

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por  
Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva**

---

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)**

Luciana Porto da Silva  
Graduada em História (FAPRO-DF)  
Taíse Tatiana Quadros da Silva  
Doutora em História (UFRJ)

**RESUMO:** Realiza-se, por meio deste estudo, uma análise da participação social nas políticas públicas de direitos humanos. Levando-se em conta a amplitude da temática analisaremos a I Conferência Nacional de Direitos Humanos, que ocorreu durante a gestão governamental de Fernando Henrique Cardoso, e envolveu os mecanismos para construção de uma política no âmbito. Posteriormente, são analisadas as medidas que dariam prosseguimento ao funcionamento dos órgãos instituídos e a realização da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, sob a gestão do governo Lula. Desde modo, pretende-se verificar o processo participativo no Estado como política descentralizadora para o favorecimento da interlocução entre governo e sociedade civil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação Social, Direitos Humanos, Conferências Nacionais.

**ABSTRACT:** Takes place, through this study, an analysis of social participation in public policies on human rights. Taking into account the extent the theme we review of the First National Conference on Human Rights, which occurred during the administration of Fernando Henrique Cardoso government, and involved the mechanisms construction of a policy on the subject. Subsequently, we analyze the measures that would continue the functioning of agencies established and the performance of the Ninth National Conference on Human Rights, under the management of the Lula government. In this way, we intend to check the participatory process in the state as to the decentralization policy favoring dialogue between government and civil society.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

**KEYWORDS:** Social Participation, Human Rights, National Conference.

## 1- Introdução

Este trabalho terá como objeto de estudo a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e acompanhamento das diretrizes no âmbito dos direitos humanos. Para melhor entendimento sobre os avanços e percalços da relação entre governo e sociedade foi que se escolheu o recorte temporal que será aqui apresentado. O primeiro corresponde aos anos de 1995 e 1996, a partir do qual analisaremos a criação de mecanismos para a concretização dos compromissos assumidos em tratados internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos. Período também de instauração da comissão no Congresso Nacional e a realização da I Conferência Nacional que culminaria no I Programa Nacional de Direitos Humanos. O segundo momento, que corresponde aos anos de 2003 e 2004, avaliaremos o desenvolvimento dos instrumentos implantados por meio dos relatórios de atividades da Comissão e a continuação das Conferências Nacionais que no referido período encontrava-se na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos.

A indagação central que envolve esse artigo é a seguinte: como a articulação entre o governo e a sociedade civil vem encaminhando as políticas públicas de direitos humanos? Questionamento que justifica o desafio em avaliar os espaços criados dentro do Estado (Conferências), *mutáveis, suscetíveis de transformação e ampliação* (BOBBIO, 2004: 51) para que ocorra a participação social no cerne da política brasileira. Assim, o trajeto que se faz sobre o assunto implica em atentar-se sobre as discussões que cercam os direitos humanos, onde *não há qualquer garantia prévia de que a humanidade obrigatoriamente avançará rumo à realização dessa tendência* (VENTURI, 2010: 14). Ideias que se concentram em obras como a *Era dos Direitos* de Norberto Bobbio e em análises feitas por autores como Comparato, Dallari e Benevides.

Entretanto, para que a percussão desses direitos tenha maiores chances de viabilidade, necessariamente, também haverá modificações no relacionamento entre Estado e sociedade civil como alterca Semeraro e Chauí. Respostas às exigências que crescem ao mencionarmos o termo democracia participativa, na qual *os indivíduos buscam condições*

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

*de realizá-la, lutando contra as pressões externas que condicionam seu comportamento e neutralizam suas aspirações* (SEMERARO, 2000: 73). Deste modo, nas percepções obtidas por meio de Dagnino (2004) são depositados nos projetos políticos a possibilidade de transformações não obtidas num determinado governo, ou mesmo, nas dificuldades encontradas no estabelecimento das formas assumidas de sistema republicano.

Em virtude do que permite examinar a historiografia brasileira o início da República *significou substituir um governo e construir uma nação* (CARVALHO, 1990: 24), isso porque faltava inserir de forma legalizada a participação social sobre as questões que envolviam o Estado. A sociedade estava à espera de uma “revolução governamental” como atenta Mello tornando-se um fator contínuo no Brasil. Prova disso são os anos da ditadura militar, que marcaram de forma intensa as lutas sociais, revelando que *muito daquilo que aparece como sinal de crise, é, em grande parte, indício de uma participação maior dos segmentos sociais na condução dos assuntos de interesse público* (DALLARI, 1998: 40). Assim, a repressão não conseguiu silenciar a opinião pública que com o fim do regime estava à espera da redemocratização no país.

É a partir da década de 1990, após a realização da Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (1993), que o Brasil passou a adotar medidas assumidas como política oficial (PINHEIRO, 1998: 53). Posteriormente, com a troca de governo em 2003 são assumidos os encargos de continuar a desenvolver os mecanismos de participação, dando lugar as formas deliberativas de encaminhar algumas decisões, observadas nos documentos oficiais disponibilizados pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/ PR), referências centrais para o enfoque deste artigo

## **2- Direitos Humanos: Um olhar histórico e ideológico**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, redigida em 1948, era a evidência de que as “disputas por poder perdiam o sentido humanista”, resultavam, antes, em crimes, desrespeito, transgressão ao ser humano. Segundo Bobbio, o problema em relação aos direitos do homem *não é tanto o de justificá-los, mais o de protegê-los* (2004: 43). A redação

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

de um documento como o proclamado pela Assembléia das Nações Unidas confirma o avanço das sociedades para postular fundamentos no intuito de estabelecer uma ordem social. Porém, a dificuldade para amparar esses postulados que se manifestam pelo aparelho Legislativo e Judiciário torna-se uma busca infundável por medidas que garantam a proteção dos direitos do homem.

Em contrapartida, para Comparato, a própria idéia de fundamento é um desenvolvimento da noção de princípio, *o que significa que esse fundamento não é outro, senão o próprio homem* (1997: 10). Na história, sendo o homem o criador das “normas” que o rodeia, dotado de “dignidade”, está ciente pelos menos dos direitos naturais<sup>1</sup> e deveres que o circundam como ser. De certo o que difere os homens dos outros seres é sua racionalidade, que o coloca na reflexão de sua liberdade, sociabilidade, existência, autoconsciência e historicidade, no sentido ético de suas ações, mas *“uma coisa é a consciência do meio, outra a sua realização”* (BOBBIO, 2004: 51). A maneira como procede a internacionalização dos direitos humanos evidencia a complexidade de sua conjuntura. Os países que a assimilaram possuem sistemas, governos, sociedades que se discernem no transcurso da história por serem *“hegemonicamente nacionalistas, etnocêntricas, racistas, patriarcais, misóginas e homofóbicas”* (VENTURI, 2010: 11), razões essas que distanciam a intencionalidade da universalização.

