

A construção política das interfaces entre (homos)sexualidade, raça e aids nos programas nacionais de direitos humanos

The political construction of interfaces between (homo)sexualities, race and AIDs in Brazilian national programs of human right

Laura Moutinho, Silvia Aguião e Paulo S. C. Neves



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/pontourbe/5534>

DOI: 10.4000/pontourbe.5534

ISSN: 1981-3341

Editora

Núcleo de Antropologia Urbana da Universidade de São Paulo

REFÊRENCIA ELETRÓNICA

Laura Moutinho, Silvia Aguião e Paulo S. C. Neves, « **A construção política das interfaces entre (homos)sexualidade, raça e aids nos programas nacionais de direitos humanos** », *Ponto Urbe* [Online], 23 | 2018, posto online no dia 28 dezembro 2018, consultado o 14 junho 2020. URL : <http://journals.openedition.org/pontourbe/5534> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/pontourbe.5534>

Este documento foi criado de forma automática no dia 14 junho 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

A construção política das interfaces entre (homos)sexualidade, raça e aids nos programas nacionais de direitos humanos¹

The political construction of interfaces between (homo)sexualities, race and AIDs in Brazilian national programs of human right

Laura Moutinho, Silvia Aguião e Paulo S. C. Neves

Introdução

Este texto tem como objetivo perscrutar a construção política da interface entre (homos)sexualidade, raça e AIDS no Brasil. Mais especificamente, nosso objetivo é compreender o percurso a partir do qual uma série de reivindicações dos movimentos sociais (negro, homossexual e de mulheres)² ganhou o status tanto de premissas legislativas quanto de programas e políticas sociais, inscrevendo-se em um novo campo semântico, cuja ênfase (ao menos no que tange à sua interface com a saúde e a epidemia de Aids) centra-se na construção e legitimação de um certo ideário calcado concomitantemente na responsabilidade e no reconhecimento.

Neste sentido, o material apresentado foi estruturado seguindo duas grandes linhas de força argumentativas: por um lado, através do mapeamento da permeabilidade (ou abertura) a estas reivindicações por parte do governo federal no percurso de dois mandatos presidenciais diferentes; por outro lado, através da análise da legitimação da inclusão da questão racial e da sexualidade no âmbito dos direitos humanos internacionais. De fato, estas temáticas são de grande relevância nos principais fóruns internacionais. Mas para fins de análise o texto foi estruturado a partir de três grandes eixos: análise das questões em tela no PNDH I (1996); seguido de um conjunto de considerações sobre a Conferencia de Durban (2001), uma seleção de trechos para a

análise do PNDH II (2002) e uma discussão sobre alguns pontos que geraram polêmicas públicas em torno do PNDH III (2009).

Direitos Humanos como campo de disputas: os PNDH

A discussão acerca dos direitos humanos tem despertado paixões e controvérsias desde o iluminismo europeu, quando o conceito começa a ser formulado. Seja como for, todos reconhecem a dificuldade em definir o que seriam os direitos humanos. Talvez por isso, Norberto Bobbio (1992) defendesse que mais importante do que encontrar um princípio unificador para esses direitos era lutar para pôr em prática os direitos constituídos historicamente como “direitos do homem”. Razão pragmática que norteia a ação dos que defendem os direitos humanos, mas que não elimina a dificuldade de sua definição.

Esse questionamento aproxima-se de uma vertente relativista e histórica dos direitos humanos, para a qual:

“Não se concebe como seja possível atribuir um fundamento absoluto a direitos historicamente relativos. De resto, não há por que ter medo do relativismo. A constatada pluralidade das concepções religiosas e morais é um fato histórico, também ele sujeito à modificação. O relativismo que deriva dessa pluralidade é também relativo. E, além do mais, é precisamente esse relativismo o mais forte argumento em favor de alguns direitos do homem, dos mais celebrados, como a liberdade de religião e, em geral, a liberdade de pensamento. Se não estivéssemos convencidos da irresistível pluralidade das concepções últimas, e se, ao contrário, estivéssemos convencidos de que asserções religiosas, éticas e políticas são demonstráveis como teoremas (...), então os direitos à liberdade religiosa ou à liberdade de pensamento político perderiam sua razão de ser...”(Bobbio, 1992: 19).

Isso explica, de alguma maneira, a importância dada por atores políticos para a elaboração de declarações e convenções acerca dos direitos humanos, em uma tentativa de definir e normatizar a compreensão historicamente hegemônica do que seriam esses direitos. Esse foi certamente o intuito da formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, promulgada pela ONU, bem como uma série de declarações que se seguiram, tanto da ONU como de outras organizações multilaterais, a exemplo da OEA em 1967.

No Brasil, esse objetivo vai nortear a ação de governos democráticos que se seguiram ao retorno do país à democracia. Além disso, na conferência mundial sobre os direitos humanos da ONU de 1993, realizada em Viena, na Áustria, se estabelecem alguns princípios (sobretudo o da indivisibilidade dos direitos humanos) e algumas recomendações aos estados membros para uma efetiva aplicação desses direitos. Dentre essas recomendações, a criação de órgãos de controle e a inscrição dos princípios norteadores desses direitos nos sistemas jurídicos nacionais tiveram um papel central, como se pode ver no artigo 83 da declaração:

“83. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem insta os Governos a incluírem no seu direito interno as normas consignadas nos instrumentos internacionais sobre direitos humanos e a reforçar as estruturas, as instituições e os órgãos nacionais que desempenham um papel na promoção e na salvaguarda dos direitos humanos.” (Declaração e Programa de Ação de Viena, ONU, 1993).

