

## ILUSÃO OU DESILUSÃO? O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH-3 DE 2009 COM AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELO DECRETO 7.177, DE 12 DE MAIO DE 2010

MARCO ANTONIO BARBOSA<sup>1</sup>

**RESUMO:** São analisadas as mudanças ao PNDH-3 decorrentes da forte reação conservadora em período de pré-Eleições 2010, apresentando-se a íntegra dos textos na versão original e na substitutiva, buscando-se com isso permitir ao leitor aferir e refletir sobre as duas versões e suas determinantes, concluindo-se com considerações sobre os discursos jurídicos e filosóficos sobre os direitos humanos em cotejo com as alterações ao PNDH-3.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Humanos; Programa Nacional de Direitos Humanos; PNDH-3; Legislação; Democracia.

**ABSTRACT:** We analyze the changes made to PNDH-3, resulting from strong conservative reaction in the 2010 (presidential) elections, with the full text of both the original and the modified version, aimed thereby at allowing the reader to assess and reflect on them and their determinants, concluding with remarks on the legal and philosophical discourses on human rights and their comparison with the changes to PNDH-3.

**KEYWORDS:** Human Rights; National Plan for Human Rights, Legislation, Democracy.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. O contexto histórico e a estrutura geral do PNDH-3; 2. A recepção e as reações ao PNDH-3; 3. As modificações introduzidas ao PNDH-3 pelo Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010; Considerações finais; Bibliografia.

**SUMMARY:** Introduction; 1. The the NHRP-3's historical context and overall structure; 2. The NHRP-3's reception and the reactions to it; 3. The changes in NHRP-3 by Decree 7.177 of May 12th, 2010; Final considerations; References.

---

*Artigo recebido em 16.02.2011. Pareceres emitidos em 21.03.2011 e 18.04.2011.*

*Artigo aceito para publicação em 31.05.2011.*

<sup>1</sup> Advogado. Bacharel, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisador e Professor Orientador do Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo. Formação complementar em Etnologia da América Indígena Tropical pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris. Advogado de povos indígenas do Brasil desde 1981. *mabarbosa@fmu.br*

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar as alterações introduzidas pelo Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010 ao terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), adotado em dezembro de 2009. O principal objetivo é comparar os textos dos dispositivos originais com os textos que os modificaram, por meio do Decreto de 2010, bem como apontar claramente os que foram revogados. No entanto, serão abordados de forma breve: a história desse Programa no Brasil, sua orientação internacional e as principais inovações em relação aos dois Programas anteriores. É importante referir que no sítio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos na Internet, pelo menos até o momento em que foi acessado para a elaboração deste trabalho, em 22 de setembro de 2010, o PNDH-3 era exibido em sua versão original de 2009, sem as modificações que lhe foram introduzidas pelo Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010. Esse fato não pode ser considerado sem relevância, uma vez que os incautos poderão acreditar erroneamente que tudo aquilo que é exibido como sendo a íntegra do PNDH-3 constitui-se em norma legal. Vale a pena também antecipar que adiante são apresentados e confrontados os textos dos dispositivos originais e seus substitutivos, na íntegra, seguidos por comentários que objetivam acessar as determinantes ideológicas de tais alterações. Ou seja, a inspiração da averiguação se inscreve na corrente teórica da análise do discurso – AD, que adverte que todo e qualquer discurso, inclusive o jurídico, deve ser analisado levando-se em conta o já dito (que ele necessariamente contém) e as determinações históricas de sua produção. Assim, além de acessar as determinantes ideológicas das alterações operadas no PNDH-3 por meio do Decreto 7.177 de 2010, buscar-se-á analisar, a partir de tais mudanças, como se dão as negociações políticas e quais setores foram atendidos pelas concessões feitas pelo Governo. Finalmente, será discutida, de forma resumida, a idealidade dos discursos jurídicos relativos aos direitos humanos face à realidade de seu tratamento na prática.

### 1. O CONTEXTO HISTÓRICO E A ESTRUTURA GERAL DO PNDH-3

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos foi adotado em 1996 e recebeu importante ampliação em 2002.

O PNDH-3 incorporou resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em dezembro de 2008. Ele assimilou os direitos à segurança, à alimentação, à educação, à saúde, à habitação, à igualdade racial; os direitos da mulher, da juventude, das crianças e dos adolescentes, das pessoas com deficiência, dos idosos; os direitos relacionados ao meio ambiente, entre outros.

