

CIÊNCIA POLÍTICA

GT 7: CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Sessão 1: Cidadania e políticas públicas

CIDADANIA E PSEUDOCIDADANIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Alex Ricardo Bombarda –UNESP/FCLAr

alexrbo@marilia.unesp.br

Fomento: CNPq

O Programa Nacional de Direitos Humanos surgiu com a participação do Brasil na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, no ano de 1993. O Brasil, que teve importante participação no evento, seguiu as recomendações propostas pela conferência e decretou, no ano de 1996 o primeiro PNDH. Posteriormente, duas novas edições do programa foram decretadas: o PNDH-2, de 2002 e o PNDH-3, no final de 2009. Apesar de ter sido elaborado de modo semelhante aos anteriores, o PNDH-3 foi alvo de uma série de críticas vindas de setores da mídia, das Forças Armadas, da Igreja e dos grandes latifundiários, representados no Congresso Nacional pela bancada ruralista. Dentre os itens que geraram polêmica estão a proposta de regulamentação da mídia, a de criação da Comissão Nacional da Verdade, a legalização do aborto e a proposta de lei que previa a mediação entre as partes envolvidas como ato inicial na resolução de conflitos fundiários rurais e urbanos, que será objeto de análise neste trabalho. As mudanças ocorridas no PNDH-3 demonstram como práticas políticas clientelistas impedem a constituição de um país pautado em princípios democráticos. Mesmo sendo fruto do resultado de uma série de conferências nacionais temáticas, que foram realizadas desde o ano de 2003, muitas propostas, foram questionadas e modificadas por colocar em risco interesses particulares. Assim, nota-se que o direito à propriedade predomina em relação aos demais como, por exemplo, o direito à moradia e à terra.

Palavras chave: Cidadania. Clientelismo. Democracia. PNDH.

INTRODUÇÃO

Tendo como referência o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), o presente trabalho visa discorrer acerca do modo como a Frente Parlamentar da Agropecuária (ou bancada ruralista) se posicionou no Congresso Nacional frente ao item presente na diretriz 17, objetivo estratégico VI, que trata do acesso à justiça no campo e na cidade. A proposta de lei, que previa o uso da mediação entre as partes envolvidas como primeira etapa a ser utilizada para a resolução de conflitos fundiários agrários e urbanos, tinha como alvo evitar a ocorrência de violação dos direitos humanos, comuns em situações de reintegração de posse. No entanto, apesar do uso da mediação ser condizente com os princípios legais presentes na Constituição Cidadã, de 1988, e de estar presente em diversos acordos internacionais, nos quais o Brasil é signatário, foi assinado, devido à forte pressão exercida pelos membros da bancada ruralista, um novo decreto que promoveu mudanças no item referente à mediação de conflitos e em outros que haviam geraram polêmica.

Com a assinatura do decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, as propostas polêmicas do programa, que afetavam grupos como a Igreja, as Forças Armadas, setores da mídia e os grandes latifundiários, representados no Congresso Nacional pela

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

bancada ruralista, foram alteradas ou excluídas. É importante reforçar que as proposições presentes no PNDH-3 foram sugestões recolhidas de diversas conferências nacionais temáticas, que contaram com a participação de diferentes grupos, movimentos e ONGs da sociedade civil.

A atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional levanta dúvidas acerca dos princípios democráticos que regem algumas decisões políticas. Na medida em que interesses particulares prevalecem sobre o direitos de grupos historicamente excluídos, como é o caso dos sem-terra e dos sem-teto, ficamos cada vez mais distantes de ideais democráticos e próximos de antigas práticas políticas como o corporativismo e o clientelismo, que impedem a constituição de um Estado democrático de direito pautados na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

O PNDH

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) surgiu através da participação do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, no ano de 1993. Durante a conferência foi recomendado aos países participantes que elaborassem programas e ações voltadas à promoção dos direitos humanos. O Brasil, que teve importante participação no evento, decretou, no ano de 1996, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o primeiro PNDH.