É nesse contexto nacional e internacional que o governo brasileiro vai organizar encontros para elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O PNDH tem por objetivo a promoção, efetivação, valorização, proteção e repressão às violações dos Direitos Humanos. O Programa reúne propostas de ações governamentais a partir

de eixos temáticos e ainda que não tenha a força de lei, tem por objetivo explícito orientar a sua elaboração bem como subsidiar programas e políticas governamentais, fomentando, portanto, a criação de novas tecnologias de governo, de intervenção, de nomeação e também de organização. Além disso, o PNDH aglutina as vozes e objetivos dos movimentos sociais, que participaram ativamente de sua elaboração. O PNDH I foi lançado por decreto presidencial em 1996, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Em 2002, foi lançado o PNDH II que revisa e complementa o primeiro programa. No período entre os dois programas, seis conferências nacionais de direitos humanos foram promovidas. Já entre a segunda e a terceira versão, teríamos uma renovada configuração política-governamental em que a participação social vai sendo gradativamente assumida "como método de governo"³, investimento que prevê a realização de conferências, a criação de conselhos, comitês, entres outros canais de diálogo considerados privilegiados para o envolvimento da sociedade civil. Entre os anos de 2003 e 2010 foram realizadas 74 conferências nacionais, voltadas para diversas temáticas e questões. O PNDH III seria lançado no ano de 2009 (e atualizado no ano seguinte pelo Decreto no 7.177, de 12 de maio de 2010).

No que segue percorremos não apenas alguns dos conteúdos e formatos das diferentes versões do PNDH, mas também procuramos coloca-los em perspectiva com outros planos de governo particularmente relacionados às temáticas em tela nessa proposta reflexiva, tais como: o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009), Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (2009), Plano Nacional de Enfrentamento da Epidemia de Aids e das DST entre Gays, HSH e Travestis (2008) e no Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DST(2007).

* * *

Destacado como o primeiro programa do tipo da América Latina e o 3º do mundo, o lançamento do PNDH I apostou no estabelecimento uma “nova concepção de direitos humanos”. Pinheiro e Mesquita Neto (1997) apontam que pela primeira vez o governo brasileiro defendia que “direitos humanos não são apenas os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais, tanto dos indivíduos quanto da coletividade” (:123). Além de, a partir dali, serem definidos não só pelas leis e constituições nacionais, mas também por tratados internacionais, garantindo assim que coletividades e indivíduos passassem a ter acesso a mecanismos internacionais de proteção, caso tenham “direitos violados ou não garantido pelo Estado”. Os autores, passado um ano do lançamento do Programa, realizam uma leitura do processo de "ampla discussão pública" que o envolveu, "no qual a autonomia da sociedade civil" foi "condição necessária", e destacam entre as inflexões institucionais da ocasião a criação da Secretaria de Nacional de Direitos, então alocada no Ministério da Justiça, justamente para coordenar e acompanhar a execução do programa.

O I Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) sinaliza para violações dos direitos humanos de populações específicas, mas o tema é construído de modo a incluir *todos* – não somente os *excluídos*. *Pessoas* e sujeitos específicos são mencionados, porém mais no sentido de *indicar situações de desigualdade* do que apontar sujeitos específicos de direitos.

PNDH I 1996

Os trechos em *itálico* dão destaque aos pontos que desejamos enfatizar:

Trecho prefácio:

“Não obstante este conjunto expressivo de iniciativas, o passo de maior consequência certamente será o da adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos. Este será, estou seguro, um marco de referência claro e inequívoco do compromisso do País com a proteção de *mulheres e homens, crianças e idosos, das minorias e dos excluídos.*”

E neste trecho da Introdução:

“É preciso dizer não à banalização da violência e proteger a existência humana. É neste contexto que o Governo brasileiro, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, decidiu elaborar o Programa Nacional de Direitos Humanos. Direitos humanos são os *direitos fundamentais de todas as pessoas, sejam elas mulheres, negros, homossexuais, índios, idosos, pessoas portadoras de deficiências, populações de fronteiras, estrangeiros e emigrantes, refugiados, portadores de HIV positivo, crianças e adolescentes, policiais, presos, despossuídos e os que têm acesso à riqueza. Todos, enquanto pessoas* devem ser respeitados e sua integridade física protegida e assegurada”.

“O Programa contempla, igualmente, iniciativas que fortalecem a atuação das organizações da sociedade civil, para a criação e consolidação de uma cultura de direitos humanos. Nada melhor para atingir esse objetivo do que *atribuir a essas organizações uma responsabilidade clara na promoção dos direitos humanos, especialmente nas iniciativas voltadas para a educação e a formação da cidadania.*”

Nota-se nos trechos selecionados (bem como em outros itens do documento – como será visto a seguir) a inclusão de populações agrupadas em um amplo eixo cujo foco é a ideia de “vulnerabilidade”. Neste primeiro momento nos deparamos menos com sujeitos específicos de direitos do que com rubricas que singularizam problemas em certos grupos que são nomeados, mas não, de fato, rigorosamente definidos.

Interessante notar que, neste novo (ou renovado) campo semântico que ampliou o espectro de ação dos direitos humanos, a ideia de diversidade não aparece de modo específico. Neste primeiro momento, a inclusão de grupos vulneráveis se coaduna de modo mais amplo com a de uma nação mestiça, que informou em inúmeras perspectivas clássicas as representações de nação no Brasil⁴, ainda que tenhamos o reconhecimento da desigualdade racial existente no país e a sinalização para ações afirmativas direcionadas para a “população negra”⁵. Chama atenção o uso da categoria “**população negra**” e “**comunidade negra**” que na segunda versão do Plano será substituída por “afrodescendentes”. Já no PNDH 3 voltar-se-á com as “populações negras”, porém agora no plural⁶

A seguir damos destaque a algumas propostas onde os temas raça, HIV/Aids e homossexualidade aparecem em um mesmo plano de ação, mas sem estarem de fato diretamente associados:

“5. Apoiar programas para prevenir a violência contra **grupos** em situação mais vulnerável, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem terra e homossexuais.”

“78. Propor legislação proibindo todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso, convicção política ou orientação sexual, e revogando normas discriminatórias na legislação infraconstitucional, de forma a reforçar e consolidar a proibição de práticas discriminatórias existente na legislação constitucional.”

86. Apoiar a participação das pessoas portadoras de HIV/AIDS e suas organizações na formulação e implementação de políticas e programas de combate e prevenção do HIV/AIDS.

86. Incentivar campanhas de informação sobre HIV/AIDS, visando esclarecer a população sobre os comportamentos que facilitem ou dificultem a sua transmissão.