Vale referir que no início do governo Lula (2002) foi conferido “status” de Ministério à Secretaria Especial dos Direitos Humanos e foram criadas a Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, ambas também com força de Ministérios. A finalidade declarada pelo Governo foi a de dar proteção aos Direitos Humanos como ação integrada de governo e como política de Estado.

Contudo, é possível supor que a razão para que as Secretarias Nacionais tenham recebido o “status” de Ministério seja a de assegurar aos seus titulares o foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal.

Por ocasião da adoção do PNDH-3 o Presidente Lula disse que ele se constitui de “um roteiro seguro para a consolidação de uma marcha histórica que resgata o país de seu passado escravista, subalterno, elitista e excludente, com fundamento nos três grandes ideais de liberdade, igualdade e fraternidade”.

Segundo Flávia Piovesan (2010), o maior mérito do PNDH-3 é lançar a pauta dos Direitos Humanos no debate público, como política de Estado, com ambiciosa vocação transversal.

I- São 521 ações programáticas, alocadas em seis eixos orientadores: Interação democrática entre Estado e Sociedade Civil;

II- Desenvolvimento e Direitos Humanos;

III- Universalizar os direitos em um contexto de desigualdades;

IV- Segurança Pública, acesso à Justiça e combate à violência;

V- Educação e cultura em Direitos Humanos;

VI- Direitos à memória e à verdade.

O PNDH-3 envolve diversos Ministérios, tendo em vista a sua transversalidade e a interministerialidade de suas diretrizes. Também espelha a própria história dos Direitos Humanos, incorporando o direito ao meio ambiente, ao desenvolvimento sustentável, à verdade, à livre orientação sexual, aos avanços tecnológicos, os direitos dos idosos, entre outros.

O primeiro PNDH, lançado em 1996 durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, contemplava metas em direitos civis e políticos. Em 2002 foram incluídos os direitos econômicos, os direitos sociais e os direitos culturais. O PNDH-3 atualiza e amplia o programa anterior (Piovesan, idem).

Sem dúvida, a mais polêmica inovação do PNDH-3 foi a criação da Comissão Nacional da Verdade para examinar violações de direitos humanos praticados pela ditadura militar de 1964 a 1985. Este artigo não adentra na discussão desse tema específico. Os leitores interessados podem obter maiores informações por meio do artigo de Simone Rodrigues Pinto (2010), citado na bibliografia, que apresenta um panorama geral sobre o direito à memória e à verdade, analisando as várias Comissões da Verdade instaladas na América Latina.

A jurisprudência internacional reconhece que leis de anistia violam obrigações no campo dos direitos humanos. A Corte Interamericana considerou que essas leis perpetuam a impunidade, impedem o acesso à justiça de vítimas e familiares e o direito de conhecer a verdade e de receber reparação correspondente. Segundo a Corte, tais leis constituem afronta direta à Convenção Americana. O próprio Brasil foi condenado em 24 de novembro de 2010 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, exatamente em

razão da Lei brasileira de Anistia. Ela constitui-se em fator de negação de justiça, omissão na busca da verdade e complacência com graves violações de direitos humanos praticadas na época da ditadura militar, segundo a Corte. Esta condenação contundente não só condenou o país a reparar danos de familiares das vítimas, como também determinou que as violações de direitos ocorridas durante a ditadura militar sejam investigadas e julgadas, com o afastamento dos obstáculos jurídicos para que os processos penais ocorram, além de outras determinações. A análise deste tema e as implicações da decisão da CIDH, inclusive face à posição em sentido oposto do Supremo Tribunal Federal, extrapolam os limites estabelecidos para este artigo. Os leitores interessados em maiores informações sobre o tema podem obtê-las na leitura dos artigos de Marcio Sotelo Fellipe (2010) e Marcelo Semer (2010), indicados na bibliografia, que analisam a decisão da Corte Interamericana e a posição do STF sobre o assunto.

## **2. A RECEPÇÃO E AS REAÇÕES AO PNDH-3**

No entanto, “nem tudo são flores” no PNDH-3, sobretudo após o Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, que alterou os pontos mais contestados por setores conservadores da sociedade brasileira, que integravam o texto original.

A mídia permitiu que todos acompanhassem as reações a certos temas tratados no PNDH-3. Essas reações provocaram a edição do Decreto 7.177 de maio de 2010, alterando o Decreto original. A Anistia Internacional – organismo internacional de defesa dos direitos humanos, em 27 de maio de 2010, manifestou publicamente preocupações com as mudanças no PNDH-3, afirmando que direitos humanos não podem ser negados para satisfazer a determinados grupos de interesses.

