao individualismo acima apontado. Novamente é o indivíduo responsável pelo que lhe acontece.

No campo das práticas psi, os efeitos dessas assertivas implementaram uma visão positivista, classificatória e despolitizada, ahistórica, reafirmando a dicotomia indivíduo/coletivo implantada. Quero sublinhar a capacidade crítica que devemos desenvolver, especialmente quando ouzamos afirmar o marco sempre político de nossas intervenções psi. Com isto aponto para a urgência em se criar dispositivos que retirem o caráter de saúde/ doença mental do âmbito estreitamente individual. Se é certo que uma determinada manifestação se dá enquanto comportamento num indivíduo, é também certo que ele seja agente de enunciação de um coletivo que nele fala. O recorte singular que se faz em cada indivíduo deve, é claro, ser acolhido em sua experiência individual, mas sua análise e intervenção não devem perder de vista a multiplicidade que compõe seus planos existenciais. Isto impõe a necessidade, para os profissionais psi de escaparem de intervenções classificatórias, que remetam a

estruturas de personalidade a priorísticas e que se apoiem em concepções naturalizadas, como, por exemplo, as de perfil psicológico, vítima da violência, trauma como acontecimento necessariamente desestruturante, entre outros, transformando o que é analisador das relações atuais no campo da cidadania e dos direitos humanos em situações individuais e pontuais. A noção de analisador parece-nos fundamental como ferramenta para o trabalho do psicólogo. O analisador é o que, em determinada situação, catalisa forças, que irrompe na cena instituída desestabilizando formas e modos de funcionamento já dados.

Tomemos o exemplo de uma pessoa - chamemo-lo M.-, que, olhando pela janela de sua casa, testemunha uma situação de violência inesperada. Tal acontecimento produz imediatamente uma desestabilização que afeta não apenas seu organismo, desencadeando reações de fuga, de paralisia, de medo, etc, mas também seu sistema de valores, de idéias, de princípios. M., ao presenciar a cena, transforma-se em testemunha. Esta transformação também produz uma urgência em M, qual seja, a de incluir em seu repertório existencial o novo acontecimento. Acompanhemos M. Ela decide, após um conflituoso período, denunciar a violação dos direitos por ela presenciada.

Façamos um destaque para o momento em que ela será acolhida pela equipe multidisciplinar. O psicólogo aqui poderá tomar o relato daquilo que M. experimentou como algo pessoal e procurar estabelecer um "perfil psicológico" verificando traços de personalidade, identificando traumas e remetendo-os ao modo como M., em sua história de vida, metabolizou o acontecido. Se tomamos a noção de analisador, o relato de M. será ouvido como uma enunciação do que no conjunto das forças - sociais, políticas -, se produziu

num determinado momento. O que queremos destacar é o caráter histórico, sócio-político do acontecimento protagonizado por M.

Mais ainda, é importante perceber que a intervenção dos profissionais envolvidos no acolhimento e condução do trabalho com as testemunhas de violência produz efeitos-subjetividade<sup>11</sup> e, neste sentido, as escolhas teórico-técnicas devem ser cuidadosamente feitas. Tomar os acontecimentos como analisadores abre possibilidades de análises mais coletivas e de intervenções que escapem de perspectivas individualizantes e classificatórias colocando para os profissionais psi a urgência de fazer atravessar análises dos diferentes níveis: macropolítico e micropolítico. No primeiro, estão aquelas que se referem às relações do Estado com os cidadãos, dos cidadãos entre si, pela preservação de seus direitos básicos. No segundo, estão as estratégias voltadas para a produção de subjetividade, aquelas que criam novos territórios existenciais, aquelas que engendram diferenças. O trabalho dos profissionais psi, no campo dos direitos humanos coloca-se

nesta dupla face: garantir direitos, o que coloca a todos como iguais, e apostar na produção de subjetividade, na produção de diferença - aqui entendida não pelo veio (neo)liberal, onde diferença é remetida a identidades diferentes -, mas a uma investida naquilo que desestabiliza, que estimula o que de melhor o humano tem: sua capacidade de criar.