Através do decreto nº1.904, de 13 de maio de 1996, as 228 propostas de ações governamentais do PNDH-1 estavam, em sua maioria, focadas nos direitos civis e políticos. Medidas voltadas à proteção do direito à vida e à segurança das pessoas, a luta contra a impunidade, a proteção do direitos à liberdade e à liberdade de expressão, a luta contra o trabalho forçado e a criação de mecanismos para agilizar processos e julgamentos foram alguns dos itens presentes na primeira edição do programa.

Cabe ressaltar que o primeiro PNDH também apresentou medidas voltadas ao tratamento igualitário de todos perante a lei, incluindo metas que tinham por intuito reforçar os direitos de cidadania¹ para crianças e adolescentes, mulheres, a população negra, sociedades indígenas, estrangeiros, idosos e pessoas com deficiência.

Quando o PNDH completou um ano, segundo informações publicadas no dia 13

¹ De acordo com T.H. Marshall (1967), a cidadania é constituída por três elementos: os direitos civis, políticos e sociais.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

de maio de 1997 no jornal Estado de São Paulo², apenas 14, das 169 propostas que deveriam ser cumpridas a curto prazo, haviam saído do papel. No entanto José Gregori, secretário nacional de Direitos Humanos da época, observou que os projetos de lei presentes no programa deveriam ser cumpridas não em apenas um ano, mas durante todo o governo³

De acordo com o relatório da ONG Anistia Internacional, comentado pela reportagem⁴ da folha de São Paulo do dia 13 de maio de 1997, foi apontado, em relação ao PNDH a falta de metas bem definidas e a necessidade, diante da complexidade da implementação do programa, de elaborar um calendário com a definição de objetivos. O PNDH apenas apresentava propostas de curto, médio e longo prazo. O movimento LGBT também criticou ausência de direitos relativos à livre orientação sexual e à identidade de gênero no programa.

Apesar de muitas propostas não terem saído do papel, algumas mudanças importantes ocorreram por conta do PNDH, tais como: a transferência para a justiça comum dos crimes cometidos por policiais militares; a lei criminalizando o porte ilegal de armas; criação de lei que tipifica o crime de tortura; lei que estabelece o Registro de Identidade Civil e Cadastro Nacional de Registro de Identidade Civil; criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos; elaboração de Mapas de Violência de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba; criação, em convênio com o movimento Viva Rio, de Balcões de Direito para prestar serviços gratuitos de assessoria jurídica; assinatura de convênios com Estados para ajudar na proteção de testemunhas e realização de cursos – em convênio com entidades nacionais e internacionais – sobre direitos humanos para policiais militares⁵

A ênfase que foi dada aos direitos civis e políticos no primeiro PNDH é apontada por Sérgio Adorno pelo fato de:

anteriormente, a área econômica do governo FHC, sobretudo no primeiro mandato, manteve sob férreo e cerrado controle a política econômica e sua execução orçamentária. Essa política de controle fiscal, visando garantir a estabilidade monetária e os indicadores

² LUIZ, Edson. Programa faz um ano sem cumprir metas. *Estado de S. Paulo*, Brasília, 13 maio 1997. Cidades, p.21. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19970513-37827-spo-0021-cid-c3-not/busca/PNDH>. Acesso em: 27 abr. 2014.

³ *Ibidem*, p.21.

⁴ GIELOW, Igor. Plano está sem metas, diz Anistia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 maio 1997. Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff130550.htm>. Acesso em 26 abr. 2014.

⁵ LUIZ, Edson. Programa faz um ano sem cumprir metas. *Estado de S. Paulo*, Brasília, 13 maio 1997. Cidades, p.21. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19970513-37827-spo-0021-cid-c3-not/busca/PNDH>. Acesso em: 27 abr. 2014.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

macroeconômicos, exerceu uma espécie de interdito a todas as demais iniciativas governamentais que demandassem aplicação de recursos extra-orçamentários (ADORNO, 2010, p.12).