Na América Latina, em particular, a história é marcada pelo desrespeito aos direitos humanos, pela falta de liberdade e pela repressão frente à participação política. O regime autoritário instalado em países como o Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e [Bolívia](#) faz perceber que os direitos do homem são direitos históricos emergidos gradualmente das lutas e das transformações *ocasionadas pelo produto dessas lutas* (BOBBIO, 2004: 51). Como afirma Dallari, no Brasil só depois de muito tempo em vigor, já em grande parte do mundo, é que foi submetida ao Congresso Nacional a adesão dos instrumentos de proteção aos direitos humanos (1998: 37). A ratificação dos acordos a partir de 1985 representa nesse sentido um novo posicionamento governamental por um Estado Democrático de

---

<sup>1</sup> Direitos Naturais (jusnaturalismo): Teoria que postula a existência de direitos válidos em qualquer lugar (metafísica filosófica), quando surge a noção dos “Direitos Fundamentais”.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por  
Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva**

---

Direito. O poder mantido pela violência física, pelos impedimentos legais e as ameaças permitiriam que grupos sociais buscassem do governo a mudança do sentido de soberania.

É compreensível, que para as nações em suas especificidades, a assimilação de organismos que compõem a afirmação dos direitos humanos permanece como um processo gradual. À medida que ocorrem violações realizam-se tratados, convenções, conferências, pactos e vários outros mecanismos que buscam fortalecer o elo entre as nações em torno dos direitos humanos. Subsistem, por exemplo, os pactos internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966 (VENTURI, 2010: 12). Cabe ressaltar a existência desses dois pactos no mesmo ano por se tratar do momento da Guerra Fria em que um só acordo não compactuava com as ideologias de todos os países envolvidos, pondo a falta de consenso como medida para avaliar o grau de fragilidade e abrangência dos direitos humanos.

Na historiografia dos direitos humanos a concepção do mundo ocidental foi marcada por três preceitos inaugurais que guiaram sua conceituação. São eles: a liberdade, a fraternidade e a igualdade, ideário formulado após as declarações Americana e Francesa (1776 e 1789). Essa definição adquiriu no contexto contemporâneo campos mais amplos que visam resguardar os valores civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos indivíduos em sociedade:

Como é sabido, têm uma longa trajetória que varia muito, em termos de reconhecimento, proteção e promoção, nos países e povos diferenciados, assim como em épocas diversas. Há sempre uma desproporção entre o reconhecimento e a garantia dos direitos, sendo maior ainda a distância entre a retórica e a ação quando se trata da promoção efetiva de novos direitos. Isso ocorre com todos os direitos humanos, pois são ditos naturais (intrínsecos a todo ser humano e, portanto, universais), além de históricos e culturais. São históricos, pois nascem e se desenvolvem num tempo histórico mais ou menos longo; são culturais, pois são diferentemente reconhecidos e protegidos em função dos costumes e da mentalidade social vigente em determinada sociedade, que remete aos direitos políticos (BENEVIDES, 2010: 93).

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

A tendência do crescente avanço dos direitos humanos deve-se, não somente, pelo grau de reconhecimento dos seus conceitos e âmbitos. As experiências das “lutas sociais e políticas com rupturas revolucionárias para chegar a sua conquista” (VENTURI, 2010: 12) progridem e também adquirem consistência a partir da proporção de conscientização dos indivíduos perante a democracia participativa. Assim sendo, quando é mencionada a intervenção popular por meio de sindicatos, associações, movimentos sociais, isso significa *a existência de sujeitos sociais em busca de expressão política, apesar de não falarem em nome da sociedade como um todo* (CHAUÍ, 2000: 284). Pensar, nesse sentido, nas políticas públicas de direitos humanos é refletir a construção contínua da participação social traduzida na idéia de que:

Num primeiro momento afirmaram-se os direitos de liberdade, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado, num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos aos quais concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou libertário no Estado), finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências, valores (BOBBIO, 2004: 52).

No caso brasileiro, sob uma perspectiva positiva, podem-se mensurar os mecanismos que se desenvolveram e se consolidaram no campo dos direitos humanos. O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, a Comissão e as Conferências Nacionais de Direitos Humanos, exprimem, apesar das limitações, que a idéia, a prática, a defesa e a promoção dos direitos humanos *de certa maneira já estão incorporadas à vida política* (BENEVIDES, 2004: 02). Entretanto, num plano efetivo, as práticas do governo e da própria ação social fazem com que aos olhos de uma “sociedade massiva”, detidos pela mídia, se engrandeça o sentido de determinadas políticas ou simplesmente a torne algo sem profundidade coletiva.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por  
Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva**

---

**3- Estado e Sociedade Civil: Formas de Relacionamento**

O Brasil, no presente momento, vive um Estado Democrático de Direito. Concepção de Estado Contemporâneo em que as múltiplas relações com o complexo social (BOBBIO, 2000: 1210) revelaram o poder estatal em conformidade com o processo participativo da sociedade civil. As diferentes maneiras de se reportar a essas estruturas, intrínsecas, sobretudo, no aspecto de suas relações levam a falta de compreensão por muitos no sentido de chegar a uma definição específica. A expressão “sociedade civil” no curso do pensamento político dos últimos séculos apresentou sucessivos significados (BOBBIO, 2000: 1206). Autores como Rousseau, Hegel, Marx e Gramsci a conceituaram por diferentes aspectos. Na linguagem atual pode-se dizer que:

Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, interferindo como mediador ou suprimindo-os; como base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político (BOBBIO, 2000: 1210).