Muitos intelectuais brasileiros já escreveram sobre o PNDH-3 e sobre as reações ao texto original, como é o caso de Sérgio Adorno (2010). Ele comenta em detalhes as duras críticas endereçadas ao PNDH-3 e apresenta do histórico de sua construção até a sua edição, de modo que não vale a pena aqui repetir esses pontos, porém, apenas remeter o leitor interessado ao texto em referência.

O que se fará neste texto é tratar das alterações legais ocorridas depois da publicação do artigo de Sérgio Adorno.

Segundo Adorno:

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos são, antes de medidas governamentais, políticas de Estado. Resultam de uma história recente de consolidação das instituições democráticas na sociedade brasileira. Têm por referência a Constituição de 1988, conhecida como ‘Constituição cidadã’. O PNDH-3 não é, sob essa perspectiva, uma iniciativa absolutamente nova, tampouco um tresloucado gesto de militantes políticos da velha esquerda ou de guerrilheiros do passado, hoje convertidos às regras da sociedade política democrática. Ao sancionar

o Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2010, o presidente Lula agiu como chefe de Estado, tal como seu predecessor o fizera, representando todos os poderes constitucionais. Era o que se esperaria de seu papel constitucional (Adorno, 2010:10).

Ainda segundo Adorno, o PNDH-3 introduziu várias inovações em relação aos PNDHs anteriores. Isso ocorreu em resposta às crescentes demandas da sociedade civil.

Entre elas, algumas provocaram ruidosa polêmica, como a proposta de criação da Comissão Nacional de Verdade, a descriminalização do aborto, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, o direito de adoção por casais homoafetivos, a interdição de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União, o 'controle da mídia' e a adoção de mecanismos de mediação judicial nos conflitos urbanos e rurais (Adorno, 2010:14).

Essas proposições suscitaram crise no governo, ameaçaram à demissão dois Ministros – o da Defesa e o dos Direitos Humanos, provocaram protestos de setores das forças armadas e uma torrente de críticas contra o “revanchismo” do PNDH-3, inclusive de segmentos civis da opinião pública (Adorno, idem, p.18).

Questionando-se sobre as razões dessas polêmicas, uma vez que o PNDH-3, com exceção do direito à memória, é apenas uma continuidade de evolução dos Programas anteriores, Sérgio Adorno, no mesmo artigo, considera que a introdução dos temas *memória* e *verdade* constitua um dos motivos da polêmica. Para o cientista político, a apuração de responsabilidade pelas graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar permanece um divisor de águas. “Neste domínio, o corporativismo mantém-se forte a despeito da sucessão geracional e da renovação dos quadros militares” (Adorno, idem).

As críticas mais exageradas, segundo Adorno, teriam visto no PNDH-3 a “substituição da carta constitucional, o prenúncio de uma ruptura institucional ou a anulação do papel exercido nas democracias pelo parlamento [...] Quando, além da memória e da verdade, veio à tona o tema do ‘controle social’ da mídia, o estopim estava detonado” (idem).

O que se destaca como fator mais importante para essas reações contrárias é que foram lançadas em uma conjuntura pré-eleitoral, de modo que o espaço político tornou-se mais sensível e mais inclinado ao confronto do que à negociação.

### **3. AS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS AO PNDH-3 PELO DECRETO 7.177, DE 12 DE MAIO DE 2010**

Veja-se então, os pontos sobre os quais o Governo retrocedeu face às pressões.

I - O item “g”, da Diretriz 9, que trata do Combate às desigualdades estruturais, previa:

Apoiar a aprovação de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres, para decidir sobre seus corpos.

Ele foi substituído pelo art. 1º do Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010 com o seguinte texto:

Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde.

Ora, tal mudança parece atender às posições mais conservadoras e religiosas e evitou a questão central do problema, que estava prevista no texto original.

Tem sido recomendação da ordem internacional que o aborto não seja legalmente punido, mas sim tratado, como grave problema de saúde pública (Beatriz Galli e Leila Adesse, 2005).

Assim, a alteração como foi feita, evita a questão central do problema que é não tratar o aborto como crime, mas sim uma questão referente ao âmbito da autonomia feminina para decidir sobre o seu corpo (*idem*).