As críticas, no entanto, serviram de base para a elaboração do PNDH-2, decretado em 13 de maio de 2002. A segunda edição do programa incluiu os direitos econômicos, sociais e culturais que, distribuídos nas 518 propostas de ações governamentais, passaram a ter a mesma importância dos direitos civis e políticos, que também estavam presentes. O conteúdo da segunda edição atentou também para o direito dos afrodescendentes, na busca de proporcionar oportunidades iguais a todos, extinguindo o preconceito racial. Todas as ações presentes foram resultado de propostas discutidas em vários seminários regionais, que contaram com a participação de órgãos governamentais e grupos da sociedade civil.

O PNDH-2 também contou com instrumentos para melhor conduzir o processo de implementação de suas proposições. O programa, e a sua efetivação, passou a estar relacionado a elaboração de orçamentos federais, estaduais e municipais. Assim, sua implementação ocorreu “... a partir da Lei Orçamentária anual – LOA – de 2002, com recursos orçamentários oriundos do Plano Plurianual – PPA 2000/2003...”(GERIN, 2004, p.2).

Apesar das inovações o PNDH-2, ao longo do governo Lula (2003-2010), foi poucas vezes utilizado como referência para a elaboração de políticas públicas e “...também não houve continuidade na elaboração de planos de ações anuais. A própria sociedade civil não lutou para sua implementação ou para o estabelecimento de um sistema de monitoramento...” (CICONELLO; FRIGO; PIVATTO, 2010, p. 3).

Dando continuidade às edições anteriores o PNDH 3, promulgado no dia 21 de dezembro de 2009, incorporou.

Resoluções da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos e propostas aprovadas nas mais de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003 - segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente etc. - refletindo um amplo debate democrático sobre as políticas públicas dessa área (BRASIL, 2009, p. 11).

Organizado em torno de 6 eixos temáticos, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programático o PNDH-3, apesar de ter sido elaborado a partir de várias conferências ocorridas em todo o território nacional, foi alvo de uma

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

série de críticas, que partiram principalmente da igreja, das Forças Armadas, de setores da mídia e dos ruralistas, que manifestaram um verdadeiro repúdio ao programa, alegando que o mesmo continha princípios que feriam a constituição brasileira, sendo uma tentativa estabelecer uma revolução comunista no Brasil. De acordo com Sérgio Adorno, as duras críticas em relação ao PNDH-3:

Colocaram novamente em evidência termos de debate que pareciam superados. Durante a transição para a democracia no Brasil (1979-1988) e por quase duas décadas, temas de direitos humanos suscitavam reações depreciativas, frequentemente associados, pela opinião pública, à defesa dos direitos de bandidos, à utopia de militantes que imaginavam uma sociedade despida de violência e de graves violações de direitos humanos ou ainda à sede de vingança por parte de quem havia sido perseguido na ditadura militar (ADORNO, 2010, p.5).

Entre os itens que geraram polêmica está a proposta que trata da "...aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia da mulheres para decidir sobre seus corpos..." (BRASIL, 2009, p.91). Devido a pressão de grupos como a CNBB, o texto foi alterado de modo a "...considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia de acesso aos serviços de saúde..." (BRASIL, 2010, p.91).

Outro item, que também gerou críticas por parte da igreja, foi a proposta de "...desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da união..."(BRASIL, 2009, p.100). Este item foi excluído do programa. Além da igreja, setores das Forças Armadas também desaprovaram o PNDH-3, principalmente por conta dos dispositivos presentes no eixo orientador VI, referentes ao "Direito à Memória e à Verdade", que propôs, na Diretriz 23 "promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticados no contexto da repressão política ocorrida no Brasil".

Sob a ameaça do Ministro da Defesa da época, Nelson Jobim, de pedir demissão caso o projeto não fosse revisto as mudanças, dadas pelo decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, afetaram algumas ações programáticas propostas no eixo orientador VI, Direito à Memória e à Verdade, que buscavam esclarecer uma série de fatos ocorridos no contexto da ditadura militar (1964-1985).

Setores da mídia também questionaram o PNDH-3. A proposta de regulamentação dos meios de comunicação, que estabelecia 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

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

autorizados..." (BRASIL, 2009, p.165) foi acusada de ser um projeto de lei que iria instituir a censura dos meios de comunicação. Assim, devido às críticas, a proposta foi modificada ficando previsto "...a criação de um 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..."(BRASIL, 2010, p. 165).