88. Incentivar estudos, pesquisas e programas para limitar a incidência e o impacto do HIV/AIDS

Nota-se como novos repertórios de valores bem como de práticas sociais vão ganhando espaço mesmo que na coexistência com valores (e práticas) que operavam com outra sensibilidade social⁷. Na sequência pode-se concomitantemente perceber a mobilização de um repertório que enfatiza ações políticas e jurídicas, chamando atenção para: mudanças na legislação (78), incentivando a mobilização política (86), campanhas de informação (86) e a produção de conhecimento (88), pois para *limitar a incidência e o impacto do HIV* é necessário *conhecer* as formas de transmissão que deixam os grupos vulneráveis. Como vimos acima, no PNDH I "homossexuais" aparecem apenas em uma menção que os arrola entre outros sujeitos "em situação mais vulnerável" e em outra que inclui "orientação sexual" ao propor regulação legislativa proibindo todo tipo de discriminação. Kelly Silva (2014) aponta para essa ausência, a despeito da pressão dos grupos que trabalhavam para a defesa dessa minoria à época, e chama a atenção para a "articulação entre identidades e direitos" que pode ser notada no documento. Segundo a sua argumentação, esse caso deixaria claro que "o reconhecimento, a promoção e a proteção da diferença" seriam estendidas apenas para identidades "consensualmente reconhecidas como legítimas" no espaço público (: 53). E esse "grau de legitimidade" estaria relacionado não apenas ao reconhecimento daqueles que seriam "mais vulneráveis a violações de seus direitos", mas à visibilidade moral dessas identidades junto a diferentes setores da sociedade", o que teria influência direta na exclusão ou inclusão de "determinadas categorias de identidade" do Programa (2013: 60-61)⁸.

A *III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, realizada em Durban em 2001, pode ser entendida, como um marco do aparecimento e consolidação da articulação entre raça, (homos)sexualidade e gênero e outros temas transversais, de maneira mais sistemática tanto em documentos e diretrizes governamentais quanto nas reivindicações dos movimentos sociais (negro, mulheres, homossexuais). Desta forma, compreende-se a conferência como um momento significativo para a análise da intersecção de agendas políticas no governo brasileiro no que se refere ao combate de discriminações correlatas baseadas em (homos)sexualidade, gênero e raça e para a promoção dos direitos humanos. A conferência também representa um corte importante de mudança e maior ênfase na participação de atores do movimento social e/ou representantes da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas, que ganha corpo em formato de conselhos, comissões e grupos de trabalho ligados a secretarias e ministérios da estrutura da Presidência da República.

Em 2001, um decreto presidencial determinou a criação de um *comitê preparatório* para a participação na conferência e a delegação brasileira teve uma atuação de destaque nos trabalhos da Conferência, incluindo a colaboração de uma mulher negra, Edna Roland, como Relatora-Geral do evento⁹. Ainda no mesmo ano foi criado o *Conselho Nacional de Combate à Discriminação*. O Conselho passou a fazer parte da estrutura da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH-PR (instituída em 2003), com a função de “propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas

de promoção da igualdade e proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos”. Além de representantes de cada um dos ministérios da Presidência da República, o Conselho era composto por integrantes dos movimentos negro, indígena e LGBT. Ao atuar junto a SEDH-PR, esse conselho aparece com papel chave na articulação de iniciativas levadas a cabo em conjunto com outras secretarias e ministérios.

Vejam os trechos da Declaração de Durban e seu Programa de Ação (com destaques em itálico):

Reafirmando os princípios de igualdade e não discriminação, reconhecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos, e incentivando o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de qualquer tipo, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outro tipo de opinião, origem social e nacional, propriedade, nascimento ou outro status;

A expressão “outro status” possibilita que sejam incluídos grupos que não foram perfilados mas que podem ser “vulneráveis” em certos contextos nacionais ou locais.

Do item “Questões Gerais”:

27. Lembramos que a opressão contra qualquer grupo identificável, coletividade ou comunidade sobre bases raciais, nacionais, étnicas ou outras que sejam universalmente *reconhecidas como não permitidas pelo direito internacional*, assim como o crime do apartheid, constituem sérias violações dos direitos humanos e, em alguns casos, qualificados como crimes contra a humanidade;

69. Estamos convencidos de que o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata revelam-se de maneira diferenciada para mulheres e meninas, e podem estar entre os fatores que levam a uma deterioração de sua condição de vida, à pobreza, à violência, às múltiplas formas de discriminação e à limitação ou negação de seus direitos humanos. Reconhecemos a necessidade de *integrar uma perspectiva de gênero dentro das políticas pertinentes, das estratégias e dos programas de ação contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de fazer frente às múltiplas formas de discriminação;*

75. Observamos com profunda preocupação o fato de que, em muitos países, as pessoas afetadas ou *infectadas por HIV/AIDS, assim como aquelas que estão presumivelmente infectadas, pertencem a grupos vulneráveis ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata*, o que tem um impacto negativo impedindo seus acessos aos serviços de saúde e à medicação;

Do Programa de Ação:

Item “Povos indígenas”:

18. Solicita que os Estados adotem políticas públicas e impulsionem programas em favor de *meninas e mulheres indígenas*, e em concerto com elas, visando promover seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; para colocar um fim à sua situação de *desvantagem por razões de gênero e de etnicidade*; para lidarem com os problemas urgentes que as afetam em relação à educação, à sua saúde física e mental, à vida econômica e em matéria de violência contra elas, incluindo a violência doméstica; e para eliminar a situação de agravada discriminação sofrida pelas meninas e mulheres indígenas calcadas em múltiplas bases de racismo e discriminação de gênero;

101. Insta os Estados a estabelecerem programas para a promoção de acesso, sem discriminação, de grupos ou indivíduos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, aos serviços de saúde e a promoverem esforços para eliminarem as disparidades, inter alia, nas taxas de mortalidade materno-infantil, nas vacinações de crianças, HIV/AIDS, doenças cardíacas, câncer e doenças contagiosas;

154. Incentiva a Organização Mundial da Saúde e outras importantes organizações internacionais a promoverem e desenvolverem atividades para o reconhecimento do impacto do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata,

como determinantes sociais significativos das condições de saúde física e mental, inclusive da pandemia de HIV/AIDS e do acesso aos serviços de saúde e a prepararem *projetos específicos, inclusive pesquisas, para assegurar serviços de saúde equitativos para as vítimas;*

Como será visto a seguir, diferenças significativas informam as diretrizes do PNDH II. Como destacado anteriormente, no PNDH I a população a quem o programa se destina aparece como mais genérica e ampla, já no *PNDH II percebemos uma maior ênfase no estabelecimento de uma população composta por sujeitos definidos com base em atributos específicos* (como idade, raça, orientação sexual, religião, entre outros). Em outras palavras, na análise do documento foi possível notar uma mudança significativa na forma como alguns destes sujeitos específicos de direitos que eram anteriormente definidos de modo vago adquirem neste novo campo semântico fronteiras e definições a partir de uma crescente ênfase em vulnerabilidades sociais particulares.