O Estado é o espaço de diálogo entre governo e sociedade. À medida que é compreendido pelo domínio governamental são plausíveis as idéias de Hegel e Marx sobre o Estado Capitalista, *que transforma o que é de todos em algo particular e desigual* (CHAUÍ, 2000: 277). As aspirações sociais, nesse aspecto, são direcionadas para afirmar os interesses políticos e econômicos da uma classe minoritária. Assim, Chauí coloca como *opinião pública o direito de alguns cidadãos emitirem em público idéias que se tornam a expressão dos interesses gerais* (2000: 278). Crítica que se estabelece quando são remetidos os valores e práticas do Estado frente aos espaços públicos. Deste modo, há questionamentos quanto à participação social nas políticas públicas, que em muitos momentos, são evidenciadas como mera representação democrática.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

A sociedade civil reconhecida como legitimadora no aparelho Estatal não se configura como uma sociedade de massas, generalizada e conformada. “Na abordagem feita por Gramsci, *enquanto de um lado se multiplicam e se sofisticam os instrumentos de manipulação, de outro, a criatividade popular renasce obstinadamente*” (SEMERARO, 2000: 66). Assim, as tentativas de centralização do poder frustram, mas não podem exaurir as aspirações à democracia, crescentemente demonstradas pelos movimentos que despontam das iniciativas populares, mesmo que a esfera econômica venha surgir (em detrimento das iniciativas populares), sendo constitutiva de decisões políticas. Todavia, *porque o econômico não cessa de pôr a generalidade social pela reposição das divisões sociais, não pode aparecer como centro e cede ao político a tarefa de produzi-lo* (CHAUÍ, 2000: 274).

Um Estado conduzido de forma democrática produz ações resultantes das relações entre governo e sociedade. Semeraro ao utilizar as concepções de Gramsci enfatiza que:

A verdadeira função de um Estado democrático deve ser “ética”, “educativa”, de “impulso histórico”, de “elevação intelectual e moral das massas”. O Estado se torna ético porque promove o crescimento da sociedade civil sem anular os espaços de liberdade dessa, de modo que a sociedade civil, à medida em que amadurece na responsabilidade e na socialização do poder, acaba anulando as intervenções externas e coercitivas do Estado e se transforma em “Estado sem Estado”. Trata-se, na verdade, de uma “pura utopia”, como o próprio Gramsci reconhece, mas “fundamentada sobre o pressuposto de que todos os homens são realmente iguais e, portanto, igualmente racionais e morais, quer dizer, passíveis de aceitar a lei espontaneamente, livremente e não por coerção, como imposta por uma outra classe, como coisa exterior à consciência”(2000: 70).

A abordagem aos anos iniciais do governo de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva evidencia que um dos fatores presentes para discernir suas gestões é a concepção de Estado (ARAÚJO, 2006: 11).<sup>2</sup> Nesse aspecto, segundo Dagnino, com o modelo neoliberal e a redução do papel do Estado as políticas sociais foram cada vez mais

---

<sup>2</sup> Araújo, José Prata refere-se à entrevista dada pelo economista tucano José Roberto Mendonça de Barros a Folha de São Paulo em 06/06/2005.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

*formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais* (2004: 108). Da mesma forma, coloca-se que no plano petista a política de mais Estado e seu caráter de classe, decorrente do próprio histórico não conduziram a mudança radical almejada no tratamento da sociedade civil. Ambos criaram expectativas frustradas em diferentes aspectos porque se torna inevitável a restrição não apenas do espaço, da arena política, mas de seus participantes, processos, agenda e campo de ação (DAGNINO, 2004: 108). Tendo em vista essas estimativas em relação aos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva observaremos no Governo FHC a implementação das políticas de direitos humanos e, conseqüentemente, no Governo Lula a continuidade de sua promoção e aprimoramento.

#### **4- Participação Social no início da República**

Ao fazer uma breve menção histórica sobre os aspectos que demonstram as mudanças da participação social no Brasil vemos o início da instauração da República como centro de várias discussões, na qual muitas reformas eram esperadas, entre elas, a inserção da população nas decisões do Estado. Como é sabido foram buscados modelos externos advindos das nações norte americana e européia para desenvolver as bases que consolidariam a República. Entretanto, os ideais que se propagaram na sociedade sofreram as influências hereditárias que moldavam as forças políticas. A cultura da reciprocidade e os direitos privados assumidos como traços que conduziram o período da Primeira República (1889-1930) desencadearam contrariedades na expectativa social de renovação política. Como já pontua Carvalho:

O fenômeno de buscar modelos externos é universal. Isso não significa, no entanto, que ele não possa ser útil para entender uma sociedade particular. Que idéias adotar, como adotá-las, que adaptações fazer, tudo isso pode ser revelador das forças políticas e dos valores que predominam na sociedade importadora (1990: 22).

Se por um lado, a República foi considerada um *sistema de raízes escassas, profundas apenas em setores reduzidos da população, nas camadas educadas e urbanas*

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

(CARVALHO, 1990: 128) em que se mantinham os mesmos beneficiários do poder e guiava o comportamento de insatisfação da sociedade, que oscilava entre a indiferença e a tentativa de fazerem-se cidadãos, por outro, o próprio cenário assumido com a campanha abolicionista demarcava a realidade dos movimentos sociais. Inúmeras sociedades e associações emancipadoras foram criadas em todo o país desde 1880 (MELLO, 2007: 36). A formação de grupos, ideais e espaços públicos criados no intuito de obter poder político expressivo, momentos antes da República, não se esvaeceram com as mudanças estruturais e muito menos foram silenciados na nova forma assumida de governo. Bresser-Pereira atenta-se as transformações sofridas no sistema considerando que:

Para ter algum controle sobre a esperada virtude de seus cidadãos, os republicanos aceitaram o que todos os pensadores políticos durante séculos haviam considerado obviamente correto por razões tanto ideológicas como racionais: limitações à cidadania. No entanto, depois que a revolução capitalista e uma enorme expansão das classes médias criaram as condições para a democracia moderna, tais limitações deixaram de ser racional ou politicamente viáveis (2005: 78).

Logo, foram as mudanças acometidas no momento inicial de vigência republicana que *disponibilizaram as mentes para novos arranjos, brechas pelas quais penetrou a cultura científica que vinha remodelar o antigo sentimento democrático*, segundo afirma Mello (2007: 274). Desta maneira, a consciência social estava formada, as bases para enfrentar os obstáculos para a tomada de poder, constituídas.