A discussão voltou a tomar proporções nacionais, pois durante os embates eleitorais para o pleito majoritário de 2010, os candidatos José Serra e Dilma Rousseff gastaram a mais tempo explicando os seus pontos de vista quanto ao aborto do que propriamente apresentando seus planos de governo. A candidata do Partido dos Trabalhadores reafirmou que sua posição é a expressa na segunda versão do PNDH-3.

II - Por meio do disposto no artigo 7º do mesmo Decreto foi revogada a “ação programática ‘c’ do Objetivo Estratégico VI – Respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado – da Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade”.

Essa ação programática estava assim redigida no PNDH-3 original:

Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União.

A ideia original do PNDH-3 era a de construir mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União. A Corte Europeia em 2009 condenou a Itália a retirar crucifixos de escolas públicas, em nome do direito à liberdade religiosa (Piovesan, 2010). A ideia é de que nos Estados laicos as diferentes religiões tenham o mesmo tratamento, consideração e respeito, não sendo aceitável que uma ou outra religião mereça exposição simbólica maior em estabelecimentos públicos, na maior parte das vezes por vontade da autoridade de plantão que professe essa ou aquela religião.

A revogação desse dispositivo apenas revela a fragilidade do Governo e do Estado frente à hegemonia Cristã conservadora, sobretudo a Católica.

III - A terceira alteração promovida pelo Decreto 7.177, no seu art. 2º diz respeito à “Diretriz 17: Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos”, quanto ao “Objetivo estratégico VI - Acesso à Justiça no campo e na cidade”, especificamente no que se refere o item ‘d’ que textualmente previa:

Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização de mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do MP, do poder público local, órgãos públicos especializados e PM, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

Tal texto foi substituído pelo seguinte:

Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

Note-se que a sutil mudança da redação, altera profundamente o espírito da regra original. Assim, o objetivo principal foi esvaziado, pois a ideia era de que a mediação viesse a ser utilizada como o ato inicial nas demandas de conflitos agrários e que fosse priorizada a realização de audiência coletiva com a participação dos envolvidos nesses conflitos.

Com a nova redação, a mediação não é mais colocada como ato inicial, os envolvidos não são sequer mencionados, tampouco a realização de audiência coletiva é prevista. Os mencionados para serem ouvidos são apenas representantes de instituições públicas especializadas e não mais se prevê que a providência da mediação e da audiência pública deva se constituir em ato preliminar ao da concessão de medidas liminares em casos de conflitos agrários e urbanos.

Ora, esse recuo do Governo indica o poder dos proprietários em geral, especialmente dos ruralistas, bem como do Judiciário, que claramente assume seu conservadorismo privatista dos direitos e ferrenhamente não abre mão de se manter como o único e principal poder a decidir, em sede processual, sobre a concessão de liminar. Outro aspecto que se destaca neste ponto da mudança da redação é a manutenção da histórica tendência de desprezar os movimentos sociais, os quais têm sido tratados pelas elites como associações marginais, até mesmo terroristas e ameaçadoras da ordem instituída.

Assim, o pronunciamento do Presidente da República, no sentido de que ele visava resgatar o país de seu passado elitista e excludente, feito ao adotar o PNDH-3, não mais se sustenta. As alterações que ele próprio adotou por meio do Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, revelam, exatamente, a permanência do elitismo, da exclusão e de sua extrema força política!

IV - A outra alteração adotada pelo artigo 3º do Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, diz respeito à “ação programática ‘a’ do Objetivo Estratégico I - Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos - da Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos”.

A redação original era a seguinte:

Propor a criação de marco legal regulamentando o artigo 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação, prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas”.

Ela foi substituída pela seguinte redação:

Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados.

Note-se que a mudança é cabal, pois, a redação original pretendia que o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão fosse condição para outorga e renovação de concessão, permissão e autorização dos serviços, com penalidades gradativas aos que descumprissem essa obrigação. Agora, pelo novo texto, trata-se apenas de uma recomendação genérica, sem nenhuma consequência prática para os que descumprirem e nada mais. A mudança sugere tanto o poder do *lobby* dos meios de comunicação dentro do Governo quanto a sua indisfarçável intenção de não respeitar aos Direitos Humanos em suas atividades.

V - A quinta alteração ainda concerne à mesma Diretriz 22. O art. 7º do Decreto 7.177, de 2010, revogou a “ação programática ‘d’ do Objetivo Estratégico I – Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos.”

A ação programática ‘d’ revogada estava assim redigida:

Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um *ranking* nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações.