Neste sentido, o que o Provita pretende passa a ser mais ainda desafiador, porque é tão importante afirmar os direitos dos cidadãos quanto produzir diferença. É aí que os "Direitos Humanos" mostram seu caráter histórico, é aí que o trabalho do psicólogo torna-se aliado da vida em seu processo de diferenciação, é aí que suas técnicas não se transformam em instrumentos abstratos aplicáveis a quase todas as situações, mas a potencializadores dos direitos humanos que se arriscam na produção de outros mundos.

Talvez agora possamos (re)começar nosso texto, dizendo que o que buscamos é lutar por assegurar direitos que garantam, não "a saúde mental", mas, sim, a possibilidade de expressão e de diferenciação.

<sup>11</sup> Por efeito-subjetividade queremos apontar para os processos que produzem subjetividade, retirando qualquer característica essencialista e/ou substancialista. É o sentido de produção histórico-política dos processos de subjetivação que queremos afirmar.

Somos um povo dado a modismos de toda ordem: fica fácil perceber essa nossa característica quando se faz um inventário das tendências musicais que periodicamente se fazem mostrar, agora num ritmo cada vez mais acelerado. Mas há outras manifestações de nosso caráter que se fixam na atenção seletiva a determinados tópicos ou eventos que logo são esquecidos, e tão logo se desvanecem são substituídos por outros que despertam a mesma candente emoção. O anunciado filho de uma artista de TV, um jargão repetido à exaustão e adaptado a todas as conveniências étnicas e clubísticas, um ideal politicamente correto.

Passado o furacão das liberdades democráticas, largamente consumido

Esquecemos que todos nós  
somos o Estado

---

Ângelo Salinguac\*

---

como apanágio de todas as mazelas do povo e do País (e das quais pouco a pouco, a muito custo, vamos tomando total consciência), vivemos o inferno do economês de imersão, onde tudo parece ter alguma relação com esotéricos e impenetráveis raciocínios econômicos, alguns iluminados querendo tornar obrigatório o pensamento segundo o qual a falência de uma birosca nos confins do Laos pode trazer a desgraça definitiva, invencível, a todos nós, quer estejamos em Londres, Maceió ou Pretória.

Tudo isso passa (Deus seja louvado, até os guarda-livros passarão!), ficamos nós apenas, nossos filhos, a obra que construímos. E precisamos fazer com que nossa obra seja uma estru-

---

\* Ângelo Salinguac é psicólogo e membro da Polícia Federal em Curitiba, Paraná

tura social, econômica e política que permita dignidade e pleno exercício de direitos (constantemente esquecemos os deveres que devem, necessariamente, estar vinculados; mas, afinal, talvez seja esta também uma nossa característica inata...).

Sim, precisamos construir cidadania, alicerces que transformem um Estado corrupto e incredivelmente incompetente e omissivo, livrando-o das chagas que somos compelidos a ver a cada metro que percorremos. Precisamos ir contra tudo e contra todos, custe o que custar, enfrentar hordas de policiais armados, bandos de fiscais corruptos, alcatéias de políticos insensíveis, multidões de cidadãos omissos e acovardados e brandir contra toda essa turba hedionda nossa indignada cidadania, nosso peito aberto, nossa consciência impoluta.

Bonito? Necessário? Possível? Sim. Mas não passa de mais uma falácia irresponsável, porque palavras assim trazem nada às inumeráveis vítimas de qualquer violência que tenha algum tipo de participação do Estado, seja como elemento omissivo ou comissivo.