PNDH II 2002

Pelo observado na análise dos documentos anteriormente mencionados ganha destaque no PNDH II a permeabilidade (que concomitantemente se evidencia como uma construção) a um conjunto de reivindicações que opera em um (re)criado espectro de novas sensibilidades sociais e políticas que articula os planos locais e globais. Vejamos alguns trechos significativos. Atenção para os trechos em *italico* abaixo.

Trecho da introdução:

“Graças ao PNDH, foi possível sistematizar demandas de toda a sociedade brasileira com relação aos direitos humanos e identificar alternativas para a solução de problemas estruturais, subsidiando a formulação e implementação de políticas públicas e fomentando a criação de programas e órgãos estaduais concebidos sob a ótica da *promoção e garantia dos direitos humanos*”.

Trecho do prefácio assinado por Fernando Henrique Cardoso:

“Reconhecemos que o racismo ainda é um problema a ser enfrentado e que, nessa matéria, assim como em tudo que diz respeito à garantia de direitos humanos, é fundamental o engajamento de toda a sociedade brasileira, dos empresários e de todos aqueles que têm a possibilidade de estimular a *diversidade* nos ambientes de trabalho, de promover políticas de promoção de igualdade e inclusão, procurando assegurar *oportunidades mais equitativas aos que, historicamente, são vítimas de discriminação.*”

“Inserimos, na pauta das políticas públicas, questões que até pouco tempo atrás eram consideradas tabus ou não recebiam a devida atenção, como a *dos direitos dos homossexuais, a situação dos ciganos, a prática da tortura, a questão da violência intrafamiliar, a necessidade de fortalecermos o combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado e a luta pela inclusão das pessoas portadoras de deficiência.*”

Algumas propostas nas quais raça e homossexualidade e HIV/AIDS aparecem em um mesmo plano de ação:

“378. Assegurar atenção às *especificidades e diversidade cultural* das populações, as *questões de gênero, raça e orientação sexual* nas políticas e programas de combate e prevenção das DST e HIV/AIDS, nas campanhas de informação e nas ações de tratamento e assistência.”

“397. Zelar pela implementação da legislação que promove a igualdade no mercado de trabalho, *sem discriminação de idade, raça, sexo, orientação sexual, credo, convicções filosóficas, condição social e estado sorológico, levando em consideração as pessoas com necessidades especiais*, tipificando tal discriminação e definindo as penas aplicáveis.”

378. Assegurar atenção às especificidades e diversidade cultural das populações, as questões de gênero, raça e orientação sexual nas políticas e programas de combate e prevenção das DST e HIV/AIDS, nas campanhas de informação e nas ações de tratamento e assistência.

379. Incentivar a realização de estudos e pesquisas sobre DST e HIV/AIDS nas diversas áreas do conhecimento, atentando para princípios éticos de pesquisa.

No texto do PNDH I, a I Conferência Nacional de Direitos Humanos (1996), realizada ainda durante o processo de elaboração do programa, é apontada como um dos pontos-chave da concretização da parceria entre sociedade civil e Estado. O texto do PNDH II também traz considerações sobre a participação da sociedade civil no processo de revisão do programa, através das conferências nacionais realizadas:

“Sem abdicar de uma compreensão integral e indissociável dos direitos humanos, o programa original conferiu maior ênfase à garantia de proteção dos direitos civis. O processo de revisão do PNDH constitui um novo marco na promoção e proteção dos direitos humanos no País, ao elevar os direitos econômicos, sociais e culturais ao mesmo patamar de importância dos direitos civis e políticos, atendendo a reivindicação formulada pela sociedade civil por ocasião da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 13 e 14 de maio de 1999 na Câmara dos Deputados, em Brasília.”

Essa forma de incorporar “**reivindicações da sociedade civil**” parece ter sido consolidada no formato das conferências dirigidas a sujeitos específicos nos anos subsequentes. Em 2003, a lei nº 10.683, cria a *Secretaria Especial de Direitos Humanos* com status de ministério. A mesma lei institui a *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres* e a *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*. Temos a partir daí a organização de esferas de formulação de políticas, consulta e participação da sociedade civil para esses sujeitos específicos institucionalizada, com a organização de conferências e planos propositivos específicos. Em 2004 ‘acontece a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (e uma segunda edição em 2007); em 2005 a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (e uma segunda edição em 2009); em 2008 a I Conferência Nacional de GLBT¹⁰. E são lançados o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (2004 com uma 2ª versão em 2008), Plano Nacional de Igualdade Racial (2009) e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, entre outros planos específicos.

Em todos esses eventos e planos percebemos a ênfase na “**articulação intersectorial**” entre esferas e instâncias governamentais, a preocupação com a garantia de espaços e mecanismos de “**participação**” e “**controle social**” e a obrigatoriedade de abranger os chamados “**temas transversais**”: raça, etnia, identidade de gênero, orientação sexual, recorte geracional etc. De maneira que vale a pena olhar para a forma como as interfaces entre esses chamados temas transversais aparecem em algumas das propostas contidas nesses planos.

Algumas resoluções aprovadas na II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CONAPIR (2009):

“As especificidades do movimento negro, dos povos indígenas, quilombolas, de etnia cigana, das comunidades de terreiro, dos LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros), dos judeus e palestinos enriqueceram a II CONAPIR, demonstrando que a diversidade é que faz do Brasil um país de todos.”

“Fortalecer as políticas públicas a partir da identificação e divulgação do índice de desenvolvimento humano (IDH) da população negra (em especial mulheres negras e LGBT negros), dos povos indígenas e ciganos.”