Ora, a revogação dessa disposição pura e simplesmente reforça a afirmação anterior do poder da mídia nacional sobre o Governo, e a sua firme determinação de não ser objeto de qualquer tipo de crítica, acompanhamento e avaliação. E o pior de tudo: seu propósito de não promover a cultura em Direitos Humanos.

Sobre isso nunca é demais lembrar a forma como o tema tem sido explorado pela própria mídia que induz a que se acredite que toda iniciativa para regulamentar o disposto no artigo 221 da Constituição Federal tratar-se-ia de limitação à liberdade de expressão.

Os resultados das eleições de 2010 e a ampliação do número de cadeiras no Congresso Nacional por favorecidos pelo *lobby* da mídia e dos ruralistas atestam insofismavelmente onde está o poder político mais evidente no cenário atual brasileiro.

Nesses tempos de sociedade da informação esses fatos têm grande relevância para que se reflita sobre comunicação, informação e conhecimento e o poder da mídia no Brasil.

VI - A sexta alteração, estabelecida no artigo 4º do Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, altera as redações das “ações programáticas ‘c’ e ‘f’ do Objetivo Estratégico I - Incentivar iniciativas de preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos autoritários – da Diretriz 24: Preservação da memória histórica e construção pública da verdade.”

A redação original da ação programática ‘c’ era:

Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.

O novo texto é o seguinte:

Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e os recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos.

Note-se que a alteração foi radical. Pela comparação dos dois textos, é fácil perceber que a intenção do texto original era a de que fossem identificados e sinalizados os locais públicos que serviram à repressão da ditadura militar, do mesmo modo os locais onde corpos e restos mortais de perseguidos políticos foram ocultados. Em que pese a sua aparente maior abrangência, a nova redação veda que os locais onde foram realizadas tais práticas sejam objeto de identificação e sinalização. Quanto aos mortos e aos restos mortais, redireciona a atenção ao afirmar que devem ser criados meios e recursos para a localização e identificação. Muda ainda a redação anterior, que mencionava claramente a repressão ditatorial para uma referência abstrata, genérica e ampla a violações de direitos humanos, e “eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais”, minimizando os efeitos da norma ao incluir nesse conjunto também a sociedade. Finalmente, troca a referência anterior a “perseguidos políticos” para “desaparecidos políticos”.

É indubitável que tal modificação atendeu à pressão dos envolvidos direta ou indiretamente com a ditadura de 1964-1985, os quais visam manter escondida esta parte da história recente do país.

Em seguida foi alterada a “ação programática ‘f’” que era assim redigida:

Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964-1985 e sobre a resistência popular à repressão.

Esse texto foi substituído pelo seguinte:

Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos, ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

Embora haja uma aparente maior abrangência do texto substitutivo não se pode ter ilusões quanto às suas verdadeiras intenções. A primeira foi tirar a ênfase sobre o período da ditadura militar de 1964-1985. A segunda foi não mencionar que houve em tal período repressão e correspondente resistência popular. É por isso que o novo texto menciona “graves violações de direitos humanos” genericamente e dá como parâmetro o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. Tal artigo refere-se à anistia concedida aos que no período de 18 de setembro de 1964 até a data da promulgação da Constituição foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção.

Ambas as alterações acima comentadas, as das “ações programáticas ‘c’ e ‘f’” decorrem do real poder dos envolvidos, direta ou ideologicamente, com os atos repressivos da ditadura militar de 1964-85 ainda existente no seio do Governo.

VII - A sétima alteração na concepção original do PNDH-3 foi promovida pelo art. 5º do Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, que alterou os textos das “ações programáticas ‘c’ e ‘d’ do Objetivo Estratégico I – Suprimir do ordenamento jurídico brasileiro eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos – da Diretriz 25: Modernização da legislação relacionada com promoção de direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia.”

O texto original da ação programática ‘c’ era:

Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e prédios nacionais e públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos.

Essa redação foi substituída pela seguinte:

Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores.