O simples conceito "Estado" reveste-se, como outros, aliás, de uma característica perversa: é intangível. Por isso, precisa-se perder, ou esmaecer, outra de nossas características: a insustentável leveza e transparência de nossa objetividade, nós que estamos sempre prontos a culpar a multidão, a polícia, os políticos, os funcionários públicos ineficientes. Nomes. Precisamos aprender a dar nomes às coisas e às pessoas, nomear os incompetentes e violentos, propugnar pela troca e punição imediatas de incompetentes perfeitamente identificados - e não transferir, para corporações integradas por milhares de componentes, as falhas de um ou de muitos de seus membros. Em suma, abandonar o egoísmo que norteia

nossa conduta - ora, se tenho dinheiro para pagar o plano de saúde, porque lutar por hospitais públicos que só servirão à escumalha? Se posso pagar o colégio particular, que me importa o assombroso descalabro da educação pública? Esses dois pequenos exemplos são gotas em nosso oceano íntimo de incompetência cidadã: nós, brasileiros, estamos nos degraus iniciais do aprendizado de como ser cidadãos; esquecemos que todos nós somos o Estado, e se há miséria indigente, crime insolúvel, justiça inalcançável a determinados grupos, todos nós acabaremos vitimados, porque, no social, o que está errado jamais se conserta sozinho, antes espalhando-se virulentamente a tudo que jaz em volta.

Podemos ver, aqui e acolá, alguns lampejos de como se produz cidadania, como se transforma o horror que vivemos em paz comunitária. Deixado de lado qualquer sectarismo, é possível unir criaturas e instituições tão distintas entre si quanto militantes de ONGs, policiais, judiciário e usuários desses serviços. (Isso mesmo, serviços. Ao se permitir e mesmo incentivar a existência de ONGs, os governantes mostram que também aí há esperança. Não me canso de dizer que as ONGs são instrumento da democracia e da justiça social - onde não existem umas, a outra também estará ausente).

Mas continuamos reféns. Reféns de nosso desconhecimento, de nossa falta de traquejo no lidar com justiça e democracia - em sentido amplo, válidas para todos e não exclusivas de quem pode por elas pagar (muito). Um claro e indigno exemplo disso é o tratamento que as instituições dão à mais importante ferramenta da fiscalização e cumprimento das leis e da justiça: a testemunha. Não há criatura mais indefesa e abandonada, pressionada por todos os lados, joguete de interesses contraditórios que se digladiam num campo desco-

nhecido e que cheira a violência e corrupção.

Que direitos tem a testemunha? O de dizer o que dela se espera, o que nem sempre é a verdade ou o que quer, efetivamente, dizer. O de sentar-se e esperar sua vez, muitas vezes face a face contra quem vai depor, sem qualquer apoio de quem quer que seja, sem água, cafezinho, ar puro, sem conforto, em suma: sem nenhuma dignidade, sem nenhum reconhecimento pelo seu ato, nenhuma valorização social ou oficial - antes, recebe a pecha de dedo-duro, delator, quer tenha ido relatar sua presença num banco assaltado e o que viu por lá, quer tenha presenciado um atropelamento; nunca faltarão frases como "coitado, ele merece uma chance", destinada ao traficante, ao assaltante, ao pedófilo. À testemunha, horários incômodos, acusações infundadas e desconfiança, indigência, intimações na prática iguais às que se manda ao bandido.

Que dizer então daquele cidadão que se levanta contra o próprio Estado ou seus representantes? Como testemunhar contra um fiscal corrupto temendo uma devassa nas próprias contas como represália? Como testemunhar contra um policial corrupto e violento temendo os demais membros de sua odiada corporação, todos portando armas e uma carteira poderosíssima, uma farda que abre portas, um inigualável conhecimento de como detectar, produzir e ocultar provas?

Este cidadão está fadado a mais kafkiano sofrimento. Denunciar como? Quem lhe dará ouvidos ou transformará sua queixa em registro oficial? Quem lhe protegerá usando dos mesmos recursos e empenho de seus denunciados? Não há resposta para essas indagações. Em graus variados e com nuances diversas de eficiência, toda tentativa de denúncia ou enfrentamento da estrutura oficial

esbarra em muros quase intransponíveis de dificuldade. E quando se consegue formalizar a queixa, começa o inferno definitivo. A testemunha transforma-se em refém de algozes invisíveis, criaturas que habitam um mundo nebuloso e sente-se, justificadamente, completamente abandonada à própria sorte.