## **5 - Da ditadura a redemocratização no Brasil**

A manifestação de pensamento e a ação realizada em defesa do que hoje conhecemos por direitos humanos no período de ditadura militar brasileira (1964-1985) era considerada ameaça, senão crime contra o estado brasileiro (DALLARI, 1998: 35). A propaganda criada pelo governo em torno do “perigo comunista” tentava mascarar as arbitrariedades cometidas na época usando-se da alegação de que esse procedimento se fazia necessário para defender a soberania brasileira (DALLARI, 1998: 37). Governo e

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

organizações sociais estavam separados por interesses distintos, principalmente, no quesito de direitos políticos e civis. As repressões, intervenções de sindicatos, federações e confederações, censuras, e uma série de violações aos direitos humanos fazem do período um campo de enfrentamento por participação popular e ampliação dos direitos coibidos.

A fragilidade do legislativo e judiciário no explícito poder centralizado pelo executivo traduzia a tentativa de “neutralizar” a ação popular a frisar que as conferências nacionais, enfoque deste artigo, quando realizadas no período longe de possuírem o diálogo com a sociedade, apenas promoviam o aparente bem-estar social. Os anais elaborados após a V Conferência de Saúde, em 1975, fazem perceber com o discurso do Presidente General Ernesto Geisel essa representação:

A preocupação central com o bem-estar do homem brasileiro, que reiteradamente tenho destacado como diretriz do esforço de planejamento e de realização do governo, concentrou-se num conjunto de medidas que terão grandes repercussões no quadro institucional. Essas medidas subordinam-se a estratégia aplicada ao setor mais geral do desenvolvimento social que tem como ponto de convergência, de ações coerentemente integradas, a valorização dos recursos humanos da Nação (ANAIS DA V CONFERÊNCIA DE SAÚDE, 1975, s/ página).

O teor do documento na pronúncia do Presidente da República e do Ministro da Saúde transparece por meio dos termos “*esta solenidade*”, “*honrosa presidência*”, “*gesto de alta deferência*” a maneira como eram entendidas as ações desencadeadas pelo governo (ANAIS DA V CONFERÊNCIA DE SAÚDE, 1975, s/ página). O grau de formalidade da Conferência no direcionamento de políticas públicas tratava os direitos individuais e coletivos como se estes fossem antes um ato benemerente do governo.

As ações governamentais aconteciam com o controle dos espaços democráticos, posto que os instrumentos criados para a interatividade com a sociedade, no caso as conferências, continuavam distantes do objetivo. Porém, as organizações sociais obtiveram

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

das relações limitadas com o governo uma nova consciência dos direitos de políticos, nas palavras de Mondaini:

Será exatamente das articulações microscópicas construídas a fim de se sobreviver às arbitrariedades impostas pela ditadura que re (nascerá) uma nova sociedade civil no Brasil, mais orgânica e diversificada do que a existente no pré – 1964, como que das trevas da repressão tivessem surgido as luzes de um novo corpo social (2009: 58).

Os primeiros anos de redemocratização transformaram-se num chamado esforço de descentralização política com o inevitável aumento da participação da sociedade. As eleições de 1982 contribuíram para o fortalecimento da oposição, que segundo Skidmore adquiriu posição estratégica, apenas o governo detinha firmemente o Executivo Federal (1988: 457). Porém, a idéia de excitar a sociedade civil mantém a contínua inquietação referente ao fato que o governo<sup>3</sup> assume a postura de ouvinte, mas nem sempre está condicionado a escutar o que é dito na finalidade de obter uma interlocução recíproca.

A pressão estabelecida com a anistia, seguida pelas Diretas Já colocou como palavra-chave na política brasileira, a “negociação”, o equivalente lógico a *abertura para aqueles que desejavam uma nação genuinamente pluralista* (SKIDMORE, 1988: 413). Dissolução de um sistema bipartidário, que emergiu na multiplicidade de partidos carregados de ideologias comumente destinadas a acrescentar valores democráticos aos seus fundamentos. O Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em oitenta, defrontou-se com a oposição do Partido Comunista Brasileiro (PCB) na alegação que os membros da classe operária deveriam limitar-se à organização sindical, na qual *a abertura política só poderia ser bem sucedida se os trabalhadores fossem mantidos sob controle* (SKIDMORE, 1988: 430). A maior parte dos integrantes do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) uniu-se na formação do Partido Democrático Brasileiro (PMDB). No ano de

---

<sup>3</sup> Posicionamento não somente assumido pelo Governo Federal. Fernando Luiz Abrucio, Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), coloca em uns de seus trabalhos que os governos estaduais não só mantiveram antigas práticas, como criaram uma dinâmica federativa predatória no controle das políticas públicas. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

1988, sob o marco propiciado pela Constituição Brasileira, surge o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A disputa política entre projetos políticos distintos assume o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: *participação, sociedade civil, cidadania, democracia* (DAGNINO, 2004: 97), que assumem diferentes variações no âmbito cívico, político, econômico, cultural e social, próprio do receio que existe dentro do Estado referente à concessão de poder.

**6 – Gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1996)**

Ao assumir a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), trazia como ideologia partidária a defesa da democracia, justiça social e a participação do povo nas decisões.<sup>4</sup> Logo com a primeira gestão iniciada em 1995 o governo estava empenhado em desenvolver políticas de participação social em relação aos direitos humanos, validada a existência de problemas e desafios, alguns dos quais ainda *velhas heranças do passado autoritário, outros decorrentes da incapacidade dos governos civis que sucederam à abertura do regime* (ADORNO, 2000: 132). Entretanto, a tarefa de desenvolver uma nova política mais participativa e menos centralizadora seria pensar até que ponto governo e grupos minoritários estariam dispostos a fazê-la. Ao mesmo tempo em que o pensamento democrático participativo orientava ampliar os espaços públicos o projeto neoliberal mantinha a idéia de reforma pela privatização.

A Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena no ano de 1993, significou a delegação, especificamente, ao Brasil para que se criassem políticas de direitos humanos. Em seguida seria apresentado pelo governo o Programa Nacional de Direitos Humanos. O país assumiu com o programa o primeiro lugar em proteção e promoção de direitos humanos na América Latina, e o terceiro no mundo (PINHEIRO, et al, 1997: 61). Nos anos de 1995 e 1996 foram instituídos na política brasileira mecanismos como a

---

<sup>4</sup>Documento elaborado pelo escritório político do senador Fernando Henrique Cardoso. GRAEFF, Eduardo (coord.). *A Social Democracia: O que é, e o que propõe para o Brasil*. 1ª edição: São Paulo, 1990. Acesso em: 14 de março de 2011.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

Comissão, a Secretaria de Direitos Humanos<sup>5</sup> e a Conferência Nacional para executar e consolidar as medidas avaliadas e discutidas pelo governo e pela sociedade civil. Na conjuntura da luta por direitos humanos contava-se também com o Conselho de Defesa da Pessoa Humana reativado com o processo de redemocratização.