Note-se que a alteração é completa. A ideia original visava a produção de uma legislação nacional que proibisse que nomes de pessoas que tenham praticado crimes de lesa-humanidade fossem utilizados para identificar logradouros públicos ou constarem de atos e próprios nacionais e prédios públicos. Assim, visava claramente que não fossem mais atribuídos doravante e alterados quando já tivessem sido atribuídos. A redação original era direta e determinante: “propor legislação de abrangência nacional (...)”, no entanto, a redação substitutiva é meramente de recomendação no sentido de se “fomentar debates e divulgar informações” visando que nomes de pessoas “identificadas reconhecidamente como torturadores” não venham (leia-se, apenas no futuro) ser objeto de identificação de logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos. Significa dizer: todos os que já foram “homenageados”, sejam criminosos de lesa humanidade, sejam torturadores reconhecidos, não terão seus nomes excluídos dos locais e atos públicos onde constem. Pela nova regra, que visa apenas e tão somente o futuro há mais uma limitação, ou seja, ela não se refere mais aos que tenham praticado genericamente crimes de lesa humanidade. Serão visados pela norma, apenas e tão somente, aqueles que “reconhecidamente” sejam identificados como torturadores. Ora, coloca-se assim mais uma condição suplementar a resolver. O que se entenderá como “reconhecidamente identificado como torturador”? É altamente provável que os personagens dos postos superiores da repressão jamais tenham sujado suas mãos torturando alguém.

O texto original da ação programática ‘d’ estava assim redigido:

Acompanhar e monitorar a tramitação judicial de processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985.

A redação foi substituída pela seguinte:

Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticados no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

Neste caso a mudança é cirúrgica. Direta. Simplesmente não se fala mais em crime e não se visa mais apenas o período de 1964-1985. O foco é mais amplo, pois como já se viu nos comentários anteriores, o artigo 8º do Ato das Disposições Transitórias, abrange o período anterior - até 1946. E o assunto (acalmem-se os que se sentiram ameaçados!) é tão somente de responsabilidade civil, nunca criminal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As comparações feitas no item anterior entre os textos originais e aqueles que os substituíram no PNDH-3 são auto-explicativas. Pouco há ainda a se dizer a não ser lembrar da manifestação da Anistia Internacional referida no início deste estudo, segundo a qual direitos humanos não podem ser negados para satisfazer a determinados grupos de interesses. As mudanças introduzidas no PNDH-3 visaram justamente atender a interesses de determinados grupos, como se pode perceber. Então, de duas, uma. Ou bem está errada a Anistia Internacional ou o PNDH-3, que com as alterações nele introduzidas não pode ser chamado de Programa Nacional de Direitos Humanos!

Gilles Deleuze e Félix Guattari (2008: 101) - mais realistas do que nossos juristas idealistas -preferem tratar os direitos humanos enquanto axiomas: "eles podem no mercado coexistir com muitos outros axiomas, principalmente sobre a segurança da propriedade, que os ignoram ou os suspendem mais do que os contradizem 'a impura mistura ou o impuro lado a lado', como dizia Nietzsche":

E a vergonha de ser um homem, nós não a experimentamos apenas nas situações extremas descritas por Primo Levi<sup>2</sup>, mas em condições insignificantes, diante da baixeza e a vulgaridade da existência que povoa as democracias, diante da propagação desses modos de existência e de pensamento-para-o-mercado, diante dos valores, os ideais e as opiniões de nossa época. A ignomínia das possibilidades de vida que nos são oferecidas aparece de dentro. Nós não nos sentimos fora de nossa época, ao contrário nós não cessamos de estabelecer com ela compromissos vergonhosos. Esse sentimento de vergonha é um dos mais poderosos motivos da filosofia. Nós não somos responsáveis pelas vítimas, mas diante das vítimas.

Para Fábio Konder Comparato (2003) a expressão Dignidade da Pessoa Humana não seria pleonástica. Segundo ele, trata-se da atribuição de direitos comuns a toda a espécie humana, a todo homem enquanto homem. Tais direitos, nessa ótica, resultariam da própria natureza do homem. Ou seja, direito da pessoa de exercer a condição humana.

Mas o que isso significa exatamente? Aonde se encontra nesse tipo de discurso a necessária territorialidade, no sentido empregado por Deleuze & Guattari, para que o conceito, ou os conceitos, ganhem sentido? E, sobretudo, diante de uma situação como a analisada neste estudo, quando se vê tão nobres princípios, postulados por juristas como Comparato, trocados em favor da garantia de interesses exatamente daqueles que os violam?

---

<sup>2</sup> O que disse Primo Levi referindo-se ao holocausto nazista: não se conseguirá nos fazer tomar as vítimas por carrascos. Mas o que o nazismo e os campos nos inspiram é muito mais ou muito menos: a vergonha de ser um homem, porque mesmo os que sobreviveram tiveram que pactuar, comprometer-se. É como explicam Deleuze e Guattari um sentimento compósito: vergonha que os homens tenham podido fazer aquilo, vergonha que nós não tenhamos podido impedi-los, vergonha de ter sobrevivido, vergonha de ter sido aviltado ou diminuído. Ob.cit., p.102, tradução pessoal.