“Fomentar a geração de editais de pesquisa voltados para as doenças prevalentes na população negra e das comunidades tradicionais, tais como anemia falciforme, diabetes mellitus, hipertensão arterial, mioma uterino, glaucoma, câncer de próstata, HIV/AIDS, doenças infecciosas, doenças de pele, hanseníase, tuberculose, e o racismo como fator determinante, com o compromisso de divulgar os resultados obtidos em revistas científicas, boletins informativos, jornais e revistas de grande circulação popular.” (67)

No *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT* (2009) é possível identificar inúmeras propostas, onde duas são especialmente ilustrativas dos pontos anteriormente abordados:

“Apoiar e realizar estudos e pesquisas sobre a discriminação múltipla ocasionada pelo racismo, homofobia, sexismo, preconceito de gênero, aspectos geracionais, orientação sexual e identidade de gênero, raça e etnia, pessoas com deficiência ou de diversas crenças religiosas.”(23)

“Implantar uma agenda comum entre os movimentos LGBT, indígena e étnico-raciais, de mulheres, criança, juventude e deficientes LGBT, realizando seminários, reuniões e oficinas de trabalho sobre o racismo e a homofobia, machismo, sexismo, preconceito de gênero, de classe, raça e etnia, pessoas com deficiência e com recorte geracional.” (38)

No *Plano Nacional de Enfrentamento da Epidemia de Aids e das DST entre Gays, HSH e Travestis* (2008) é possível por sua vez notar a força da introdução de um novo vocabulário de enunciação das “especificidades” de discriminação e estruturação de *vulnerabilidades* e desigualdades (destaques em *itálico*)

“O Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS) também reconhece que a *homofobia* e a *transfobia* são fatores de *vulnerabilidade* à infecção pelo HIV para a população de gays, outros HSH e travestis, e reforça a compreensão de que a homofobia e a *transfobia* se interrelacionam, necessariamente, com *outros mecanismos de discriminação* estruturantes da nossa sociedade, como aqueles assentados no sexo e gênero (por exemplo, o machismo e a misoginia), nas questões relativas à *raça/etnia* ou ainda em fatores relativos à situação socioeconômica. (13)”

No *Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DST* (2007) vemos no item que trata de desafios para o *enfrentamento de vulnerabilidades*, um eixo dedicado à *raça/etnia*, que se desenha nos seguintes termos:

“É necessário, ao se analisar os contextos de vulnerabilidade da mulher às DST e ao HIV/aids, considerar o recorte étnico e racial. No contexto da feminização, interiorização e pauperização de epidemia, as mulheres negras e índias se encontram em situação especialmente vulnerável, por sua maior exposição às consequências da violência estrutural. Além disso, é preciso reconhecer as *especificidades culturais* no que se refere às representações em relação ao cuidado com o corpo, à sexualidade e em relação ao adoecimento e suas consequências sociais. *Mulheres índias e negras se encontram em desvantagem no enfrentamento da epidemia, a medida que se confrontam com estigma, preconceito e racismo*”.

No que se refere ao acesso aos serviços de saúde e aos insumos de prevenção há evidências de que a condição de *raça/cor* se converte muitas vezes em situação de exclusão, fato que deve ser considerado na construção do Plano de Enfrentamento da Feminização da Epidemia. É importante que as ações dirigidas às mulheres façam o recorte de *raça/etnia* e identifiquem as necessidades e demandas de saúde desse segmento, sem perder de vista os determinantes gerais. (15-16)”

Uma das “ações estratégicas” propostas:

“Estabelecimento de mecanismos que incluam os quesitos *raça/cor* na implementação do Plano;” (25)

Nos vários documentos analisados, foi possível notar que a esfera internacional de movimentação em relação aos direitos humanos respalda e alimenta a pressão interna no sentido de incorporar demandas de grupos sociais específicos. Nesse percurso aparecem como fundamentais o empenho de agências internacionais de cooperação internacional, que tem como objetivo qualificar movimentos sociais de maneira a torná-los mais eficazes na reivindicação de políticas governamentais direcionadas.

O Programa de Direitos Humanos do governo brasileiro também representa um marco para a adoção de tratados e convenções internacionais no país. Nesse sentido, é significativo apontar que a elaboração do Plano tem seus primórdios no momento de definição de uma agenda nacional para a participação do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993.

Trecho da introdução PNDH I:

“Em 7 de setembro último, o Presidente Fernando Henrique Cardoso reiterou que os direitos humanos são parte essencial de seu programa de Governo. Para o Presidente, no limiar do século XXI, a "luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos". Determinou, então, ao Ministério da Justiça a elaboração de um Programa Nacional de Direitos Humanos, *conforme previsto na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada consensualmente na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, na qual o Brasil teve uma destacada participação.*”

Trecho da introdução do PNDH II:

“O PNDH contribuiu ainda para ampliar a participação do Brasil nos sistemas global (da Organização das Nações Unidas – ONU) e regional (da Organização dos Estados Americanos – OEA) de promoção e proteção dos direitos humanos, por meio da continuidade da política de adesão a pactos e convenções internacionais de direitos humanos e de plena inserção do País no sistema interamericano. O aumento da cooperação com órgãos internacionais de salvaguarda se evidenciou no número de relatores especiais das Nações Unidas que realizaram visitas ao Brasil nos últimos anos. [...] Já visitaram o País os relatores da ONU sobre os temas da venda de crianças, prostituição e pornografia infantis; da violência contra a mulher; do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; dos direitos humanos e resíduos tóxicos; tortura e, mais recentemente, sobre o direito à alimentação. No dia 19 de dezembro de 2001, o Presidente da República anunciou um convite aberto aos relatores temáticos da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas para que visitem o Brasil sempre que assim o desejarem.

Por fim, faz-se necessário destacar que os dados e pesquisas sobre discriminação, desigualdade, violência, exclusão e vulnerabilidade são hoje arenas de suma importância no campo da construção de ações governamentais bem como de políticas de ações afirmativas¹¹. A importância da *produção de conhecimento e pesquisa se destacam na construção não somente de uma agenda política, mas igualmente no desenho das necessidades e características de certos sujeitos específicos.*

Sistematicamente os indivíduos são expostos a dados (em geral quantitativos e com uma abrangência, por vezes, questionável) sobre discriminação e desigualdade com base na cor/raça, gênero, orientação sexual, classe e/ou local de moradia dos indivíduos. A categoria-chave que traduz esse entendimento é “**vulnerabilidade**”. Há um consenso com relação ao fato de que as chamadas *condições adscritas* (ou seja, características inerentes aos indivíduos) são determinantes no acesso a bens de consumo, aos serviços de saúde, ao desempenho educacional e a vulnerabilidade a doenças como as DST/Aids e à violência.