### **6.1 - Comissão de Direitos Humanos**

Previsto na Constituição de 1988 foi aprovada em 31 de janeiro de 1995 a instauração da Comissão de Direitos Humanos, com caráter permanente, na Câmara dos Deputados. Projeto de autoria do Deputado Nilmário Miranda surge no órgão com o notório propósito de estabelecer uma instituição ligada ao parlamento federal. A finalidade maior pode-se dizer era favorecer e continuar a manter o diálogo com o governo federal (COMISSÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 2005: 11). A execução das ações reservadas aos direitos da pessoa humana, assim como, os sentidos aos quais parecia se direcionar encontrava-se num campo muito restrito. Com a nova interlocução esperava-se que fossem modificadas e ampliadas as idéias expressas no período:

Em 1995, o conceito de direitos humanos parecia se restringir ao trabalho de defesa das vítimas da ditadura. A CDH teve a atuação fundamental para mudar essa visão, lançando luz não apenas sobre os direitos das minorias, mas também sobre questões econômicas, sociais e culturais (COMISSÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 2005: 15).

Publicado pela Câmara dos Deputados dados quantitativos sobre a atuação da Comissão, no ano de sua criação foram colocadas em prática 14 audiências públicas, 03 sessões solenes, 05 atividades conjuntas com entidades civis, 02 fóruns de comissões legislativas de direitos humanos (surge a idéia da 1ª Conferência de Direitos Humanos), 38

---

<sup>5</sup> Na época a Secretaria (Especial) de Direitos Humanos foi criada como órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

atividades externas e 283 denúncias recebidas e processadas (COMISSÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 2005: 34). As audiências, seminários, fóruns e diálogos realizados serviriam para dar fundamentação às políticas públicas e alimentar novas expectativas para a sociedade civil.

Contudo, mesmo que amparados por lei, os Direitos Humanos nem sempre são respeitados. A garantia dos direitos nos textos legislativos, ainda que essencial, não basta para torná-los efetivos na prática, *as desigualdades sociais deitam raízes profundas na ordem social e manifestam-se na exclusão de amplos setores* (LUCA, 2003: 488). As relações de poder e os meios para mantê-los comprovam o quanto o conceito e a aplicação dos direitos ficam vulneráveis às necessidades de quem governa.

O Brasil, apesar dos avanços quanto à proteção dos direitos na legislação, convive com inúmeras violações de direitos humanos. Caem regimes autoritários, instauram-se democracias, mas a cidadania ainda não foi plenamente conquistada. As violações de direitos humanos continuam a ser praticadas, muitas vezes, pelos próprios agentes do Estado. Os dados indicam que o crescente processo de exclusão social envolve principalmente os jovens, negros e pobres. O brutal apartheid social e a concentração de renda que divide ricos e pobres, privilegiados e despossuídos, perpetua uma profunda situação de desigualdade que colabora para restringir a representação e limita as condições de participação política (COMISSÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 2005: 14).

A realidade social em constante mudança traduz a necessidade do governo e da sociedade em buscar novas formas para superar as segregações, violações e as desigualdades que subsistem a afastar a plena democracia. Garantir os direitos humanos pela lei é como afirma Rabben, *parte de uma mudança evolucionária para a igualdade e a cidadania de todos, pelo menos em teoria* (2004: 21). As injustiças praticadas quando somadas aos interesses econômicos e políticos sobressaltam as dificuldades de associar “direitos e deveres”.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

### **6.2 - I Conferência Nacional de Direitos Humanos**

Quarto mês do ano de 1996, em Brasília, acontecia a I Conferência Nacional de Direitos Humanos<sup>6</sup>, que tinha por intuito obter da interlocução entre governo e sociedade civil formas para aprimorar o Programa Nacional de Direitos Humanos. Deste modo, a Conferência em suas proposições e posteriormente moções levaria as resoluções cabíveis para a inserção do programa no Plano Plurianual elaborado no eventual ano. Porém, como diz Dallari, “*quem analisar a proposta de Lei Orçamentária terá a impressão de efetiva preocupação do governo, mas tal impressão se desfaz quando se verifica quanto foi efetivamente gasto* (1998: 49). Os direitos econômicos continuaram restritos com a elaboração da Constituição Federal de 1988. Sem menção a participação social coloca-se em dissidência as dimensões fundamentais para a construção de um Estado realmente público (MORONI, 2005, s/ página), no qual a própria elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio de 1996/1999 demonstra os nuances da democracia participativa.

Os eixos discutidos foram: crianças e adolescentes; justiça e segurança pública; desenvolvimento e direitos humanos; sistema penitenciário; seguimentos considerados vulneráveis (mulheres, populações negras e indígenas; homossexuais, estrangeiros, migrantes brasileiros e ciganos); reforma agrária e urbana, e, comunicação. O plenário aprovou quatorze moções. Entre as opiniões consensuadas estava o inconformismo às impunidades, o repúdio às transgressões, a solidariedade e o “reconhecimento da luta histórica das organizações civis pelos direitos humanos no Brasil”.<sup>7</sup>

Contudo, ao analisar a Conferência indagando-se sobre os mecanismos estabelecidos para que a mesma decorresse de modo a permitir participação da sociedade civil destacam-se três aspectos concernentes ao evento que podem ser de relevância à

---

<sup>6</sup> Data da Conferência Nacional: 26 e 27 de abril.