Como relacionar os direitos humanos com os modos de existência do homem sujeito de direito? Não seria melhor dizer, tomando-se por referência as alterações introduzidas no PNDH-3, sujeitado pelo Direito, ou ainda, de um modo mais preciso sujeitado por específicos grupos de interesse com controle do Estado?

A dignidade da pessoa humana, ainda segundo Comparato (*idem*), não é um juízo fundado em valores morais, mas sim, em valores pragmáticos. Seu usufruto consistiria em condição indispensável para a manutenção dos consensos mais importantes da convivência humana, os mínimos necessários para manutenção do contrato social, como diz o autor. Se subtraídas do convívio social, as sociedades acabam esfacelando, perecendo, num processo inexorável de degradação (*idem*).

De fato, o que esse discurso significa se não outra coisa que um discurso idealizado e ainda sob a velha e gasta desculpa do contrato social? Quem foi que o assinou? Não foram exatamente e apenas aqueles que o violam? Ora, se o usufruto dos direitos humanos é práxis, e não moral, entendido como direito da pessoa, acrescente-se: de toda e qualquer pessoa de exercer a condição humana, sem o que o contrato social não pode ser mantido. E que, uma vez subtraídos tais direitos, leva ao esfacelamento da sociedade, em um processo de degradação inexorável, só se pode concluir das idéias de Comparato que isso então já ocorreu. Ou seja, o contrato social foi rompido no caso em tela, com as mudanças introduzidas no PNDH-3 para atender exatamente aos que violam e querem continuar violando esses direitos, ou o contrato social nunca existiu e a sociedade democrática encontra-se no processo inexorável de degradação de que fala Comparato.

Miranda Rosa (2001), por sua vez, também enfatiza a importância da *nomos*, na expressão grega, representada tanto pelo Direito Positivo, como pelos costumes, pelos valores éticos e pelos padrões mínimos de coexistência pactuados para a manutenção do contrato social, como instrumento para assegurar em última instância a própria existência da sociedade.

Mas, qual é a territorialidade do discurso desses autores, ou seja, qual é a base empírica que o sustenta? Em que terra, em que tempo, sociedade, instituições e mentes precisamente, essas formulações podem ser aplicadas? Certamente não no caso das alterações introduzidas no PNDH-3.

Essas abordagens jurídicas e mesmo políticas idealizadas de tradição ocidental sobre os direitos humanos, apresentados enquanto conjunto de direitos inerentes à condição humana, positivados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, tais como: a liberdade e a igualdade em dignidade e direitos; a proteção contra a discriminação por raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional, vida, liberdade e segurança pessoal; o reconhecimento como pessoa perante a lei; a igualdade perante a lei; a garantia contra a prisão arbitrária; a justa e a pública audiência, em plena igualdade, por parte de tribunais independentes e imparciais; a presunção de inocência; as garantias contra a interferência na vida privada, família, lar, correspondência,

ataques à honra e à reputação; a nacionalidade; a garantia da propriedade; a liberdade de pensamento, de consciência e de religião; a liberdade de reunião e associação pacíficas; o direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, às condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego; o direito ao repouso e lazer; e o direito à instrução e à verdade. Estão todos consignados no PNDH-3, porém, não se pode desconsiderar também, inclusive e especialmente, as alterações analisadas anteriormente que compõem o mesmo Programa Nacional de Direitos Humanos.

Na verdade, as mudanças introduzidas pelo Decreto 7.177, de 2010, revelam, à plena e clara luz do dia de hoje brasileiro, que esse tipo de formulação deve ser encarada como uma proclamação, um discurso legal historicamente datado, espacial e politicamente situado, comprometida especialmente com a proteção de interesses de determinados grupos.

Em seu conjunto, o PNDH-3 não se trataria então, ao fim e ao cabo, de uma propaganda oficial e ao mesmo tempo um atestado de impunidade, de salvo conduto para os que violaram e continuam a violar os mesmos tais direitos humanos que se proclama garantir?