O PNDH II traz elementos interessantes para que se compreenda o lugar e a importância das pesquisas neste amplo cenário. O item “**orientação sexual**” salienta a necessidade de se “incluir nos censos demográficos e pesquisas oficiais dados relativos à orientação sexual”. Em “**mulheres**” as pesquisas aparecem no sentido de “incentivar a geração de estatísticas sobre salários, jornadas de trabalho, ambientes de trabalho, doenças profissionais e direitos trabalhistas da mulher”, bem como no “incentivo à pesquisa e divulgação de informações sobre a violência e discriminação contra a mulher e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher”. Em “**afrodescendentes**” sugere-se a criação de “bancos de dados sobre a situação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais dos afrodescendentes na sociedade brasileira, com a finalidade de orientar a adoção de políticas públicas afirmativas” e a “adoção [pelo IBGE] de critério estatístico abrangente a fim de considerar pretos e pardos como integrantes do contingente da população afrodescendente”. No item “**Povos Indígenas**” sugere-se “implementar banco de dados que permita colher e sistematizar informações sobre conflitos fundiários e violência em terras indígenas, a ser integrado aos mapas de conflitos fundiários e de violência”, bem como “apoiar a edição de publicações com dados relativos à discriminação e a violências contra os povos indígenas”. Em “**Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB**” a produção de dados aparece com o objetivo de “promover a coleta e a divulgação de informações estatísticas sobre a situação socioeconômica dos GLTTB, assim como pesquisas que tenham como objeto as situações de violência e discriminação praticadas em razão da orientação sexual”. Ainda neste item, um outro aspecto importante com relação à produção de conhecimento refere-se a “[promoção de] campanha junto aos profissionais de saúde e do direito para o esclarecimento de conceitos científicos e éticos relacionados à comunidade GLTTB”.

Note-se que, com relação as categorias utilizadas, a partir do PNDH II a referência “homossexuais” vai perdendo espaço para o acionamento da identidade coletiva “LGTTB”¹² e para questões relacionadas à “orientação sexual” e mais tarde, no PNDH 3, à “identidade de gênero”, acompanhando os desdobramentos políticos e demandas do ativismo social ligado a esses temas¹³.

Interessante ainda assinalar a força dos dados e pesquisas sobre **violência** propriamente dita nos itens “mulheres”, “GLTTB”, “povos indígenas” e sua completa exclusão do item “afrodescendentes”, ainda que muitas das pesquisas produzidas sobre vitimização, por exemplo, não tragam este importante campo de informação e análise¹⁴.

Faz-se necessário destacar que no item “**afrodescendente**” chama atenção que (diferentemente dos demais grupos representados) haja forte cobrança para que o Estado brasileiro “reconheça” que desrespeitou e violou no passado os direitos humanos desse grupo. São citados, neste sentido, a “escravidão”, o “tráfico de escravos”, e a “marginalização econômica, social e política a que foram submetidos os afrodescendentes em decorrência da escravidão”. A expressão “medidas de caráter compensatório” somente aparece neste item entre todos os anteriormente mencionados. Encontram-se também nesta rubrica as reivindicações relativas ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre o reconhecimento de propriedade aos remanescentes de quilombos. Por sua vez, as questões relativas à saúde reprodutiva encontram-se alocadas em “**mulheres**” bem como o apoio “a programas voltados para a defesa de profissionais do sexo”.

Portanto, ainda que as interfaces entre homossexualidade\orientação sexual, gênero, raça e Aids possam ser observadas em alguns itens do PNDH II, no que tange à produção de dados e pesquisas, esse sujeitos e coletividades são desenhados a partir de suas especificidades.

Dois outros itens são relevantes neste sentido: **Garantia do Direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social e HIV/AIDS.**

Ainda que tenha como foco a universalização do acesso à saúde, a humanização e qualidade do atendimento, as mulheres ganham destaque no primeiro tema selecionado, a questão racial não é diretamente nomeada (aparece de modo não explicitado no item 348), a população LGBT é ignorada e os indígenas aparecem no item 354, com ênfase entretanto na diferença cultural. Vejamos a seguir.

331. Apoiar o fortalecimento de programas voltados para a assistência integral à saúde da mulher.

332. Divulgar o conceito de direitos reprodutivos, com base nas plataformas do Cairo e de Pequim, desenvolvendo campanhas de pré-natal e parto humanizado, bem como implementando comitês de prevenção da mortalidade materna e da gravidez na adolescência.

348. Assegurar o cumprimento da obrigatoriedade, no serviço público de saúde, da realização do teste de traços falcêmicos e da anemia falciforme em recém-nascidos.

354. Garantir a atenção integral à saúde dos povos indígenas, levando em consideração as suas necessidades específicas.

Em relação ao tema **HIV/Aids**, o foco recai igualmente em procedimentos práticos necessários à contenção da epidemia e ao tratamento dos soropositivos. Sujeitos específicos aparecem genericamente mencionados – neste caso mais como categorias que indicam um posicionamento social/sociológico do que sujeitos de direitos. A produção de conhecimento é incentivada, mas igualmente de modo genérico.

378. Assegurar atenção às especificidades e diversidade cultural das populações, às questões de gênero, raça e orientação sexual nas políticas e programas de combate e prevenção das DST e HIV/AIDS, nas campanhas de informação e nas ações de tratamento e assistência.

A respeito da produção de informações, o Terceiro Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos – 2002/2005 destaca que houve grande produção e divulgação de informações sobre economia, sociedade, cultura, política e direitos humanos no Brasil. A profusão de dados não correspondia naquele momento, entretanto, à similar implementação de políticas. Além disso, “recursos escassos, do governo e da sociedade, são empregados em programas sem diagnósticos dos problemas a serem enfrentados, sem monitoramento da sua implementação e sem avaliação dos seus resultados”¹⁵.