Outro item, que trazia a ideia de criar um "ranking" nacional dos veículos de comunicação indicando os que estavam (ou não) comprometidos com os direitos humanos, foi revogado. A alegação dos que foram contrários ao item era de que tais medidas eram um atentado à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa.

O item presente no eixo orientador IV, diretriz 17, objetivo estratégico VI, que trata do "Acesso à justiça no campo e na cidade", também provocou fortes reações dos defensores do agronegócio. A proposta, que inicialmente fora incluída no programa, compreendia políticas sociais voltadas para coibir o desrespeito aos direitos humanos em função da remoção forçada de grupos afetados pela falta de moradia ou de terra. O uso da força como meio para o restabelecimento da propriedade invadida geralmente provoca, contra esses grupos já desrespeitados enquanto cidadãos, diversas outras formas de violência e até mesmo mortes, como no caso ocorrido durante a reintegração de posse na comunidade pinheirinho, em janeiro de 2012.

Tais ocorrências, em que indivíduos deixam de ser reconhecidos enquanto portadores de direitos, como é o caso daqueles que não contam com o acesso à moradia e aqueles grupos que, devido a fatores históricos, encontravam-se na condição de sem-terra configura-se como um atentado aos principais direitos de cidadania.

Durante a elaboração do PNDH 3, no ano de 2009, chegou-se a propor um projeto de lei que tinha por intuito contribuir para que o desfecho dos mandados de reintegração de posse tivessem um final diferente. Presente no objetivo estratégico VI, o item previa:

Projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízos dos outros meios institucionais para a solução de conflitos (BRASIL, 2009, p.148).

A proposta, no entanto, devido à forte pressão sofrida por grupos ligados a

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

chamada bancada ruralista, foi modificada, deixando de ser a mediação entre as partes envolvidas um ato inicial na resolução do conflito. Mesmo tendo sido elaborada através de consultas realizadas junto à sociedade, reunindo estudiosos e ONGs, elas foram ignoradas, sugerindo que os interesses defendidos pelos congressistas foram aqueles mais alinhados com os dos grandes latifundiários e do agronegócio.

Assim, mais uma vez demandas vindas de grupos e entidades sociais são descartadas. Cabe ressaltar que o PNDH é fruto de propostas que, para se efetivarem enquanto leis, necessitam ser votadas no Congresso Nacional. O modo como a Igreja, as Forças Armadas, setores da mídia e os ruralistas se manifestaram em relação ao programa demonstram o desprezo que estes grupos políticos tem em relação a constituição de um país pautado por valores democráticos.

A presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Kátia Abreu, que também é senadora, empresária e pecuarista, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo em 2013 acusa o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) de ser uma:

organização sem personalidade jurídica (insuscetível de ser processada por seus atos criminosos), mas com existência concreta, munida de verbas do Estado por meio de ONGs e transgressora recorrente do direito de propriedade, cláusula pétrea constitucional (ABREU, 2013)⁶.

Ao se referir ao PNDH-3, a senadora escreve que:

trata-se de um conjunto de transgressões democráticas, propondo censura à imprensa, legalização das invasões de propriedades (tirando do Judiciário o poder de arbitragem e incluindo o invasor como instância de mediação), proibição do uso de símbolos religiosos em locais públicos, revisão do currículo das academias militares etc. (ABREU, 2010).

Verifica-se que a atual senadora do PMDB defende interesses bastante particulares no âmbito do Congresso Nacional. Ao negar a proposta de mediação presente no PNDH-3 (sugerida por movimentos como o MST e o MTST⁷) foi negada a possibilidade de diminuir os numerosos casos de mortes ocorridas em decorrência de conflitos no campo e na cidade.

Reinhold Stephanes, Ministro da Agricultura da época, também preocupado com

⁶ ABREU, Kátia. Milícias do pensamento. *Folha de S. Paulo*. Mercado 2. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/98807-milicias-do-pensamento.shtml>. Acesso em 27 abr. 2014.