Alguém se lembra de alguma campanha de encorajamento ao testemunho? "Não compactue com a violência! Denuncie!" ou "Se você conhece algum caso de corrupção ou ladroagem, vá até ... e preste seu depoimento! A denúncia que mais resulte em economia aos cofres públicos será premiada com um carro zero!". Ganha prêmios quem envia notas fiscais, ganha espaço na mídia quem fecha mercados em épocas de furor econômico (sempre ela, a economia...). Exceto nos casos de violência contra mulheres, campo onde houve significativo avanço nos últimos anos, em algumas localidades, todo o mais é negrume.

As lacunas de nossa estrutura legal em relação à testemunha são por demais conhecidas e há um início de preocupação nesse sentido. Não é possível, racional e sinceramente, garantir que há garantias de proteção a testemunhas em nosso País - duro de dizer, pior ainda esconder. Mas ao lado das iniciativas que pipocam aqui e acolá, e que acabarão se impondo porque o caminho é irreversível, restam dúvidas e dúvidas, uma das quais possível de ser discutida: ao lado do apoio técnico, relativo às questões de segurança pessoal, familiar e patrimonial, como fica a pessoa em si, que angústias sentirá? É possível apoiar, também neste aspecto, a testemunha?

Há evidências indicando que, ao menos nos casos em que se presta testemunho contra arbitrariedades praticadas por policiais, ocorre uma completa reviravolta na vida do quei-

xoso, seja porque proveniente de ambientes familiares com pouco ou nenhum contato com tal faceta da violência, seja porque, envolvido com ela - a violência - resolve se insurgir, e com sua atitude, obriga-se a se desvencilhar de um conjunto de valores e contatos que norteiam sua inteira existência. A capacidade de melhor elaborar os sentimentos derivados de tal reviravolta não é universal, e à pressão de sua atitude, somam-se outras: uma das mais fortes é a de retornar ao status quo anterior, abandonando sua luta, retornando ao mundo antigo e acolhedoramente conhecido.

A pessoa sentir-se-á totalmente abandonada, desamparada. Não raro vícios ou abusos já esquecidos ressurgem (sempre em busca do conforto do conhecido e em fuga do desconhecido, representado pelo turbilhão de eventos que se sucedem em vertiginosa seqüência).

A negação do medo pelos sucessivos comandamentos tipo "coragem, você está apenas cumprindo seu dever", além do subsequente isolamento, geram novas somatizações, inclusive com manifestações exteriores que podem assumir forma e gravidade

variadas, da proverbial dor de cabeça até problemas que podem ter séria evolução. Os anseios da testemunha, por isso mesmo, verbalizados ou não, devem receber atenção constante.

O que nos leva a outro aspecto: a premente necessidade de severo, constante, cuidadoso, metucioso acompanhamento da testemunha. Tal tarefa deve incluir a presença de profissionais especialmente preparados, sendo que em outros países há combinação de esforços do Judiciário e de organismos assistenciais públicos, federais, estaduais ou municipais, conforme a jurisdição envolvida.

É de se esperar, em vista da disponível estrutura legal, que todo esforço no sentido de preservar, proteger e valorizar as testemunhas seja profundamente pessoal e não institucional - em alguns lugares, iniciativas assim serão grandemente encorajadas, enquanto que em outros nada disso ocorrerá. A transformação dessa improvisação em rotina depende em muito da vigilância e coragem de todos nós - nós, que, a todo instante, corremos o sério e inesperado risco de nos tornar também testemunhas.





Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares  
Rua do Apolo, 161, 1º andar - Bairro do Recife - Recife - PE  
CEP: 50220-030 - Fone: (081) 224-9048 - E-mail: [gajop@elogica.com.br](mailto:gajop@elogica.com.br)