De acordo com o relatório, o principal “déficit de democracia” identificado refere-se menos à vontade política do governo e mais “à falta de capacidade política e técnica para desenvolver políticas e programas de direitos humanos”. Além disso, os relatórios dos direitos humanos apresentam, em sua maioria, *diagnósticos de problemas, mas não análises e avaliações de programas implementados, sendo escassas as informações sobre indicadores para medir o progresso e os impactos de tais políticas*¹⁶.

O PNDH 3

O PNDH 3, que será promulgado inicialmente em dezembro de 2009 e modificado em maio de 2010 por conta de algumas polêmicas, tem linhas de continuidades evidentes com os PNDH anteriores. No espírito da Conferência de Viena de 1993, e assim como os planos anteriores, o documento buscará identificar os problemas e indicar os órgãos responsáveis pela execução das leis sugeridas ao governo federal. Fruto de uma maior participação da sociedade civil que os PNDH anteriores, ele sintetizava as resoluções da Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada em dezembro de 2008, bem como diversos outros eventos de cunho participativo¹⁷. Razão pela qual as propostas apresentadas no PNDH 3 foram consideradas por alguns analistas (Adorno, 2010; Luna, 2014) como mais arrojadas e expressas em uma linguagem mais assertiva.

Um primeiro ponto em que inova foi o modelo adotado de apresentação das recomendações e propostas. Estruturado em torno de seis eixos temáticos (interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização de direitos em contexto de desigualdades sociais; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade) subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas.

No plano programático, o Programa retomava os compromissos dos planos anteriores, a saber : a indivisibilidade dos Direitos Humanos, partindo da concepção de que esses são compostos tanto por direitos civis e políticos como também por direitos econômicos, sociais, culturais e coletivos.

Além disso, o texto promulgado inicialmente abordava temas polêmicos ainda não abordados nos dois PNDH anteriores. Dentre estes temas destacam-se a descriminalização do aborto; a união civil entre pessoas do mesmo sexo; o direito de adoção por casais homoafetivos; a interdição de ostentação de símbolos religiosos em repartições públicas federais; a instauração de uma comissão da verdade para rever historicamente a repressão do regime militar etc.

A resistência de setores da sociedade não fez tardar. Assim, por exemplo, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) emitiu nota pública crítica a alguns pontos do documento:

“Nas ações programáticas do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), conforme é afirmado na Nota da Presidência da CNBB, de 15 de janeiro de 2010, encontramos “elementos de consenso que podem e devem ser implementados imediatamente”. Entretanto, identificamos também determinadas ações programáticas que não podem ser aceitas. Reafirmamos nossa posição, já muitas vezes manifestada, em defesa da vida e da família, da dignidade da mulher, do direito dos pais à educação religiosa e ética de seus filhos, do respeito aos símbolos religiosos, e contrária à prática e à descriminalização do aborto, ao “casamento” entre pessoas do mesmo sexo, à adoção de crianças por casais homoafetivos e à profissionalização da prostituição.”

Críticas do mesmo teor foram formuladas por organizações religiosas de outras confissões, colocando assim questões de ordem moral no centro do debate sobre os direitos humanos. O que, por um lado vai gerar uma forte reação da opinião pública e da imprensa sobre esses temas, julgados sensíveis pelos críticos da PNDH, e, por outro lado, vai instaurar uma crise no seio do próprio governo, com críticas dos setores militares e de alguns aliados políticos.

Desse modo, o PNDH 3 será reformulado e alguns tópicos ganharão uma nova redação em maio de 2010, cinco meses após a sua promulgação inicial. Na nova redação as principais mudanças referiam-se à retirada do apoio à descriminalização do aborto (o qual passa a ser tratado como uma questão de saúde pública), à liberação dos símbolos religiosos nas repartições públicas, à retirada de menções sobre a ditadura, o abrandamento das exigências de mediação nas reapropriações de posse em casos de ocupação de terras etc.

No que se refere às propostas de combate à AIDS, um dos focos desse artigo, o PNDH reafirma os compromissos e as estratégias dos planos anteriores, focando as ações em populações prioritárias. Assim, no objetivo estratégico 4 da diretriz 7 do eixo orientador 3, referente ao acesso a um sistema de saúde de qualidade para todos, podemos ler as seguintes proposições:

“m) Realizar campanhas de diagnóstico precoce e tratamento adequado às pessoas que vivem com HIV/AIDS para evitar o estágio grave da doença e prevenir sua expansão e disseminação.

Responsável: Ministério da Saúde

Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a ampliação de casas de apoio para pessoas que vivem com HIV/AIDS e residências acolhedoras, que admitam a proximidade com sua família.

n) Proporcionar às pessoas que vivem com HIV/AIDS programas de atenção no âmbito da saúde sexual e reprodutiva.

Responsáveis: Ministério da Saúde; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

o) Capacitar os agentes comunitários de saúde que realizam a triagem e a captação nas hemorredes para praticarem abordagens sem preconceito e sem discriminação.

Responsáveis: Ministério da Saúde; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

p) Garantir o acompanhamento multiprofissional a pessoas transexuais que fazem parte do processo transexualizador no Sistema Único de Saúde e de suas famílias.

Responsáveis: Ministério da Saúde; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

q) Apoiar o acesso a programas de saúde preventiva e de proteção à saúde para profissionais do sexo.

Responsáveis: Ministério da Saúde; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República” (PNDH 3, p. 62-63)

Ao mesmo tempo, o documento faz diversas referências a grupos minoritários discriminados, dentre os quais os grupos LGBT, os índios e os negros. Isso é evidente já na apresentação do documento, assinada pelo Presidente da República da época, Luiz Inácio Lula da Silva:

“Tenho reiterado que um momento muito importante de nosso mandato foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, travestis e transexuais, em 2008, marco histórico na caminhada para construirmos um país sem qualquer tipo de intolerância homofóbica. A Lei Maria da Penha tornou-se um marco histórico no enfrentamento da violência contra a mulher. Mesmo enfrentando resistências extremadas, vão se consolidando as ações afirmativas de inclusão da população afrodescendente e de reconhecimento dos direitos de quilombolas. O encerramento das controvérsias sobre a Raposa Serra do Sol sinaliza a decisão do Estado Brasileiro de assegurar aos povos indígenas o direito a suas terras ancestrais.” (PNDH 3, p; 12).