<sup>7</sup> I Programa Nacional de Direitos Humanos. Disponível em:  
[http://unesp.br/observatorio\\_ses//mostra\\_arq\\_multi.php?arquivo=1684](http://unesp.br/observatorio_ses//mostra_arq_multi.php?arquivo=1684). Acesso em : 15 de março de 2011.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

compreensão de seus limites e potencialidades. Primeiro, a partir da Conferência dava-se um importante passo para o princípio do diálogo aberto entre as instâncias governamentais e não-governamentais sobre os Direitos Humanos no Brasil. Por esse e por outros aspectos, que em seguida serão apresentados pode-se considerar a década de 90 como um momento de renovação do cenário político do país, fato que não eliminou o receio dos extratos mais conservadores em relação à aproximação com a sociedade civil. De acordo com Benevides, as classes populares são geralmente vistas como “*classes perigosas*”, refere-se a isso ao afirmar que grupos minoritários acabam por associá-las ao banditismo, à violência e à criminalidade (2004: 03). Porém, não é apenas essa “insegurança” que cerca a política participativa, ela não é totalmente aceita porque implica em dividir o poder, no qual aparece como ditame dos “politizados” a falta de organização e experiência da sociedade civil em assumir sua parte nessa divisão.

Segundo, o relatório final divulgado pela Câmara dos Deputados, única fonte fornecida pelo órgão sobre a I Conferência Nacional de Direitos humanos, não se menciona a realização de discussões no âmbito estadual, municipal ou regional. A convocação não foi algo prévio, não existiu um procedimento metodológico com regimento (regulamento), texto base, apenas resoluções e moções. A metodologia apresentada se referia ao programa proposto pelo governo. A pouca ênfase dada ao significado da Primeira Conferência é percebida por meio das escassas fontes historiográficas. O Programa Nacional de Direitos Humanos foi assumido como o grande foco do governo sendo a Conferência apenas o pano de fundo. “*Não é por outro motivo que esta Conferência foi realizada, para levar ao presidente da República e às autoridades encarregadas da elaboração do Plano*”.<sup>8</sup>

A colocação feita pelo deputado Hélio Bicudo<sup>9</sup> a respeito do motivo que conduziu a realização da I Conferência transmite a idéia de que se não fosse de interesse do governo

---

<sup>8</sup> Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cdhm/relatorios/I%20Conferencia%20Nacional%20de%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em :15 de março de 2011.

<sup>9</sup> Deputado Hélio Bicudo na época da gestão FCH era o presidente da Câmara dos Deputados.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

em apresentar e firmar um programa de proteção e promoção dos direitos humanos, não seria levado em conta os problemas evidenciados pela sociedade civil para uma discussão na esfera conferencista. Outra identificação em seu discurso que se tornou ambígua foi ter declarado que seria levado ao Presidente da República o pensamento discutido na solenidade, pondo em questão a falta de envolvimento do presidente com o evento e com as políticas de direitos humanos.

Por último, em terceiro lugar, não são apresentados no relatório da I Conferência dados quantitativos a respeito do índice de participação, posto a ausência de um credenciamento com lista dos presentes. A menção de 150 entidades envolvidas não preenche a falta de informação sobre a dimensão da cerimônia, que remete ao imaginário o grau de envolvimento e participação dos indivíduos ali presentes. Corresponde a percepção obtida por Moroni sobre a participação da sociedade civil cercada de certos mitos que o próprio Estado produz ao colocar que *os indivíduos não estão preparados para protagonizar as políticas públicas, que a participação ocorre nas eleições e a sociedade dificulta as tomadas de decisões* (2005, s/ página). Porém, tal dimensão de democracia e cidadania não consegue ser mantida numa sociedade que caminha para progredir e ampliar seus espaços de “pressão” política.

### **7 – Gestão do Governo Lula (2003-2004)**

Para uma parcela da sociedade brasileira as eleições de 2003 representariam uma nova “expressão” política. Assumia a presidência Luis Inácio Lula da Silva o que difundia a mudança administrativa do Partido dos Trabalhadores (PT) na consciência e mesmo no imaginário das grandes massas (MENDES, 2006: 59). Por apresentar ideologias socialistas e, aparentemente, ser outro projeto de gestão significou a possibilidade de transformação não alcançada pelos neoliberais. Todavia, de acordo com Mendes *as massas cerram fileiras e atribuem aos partidos o seu conteúdo anterior, histórico* (2006: 60) que em momentos de discurso anunciam “utópicas” propostas encerradas na viabilidade das ações:

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

Não há dúvida de que a maioria da sociedade votou pela adoção de outro ideal de país, em que todos tenham os seus direitos básicos assegurados. A maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento, do desenvolvimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda (CARTA DO PRESIDENTE LULA, 2002, s/ página).<sup>10</sup>

Entretanto, ao mesmo tempo em que se defende uma nova postura de governar são reconhecidas as confluências com a realidade. Não havia como desprezar as ações empregadas pelo governo antecessor. Além de cumprir a agenda que ficou pendente ao final da gestão FHC, os petistas teriam que construir uma base de sustentação política confiável (MENDES, 2006: 70). Isso porque desde o início da redemocratização vinha sendo propagada como legitimidade política uma democracia participativa, e, como afirma Bresser *não se aceita simplesmente um conceito tão limitado* (2005: 79). Seria como aceitar, em contrapartida, que os mecanismos participativos fossem apenas “normas” políticas, onde a sociedade ocuparia o mero lugar de seres representativos, no desvio ainda maior de se chegar a um modelo mais próximo de democracia deliberativa. Contornar essa frustração das demarcações do espaço participativo, talvez, seria o fator mais difícil para ser superado no novo governo.

O Governo Lula continuou dando prosseguimento as políticas públicas de direitos humanos com a ocorrência de modificações nos mecanismos para sua defesa e promoção. A Secretaria de Direitos Humanos passa a ser autônoma ligada diretamente a Presidência da República, assim como a Comissão e a Conferência Nacional ganhariam caráter deliberativo.

### **7.1 - Atividades da Comissão de Direitos Humanos**

Considerada um órgão técnico-legilativo a Comissão de Direitos Humanos até o ano de 2003 possuía natureza propositiva e fiscalizadora. Os membros que a compunham viam

---

<sup>10</sup> Compromisso com a Mudança. Discurso do Presidente Lula. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/dados/bancoimg/c091003192420compromissocomamudanca.pdf>. Acesso em: 16 de março de 2011.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

que na consciência de muitos indivíduos a função da Comissão estava limitada à defesa da marginalidade<sup>11</sup>. Tal idéia de sua abrangência gera questionamentos frente à forma como são tratadas e encaminhadas as atividades da Comissão, que deveriam se estender a proteção da pessoa humana, independente do grupo social que venham a pertencer. As violações e impunidades cometidas transmitem em certos momentos o mau direcionamento dos problemas relativos aos direitos humanos.

Integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA (Organização dos Estados Americanos) e da ONU (Organização das Nações Unidas) o Brasil ao atuar pela Comissão de Direitos Humanos teve como consecução, desde seu funcionamento, a elaboração anual de um relatório a ser apresentado à ONU. Por vez, superar os agravantes mencionados em seus relatórios, por meio de pareceres e do caráter consultivo já não parecia suficiente. No ano de 2004 a comissão tornava-se deliberativa, assim como incluía os setores considerados minoritários a sua atuação:

Além de receber e encaminhar denúncias e de fiscalizar os órgãos de Estado, a CDH trabalha como autora de proposições legislativas (projetos de lei, emendas, indicações, requerimentos) e este ano, com a reforma do regimento interno, passou a chamar Comissão de Direitos Humanos e Minorias e a condição de comissão de mérito, ou seja, passou a deliberar qualquer tipo de proposição (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005: 17).

Em análise sumária aos relatórios divulgados pela Câmara dos Deputados nos anos iniciais do Governo Lula a Comissão ganhou maior autonomia, que contribuiu para o lançamento do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, além da aprovação de projetos de Lei e a organização da IX Conferência de Direitos Humanos.

## **7.2 - IX Conferência Nacional de Direitos Humanos**

---

<sup>11</sup> Relatório das atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados no ano de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/relatorios-de-atividades/Relativ2003.html>. Acesso em: 16 de março de 2011.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

As Conferências Nacionais sobre os mais diferentes assuntos de interesse da sociedade tem sido *uma das formas mais abrangentes e consolidadas do diálogo que o governo vem mantendo com a sociedade civil ao longo dos últimos anos* (SNAS-SG/PR).<sup>12</sup> Decorridos oito anos da iniciativa de construir diálogos sobre políticas públicas de direitos humanos ocorre no ano de 2004 a IX Conferência Nacional.<sup>13</sup>

Ao considerar os questionamentos feitos na análise da I Conferência de Direitos Humanos viu-se que apesar da dimensão das propostas assumidas na época e a complexidade de suas respectivas execuções, na IX Conferência o Programa Nacional de Direitos Humanos já se encontrava em segunda edição, assim como estava em discussão a criação de um Sistema Nacional de Direitos Humanos.

Antecedida por etapas estaduais é a partir do parecer destas que a IX Conferência ganha consistência para discutir a temática sobre o sistema a ser instituído. Conforme o regimento interno da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pelo Conselho (CDDPH), ficou estabelecido duas etapas, uma em âmbito estadual e outra na esfera nacional. Na época, o ministro da Secretaria de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, fez um discurso solene sobre a importância da realização de outros encontros que promovessem o diálogo entre Estado e sociedade civil:

Era a primeira vez que ocorria uma conferência estadual. Nunca tinha havido antes. E, nessas 27 conferências estaduais, reuniram-se seis mil pessoas, como operadores do Direito, agentes governamentais e ativistas de movimentos sociais e de organização dos direitos humanos [...] Cerca de duas mil instituições ou entidades participaram e debateram o documento nacional e, além disso, prioridades e problemas de cada estado (ANAIS DA IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2005: 32).

---

<sup>12</sup> Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhosconferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhosconferencias). Acesso em: 16 de março de 2011.

<sup>13</sup> Data da Conferência: 29 de junho a 02 de julho.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

Há a ressalva sobre estado da Paraíba, que não encaminhou nenhuma discussão do temário apresentado (ANAIS DA IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2005: 12). Contudo, a realização de Conferências nos Estados abria espaço para a participação social que não se centrava apenas no plano nacional, também como proporcionava maior número de indivíduos envolvidos nas políticas públicas de direitos humanos.

O processo participativo na Conferência Nacional conforme o relatório elaborado foi bastante satisfatório. Expresso no regimento interno teria uma composição total de 580 delegados, fora os observadores. Números imprecisos ao que foi constatado durante a cerimônia. O espaço do plenário não foi suficiente para comportar tantas pessoas. Após a realização de oito conferências era a primeira vez que o presidente se envolvia diretamente. Em discurso Lula dizia:

Fiz questão de vir a esta conferência porque considero sua realização uma experiência insubstituível para o amadurecimento democrático da sociedade brasileira [...] Talvez seja a sementeira mais difícil, mais delicada, mais trabalhosa de ser feita em nossa terra e, por isso mesmo, uma das mais preciosas. Falo da sementeira de valores humanistas, que devem germinar dentro de cada um de nós, mas, especialmente nas relações sociais que nos envolvem e nas engrenagens produtivas que nos sustentam (ANAIS DA IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2005: 28).

O presidente exprime a permanência do esforço social e governamental em buscar a afirmação e defesa dos direitos humanos, que assumem papel categórico frente aos problemas de execução das diretrizes aprovadas nas Conferências. A ausência de Defensoria Pública em alguns Estados foi uma das questões levantadas na IX Conferência Nacional o que corrobora os aspectos mencionados (ANAIS DA IX CONFERENCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2005: 13). O Brasil já efetuou importantes avanços, mas ainda lida com freqüentes obstáculos vinculados a falta ou a vulnerabilidade dos mecanismos de controle social sobre as ações do Estado.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

A IX Conferência Nacional, ao ganhar cunho deliberativo, dispôs na íntegra das resoluções aprovadas no Plenário o fator econômico que por vez dificulta o intento das decisões ratificadas. Sobre o Orçamento Público foi apresentada proposta de resolução, que alterasse por emenda constitucional a metodologia da elaboração dos orçamentos públicos nas três esferas de governo tornando as *leis orçamentárias imperativas e não autorizativas como de ocorrência* (ANAIS DA IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2005: 55). A espera da distribuição financeira para pôr em prática as políticas públicas cria a possibilidade de que alguns setores sejam mais priorizados, e, que assim muitas propostas fiquem em segundo plano. Fatores como este, que geram limitações no cumprimento das questões discutidas nos grupos de trabalho em uma determinada conferência evidenciam o amadurecimento da sociedade civil, no momento favorável de exigir alternativas que afastem os obstáculos, colocados muitas vezes de forma proposital.