⁷ Movimento dos Trabalhadores sem Teto.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

o impacto que a proposição do PNDH-3 poderia causar, afirmou que a medida tornaria o ambiente do campo inseguro⁸, se posicionando abertamente contra o programa mesmo quando o que estava em jogo eram aqueles direitos responsáveis pela constituição da cidadania no Brasil.

CONCLUSÃO

Apesar dos avanços conquistados em relação ao acesso da população aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais as bases de sustentação da democracia brasileira demonstram fragilidade, o que causa prejuízos ainda mais graves à população pobre, sem-terra, sem-teto, excluída do mercado de trabalho e dos demais direitos e deveres presentes na Constituição Cidadã.

O corporativismo e o clientelismo, que ainda se mostram presentes atualmente, demonstram sua força e poder de organização política quando o que está em jogo são medidas que possam vir a lhes prejudicar. Isto se aplica às Forças Armadas e também à bancada ruralista. Como a constituição brasileira é pautada por princípios democráticos, a presença de grupos conservadores seria algo natural e até mesmo esperado. No entanto, o que preocupa é o poder desproporcional que tais grupos mantêm ao longo de séculos e o modo como desprezam medidas pautadas em valores democráticos. Tais fatores acabam por desequilibrar os alicerces democráticos que sustentam o Brasil, interferindo para que todos possam, sem exceção, vivenciar plenamente seus direitos e deveres de cidadania.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Kátia. Milícias do pensamento. *Folha de S. Paulo*. Mercado 2. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/98807-milicias-do-pensamento.shtml>**Erro! A referência de hiperlink não é válida..** Acesso em: 27 abr. 2014.

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos Estudos*, nº86, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a01.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

ADORNO, Sérgio. Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G. O.; RIDENTI, M;

⁸ SIFFREDI, Bruno. Ministério da Agricultura recebeu versão diferente do PNDH. *Estado de S. Paulo*. 15 jan. 2010. Política. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ministerio-da-agricultura-recebeu-versao-diferente-do-pndh,496250,0.htm>. Acesso em 28 abr. 2014.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

BRANDÃO, G. M. A Constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: Aderaldo & Rothshild: Anpocs, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Título I: dos princípios fundamentais. Art 1º, 2º, 3º, 4º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de abr. 2014

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – Ver. e atual. – Brasília: SDH/ PR, 2010. 228 p.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001 (capítulos 2, 3 e 4).

COSTA. N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3), 693-706, 2009.

CICONELLO, A; PIVATTO, L; FRIGO, D. Programa Nacional de Direitos Humanos: efetivar direitos e combater as desigualdades. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2010/05/Artigo-PNDH-Programa-Nacional-de-DH-efetivar-direitos-e-combater-as-desigualdades.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2014.

GERIN, A. Plano Nacional de Direitos Humanos: falta executar. Nota Técnica, nº89, Jun. 2004. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inesc.org.br%2Fbiblioteca%2Fpublicacoes%2Fnotas-tecnicas%2Fnts-anteriores%2Fnts-2004%2FNT.%252089%2520-%2520PNDH%2520falta%2520executar.pdf%2Fat_download%2Ffile&ei=zHdgU4mvGui0sOTfp4CQCg&usg=AFQjCNGwNrS5Axvq_hKF2e4c6Yox4TrNwA&bvm=bv.65636070,d.cWc. Acesso em: 27 abr. 2014.

GIELOW, Igor. Plano está sem metas, diz Anistia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 maio 1997. Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff130550.htm>. Acesso em: 26 abr. 2014.

LUIZ, Edson. Programa faz um ano sem cumprir metas. *Estado de S. Paulo*. Brasília, 13 maio 1997. Cidades, p.21. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19970513-37827-spo-0021-cid-c3-not/busca/PNDH>. Acesso em: 27 abr. 2014.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

MARSHALL, T.H. Cidadania e Classe Social. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

POCHMANN, M. Proteção Social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 49-56, 2004.

SIFREDI, Bruno. Ministério da Agricultura recebeu versão diferente do PNDH. *Estado de S. Paulo*. 15 jan. 2010. Política. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ministerio-da-agricultura-recebeu-versao-diferente-do-pndh,496250,0.htm>. Acesso em: 28 abr. 2014.