Não se trataria apenas e tão somente do discurso do vencedor da guerra, que impôs a sua voz sobre todas as vozes e que está longe de ser a expressão do mundo real? No sentido de real garantia dos tão festejados direitos concernentes e necessários à dita dignidade da pessoa humana, de que tanto falam juristas e humanistas, não está longe da territorialidade de que falam Deleuze e Guattari?

A criação de conceitos apela em si mesma para uma forma futura, apela para uma nova terra e um povo que não existem ainda. A europeização não constitui um devir, ela constitui apenas a história do capitalismo que impede o devir dos povos sujeitados. A arte e a filosofia neste ponto se encontram a constituição de uma terra e de um povo que carecem, como correlato, da criação. Não são autores populistas, mas os mais aristocráticos que reclamam esse futuro. Esse povo e essa terra não se encontrarão em nossas democracias. As democracias são maiorias, mas um futuro é por natureza aquilo que escapa da maioria (2008:104).

Já em 1992 Deleuze (2004) afirmava que os direitos humanos – desde sua gênese – serviram para levar aos submetidos a crerem na participação. A crerem que as elites preocupam-se com o seu bem-estar. Crerem igualmente que o humanismo dentro do capitalismo é uma realidade.

O que se processou com o Decreto 7.177 de 2010 confirma a afirmação de Alain Badiou (1994), segundo a qual, o sujeito concebido a partir do humano inventado pelos direitos humanos é de tal maneira subordinado a todo e qualquer mal que lhe possa ser cometido, que só pode ser determinado enquanto vítima.

Os eventos no Brasil, antes analisados, de adoção, em dezembro de 2009, de um texto do PNDH-3 inspirado e construído por atores com história

de luta pelos direitos humanos e contra a ditadura militar, parcialmente substituído por outro em 2010, corretivo do anterior, assinado pelo mesmo Governo, atende, exatamente, aos interesses contrários aos dos idealizadores do texto original. Esses eventos revelam a um só tempo o que são os direitos humanos, ao menos no Programa Nacional do Brasil, e quais são, de fato, os principais interesses por ele protegidos.

E mais, que os movimentos e os agentes que no passado recente lutaram contra a ditadura e na atualidade compõem o próprio Governo, não foram capazes de modificar as lógicas de poder e as racionalidades de Estado. Elas permanecem as mesmas e não foram atingidas.

Desse modo, as considerações de Agamben (2004:131) ao falar da máquina estatal moderna como sendo constituída pela representação e paradoxalmente pelo Estado de exceção, são absolutamente pertinentes. Nesse Estado, e de forma impune, o aspecto normativo do direito é contestado pela violência governamental, que ignora o direito internacional e produz internamente um estado permanente de exceção e ainda pretende aplicar o direito.

### BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio. "História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos". São Paulo: *Novos Estudos - CEBRAP*, n.º 86, p.5-20, 2010.
- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BADIOU, Alain. *Para uma Nova Teoria do Sujeito*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DELEUZE, Gilles & GUATARRI, Félix. *Qu'est-ce que la philosophie?* Paris: Les Éditions de Minuit, 2008.
- FELIPPE, Marcio Sotelo. *Anistia no STF: o nome da rosa*. In [http://www.ajd.org.br/artigos\\_ver.php?idConteudo=56](http://www.ajd.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=56). Acesso em 26 de abril de 2010.
- GALLI, Beatriz; ADESSE, Leila. "Reduzindo barreira para o exercício dos direitos humanos e a auto-determinação sexual e reprodutiva das mulheres em situação de violência sexual". in: [http://www.ipas.org.br/arquivos/violencia\\_bia2005\\_2.pdf](http://www.ipas.org.br/arquivos/violencia_bia2005_2.pdf). Acesso em: 26 de abril de 2010.
- PIOVESAN, Flávia. "O fato é que a sociedade já discute o PNDH-3". in *O Estado de São Paulo*, Notícias, 17 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,o-fato-e-que-a-sociedade-ja-discute-o-pndh-3,497028,0.htm>>. Acesso em: 10 set. 2010.
- ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Sociologia do direito: o fenômeno jurídico como fato social*. 16 ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- SEMER, Marcelo. "Decisão da OEA abre caminho para julgar crimes da ditadura". in <http://razaocritica.com/2010/12/22/decisao-da-oea-abre-caminho-para-julgar-crimes-da-ditadura/>Acesso em 26 de abril de 2010.
- RODRIGUES PINTO, Simone. M. "Direito à memória e à verdade: comissões de verdade na América Latina". in *Revista Debates (UFRGS)*, v. 4, p. 128-143, 2010.