### **8 - Considerações Finais**

Com efeito, a participação social nas políticas públicas de direitos humanos tem significado um processo contínuo para a construção de uma política mais consolidada no âmbito. A historiografia que envolve o processo participativo, em suma, tem revelado um maior interesse pela opinião pública, tanto por parte do governo, como também dos indivíduos que buscam influenciar nas decisões do Estado. Entretanto, a distorção que se tem do conceito e dos setores que abrangem os direitos humanos está ligada a forma como são conduzidos os desígnios propostos nas Conferências Nacionais, e, no que sugere na maneira como são encaminhadas as atividades à Comissão (CNDHM). Supõe-se que muito dos temas que deveriam ser tratados como direitos humanos sofrem detrimento com os projetos que são apresentados pelo governo de forma ainda restrita e mesmo incipiente. Em matéria de reconhecimento os avanços institucionais ainda são modestos e em alguns momentos, falseados.

A interlocução garantida por meio das Conferências Nacionais caracteriza uma política descentralizada, que ainda deve sofrer alterações para se chegar a um momento mais consistente de entendimento e ampliação da participação social, não sendo traduzida

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

em números, mas na tomada consciente de poder. Representatividade que incida no planejamento governamental, e, não meramente, como já havia refutado Moroni na questão participamos e daí? (2005), que revela a necessidade de aprofundar o significado dos diálogos que ocorrem entre governo e sociedade.

A partir de uma interação consolidada das instâncias governamentais e não-governamentais é que se terá uma posição mais favorável para pautar a inter-setoriedade dos temas que dizem respeito aos direitos humanos. Os resultados das propostas ainda atêm-se muito ao quesito orçamentário, que de fato denota a realização das demandas sociais. Todavia, o controle social precisa ganhar efetividade no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas expressando que as conquistas dos espaços participativos possuem fundamentação histórica e política, e, que assim são influentes na constituição do campo democrático.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABRUCIO, Fernando Luiz. O papel da União na Modernização dos estados brasileiros: os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula em perspectiva comparada. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 129-153, out. 1999 (editado em fev. 2000).

ANAIS DA V Conferência de Saúde. Ministério da Saúde, 1975. Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/5\\_CNS\\_anais.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/5_CNS_anais.pdf). Acesso em: 14 de março de 2011.

ANAIS DA IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. *Construindo o Sistema Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2005.

ARAÚJO, José Prata. *Um retrato do Brasil: balanço do governo Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e Direitos Humanos. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 2004. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 12 de março de 2011.

BENEVIDES, Maria Victoria. Direitos Políticos como Direitos Humanos. *In: Direitos Humanos, percepções da opinião pública: análises de pesquisa nacional*. VENTURI, Gustavo (org). Brasília: Secretaria de Direitos humanos, 2010.p.93.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; et al. *Dicionário de Política*. Tradução: VARRIALE; Carmem, et al. 5ª edição. Brasília: São Paulo, imprensa Oficial do Estado, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório das atividades da Comissão de Direitos Humanos no ano de 2003*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/relatorios-de-atividades/RelatAtiv2003.html>. Acesso em: 16 de março de 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório Final da I Conferencia Nacional de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/relatorios/I%20Conferencia%20Nacional%20de%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A Social-Democracia: O que é, o que propõe para o Brasil*. 1ª edição: São Paulo, março de 1990. Disponível em: <http://www2.psd.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/36575470.pdf>. Acesso em: 14 de março de 2011.

CARVALHO, José Murilo. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CHAUÍ, Marilena Sousa. Representação ou Participação? *In: Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 273-309.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS: *10 anos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos Direitos Humanos. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 2004. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/artigos>. Acesso 13 de março de 2011.

COMPROMISSO COM A MUDANÇA. Discurso do Presidente Lula. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/dados/bancoimg/c091003192420compromissocomamudanca.pdf>. Acesso em: 16 de março de 2011.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988). Organização: Alexandre de Moraes. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos Humanos no Brasil: uma conquista difícil. *In: Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Fundação Konrad Adenauer Stiftung (org): Centro de Estudos e Pesquisas, s/ local, 1998. p. 35-50.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/>. Acesso em: 13 de março de 2011.

LEI Nº 9.276, de 09 de maio de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9276.htm>. Acesso em : 14 de março de 2011.

LUCA, Tânia Regina de. Direitos Sociais no Brasil. *In: História da Cidadania*. PINSKY, Jaime (Org.). São Paulo: Contexto, 2003.p. 488.

MELLO, Maria Tereza. *A República Consentida*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Edur), 2007.

MENDES, Rosa Maria Marques Áquilas. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política* 26 (1), 2006.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por**

Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva

---

MONDAINI, Marco. Os direitos humanos na ditadura militar: a luta pelos direitos civis e políticos (1964-4985). *In: Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2009. p. 58.

MORONI, José Antônio. Participamos, e daí? *Observatório da Cidadania*: Ibase, 2005.

PEREIRA-BRESSER, Luiz Carlos. Democracia Republicana e Participativa. *Novos Estudos Cebrap*, nº71, março, 2005.p.77-91.

PINHEIRO, Paulo Sérgio, et al. Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século. *In: Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Fundação Konrad Adenauer Stiftung (org): Centro de Estudos e Pesquisas, s/ local, 1998.p. 50-65.

I Programa Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: [http://unesp.br/observatorio\\_ses//mostra\\_arq\\_multi.php?arquivo=1684](http://unesp.br/observatorio_ses//mostra_arq_multi.php?arquivo=1684). Acesso em: 15 de março de 2011.

RABBEN, Linda. O Universal e o Particular na questão dos Direitos Humanos. *In: Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.p.21.

SNAS-SG/PR. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhosconferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhosconferencias). Acesso em: 16 de março de 2011.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: A concepção da subjetividade em Gramsci. *Revista: Educação & Sociedade*, ano XX, nº 66, Abril, 1999.p.65-83.

SKIDMORE, Thomas. E, 1932. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Tradução: SILVA, Mario Salviano: Rio de Janeiro, 1988.

VENTURI, Gustavo (org). O Potencial Emancipatório e a Irreversibilidade dos Direitos Humanos. *In: Direitos Humanos, percepções da opinião pública: análises de pesquisa nacional*. Brasília: Secretaria de Direitos humanos, 2010. p. 09-31.

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS:  
análise dos anos iniciais da gestão FHC e gestão Lula (1995-1996/2003-2004)– por  
Luciana Porto Silva e Taíse Tatiana Quadros da Silva**

---

**Recebido em 08 de Agosto de 2011**

**Aprovado em 21 de Novembro de 2011**