Percebe-se aqui uma tentativa de associar ação governamental aos interesses dos grupos citados, o que certamente tem a ver com a participação de representantes desses grupos durante as fases de elaboração do PNDH 3. As referências a essas e outras

minorias se sucedem ao longo do documento. Assim, no objetivo estratégico 4, da diretriz 7, do eixo orientador 6, citado anteriormente, pode-se ler:

“Diretriz 7: Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena.

Objetivo estratégico IV:

Ampliação do acesso universal a sistema de saúde de qualidade.

Ações programáticas:

a) Expandir e consolidar programas de serviços básicos de saúde e de atendimento domiciliar para a população de baixa renda, com enfoque na prevenção e diagnóstico prévio de doenças e deficiências, com apoio diferenciado às pessoas idosas, indígenas, negros e comunidades quilombolas, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, crianças e adolescentes, mulheres, pescadores artesanais e população de baixa renda.” (p. 60).

Essa mesma preocupação com os direitos aparecerá no objetivo estratégico 4, da diretriz 13 e eixo orientador 4, que trata da prevenção da violência contra minorias, lê-se:

d) Promover campanhas educativas e pesquisas voltadas à prevenção da violência contra pessoas com deficiência, idosos, mulheres, indígenas, negros, crianças, adolescentes, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e pessoas em situação de rua.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério do Turismo; Ministério do Esporte

Parceiros: Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria-Geral da Presidência da República

Recomendações:

- Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a criação de serviços de recebimento e encaminhamento de denúncias de violência praticadas contra esses grupos.

- Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a criação de unidades policiais especializadas no atendimento de populações historicamente vulneráveis e em situação de vulnerabilidade, e de crimes contra os Direitos Humanos. (p. 116-117).

Um especial destaque foi dado ao tema da discriminação racial e às políticas para combatê-las, indicando assim a importância que o tema havia ganho nas políticas públicas desde os anos 1990. Desse modo, todo o objetivo estratégico da diretriz de número 9 será dedicado ao combate ao racismo contra negros. Dentre as medidas propostas ganha destaque:

Objetivo Estratégico I: Igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e outras formas de intolerância.

Ações programáticas:

a) Apoiar, junto ao Poder Legislativo, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial.

Responsáveis: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

b) Promover ações articuladas entre as políticas de educação, cultura, saúde e de geração de emprego e renda, visando incidir diretamente na qualidade de vida da população negra e no combate à violência racial.

Responsáveis: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e

Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde

Parceiros: Ministério da Cultura; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

c) Elaborar programas de combate ao racismo institucional e estrutural, implementando normas administrativas e legislação nacional e internacional.

Responsável: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

d) Realizar levantamento de informações para produção de relatórios periódicos de acompanhamento das políticas contra a discriminação racial, contendo, entre outras, informações sobre inclusão no sistema de ensino (básico e superior), inclusão no mercado de trabalho, assistência integrada à saúde, número de violações registradas e apuradas, recorrências de violações e dados populacionais e de renda.

Responsáveis: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Parceiros: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (p. 86-87)

Como se vê, foram elencadas aqui algumas das políticas que já vinham sendo efetivadas e outras que as seriam no futuro próximo, a exemplo do Estatuto da Igualdade Racial, promulgado em 20 de julho de 2010, um mês depois da revisão do PNDH 3. Outros temas abordados com relação à população negra farão referência aos direitos da população quilombola, à violência contra os jovens negros, ao ensino de história da África e dos afrodescendentes etc. Percebe-se aqui que, assim como ocorre com relação à questão do HIV/AIDS e dos direitos sexuais, o PNDH 3 foi tanto um desaguadouro de demandas históricas dos movimentos sociais desses grupos, como também um meio para consolidar políticas já conquistadas anteriormente.

Em resumo, os PNDH não são apenas uma carta de intenções do Estado no sentido da implementação de políticas públicas voltadas para a proteção dos direitos humanos. Eles são também meios de prospecção do quanto a sociedade e o Estado são capazes de se adequar ao modelo e à compreensão de direitos humanos propostos. O que significa dizer que os PNDH, assim como outros documentos sobre os direitos humanos, são objetos de lutas interpretativas que ajudam a compreender a correlação de forças no âmbito estatal e social.

Conclusões

Do que se pode observar, há uma linha de continuidade entre os três PNDH anteriormente analisados (Adorno, 2010). Essa linha de continuidade tem, até um certo ponto, a ver com a inspiração inicial, a saber, os tratados e acordos assinados pelo país em termos de defesa dos direitos humanos, a exemplo das resoluções da Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU de 1993, em Viena.

Uma outra explicação possível seria que os PNDH foram estruturados a partir de mecanismos participativos diversos, algo visível sobretudo a partir do PNDH 2 e, mais ainda, no PNDH 3, o que possibilitou que grupos organizados de minorias sociais pudessem articular suas demandas de políticas públicas junto aos gestores estatais. Interessante notar que, nesse percurso, sujeitos específicos são mencionados no PNDH 1, para dar destaque a situações de desigualdade, mas nos seguintes vemos como esses argumentos constroem sujeitos específicos de direitos. Em outras palavras, na análise

dos PNDH pudemos acompanhar a forma como direitos vão sendo consubstanciados em sujeitos.

A visibilidade das demandas desses grupos tornará palpável, para setores conservadores, o impacto das políticas voltadas para os direitos humanos. A polêmica criada após a promulgação do PNDH 3 em torno de temas ligados à sexualidade e aos direitos de minorias homoafetivas e que levou o governo a modificar a redação do Plano alguns meses após a sua promulgação, as controvérsias armadas ao redor do kit anti-homofobia¹⁸ nas escolas cerca de um ano depois, em maio de 2011, ou a eleição do deputado evangélico Marco Feliciano para a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em março de 2013, são alguns dos indícios dessa atenção dos grupos de direita às demandas por direitos humanos de algumas minorias sociais.

Essa reflexão nos permite interpelar a ordem moral humanista – intrínseca à construção e à afirmação de regimes democráticos recentes – e nos municia para observar cenários nos quais inclusão física se alinha a exclusão moral, alimentando a recusa do “outro” construído através da referência aos direitos humanos¹⁹.

Uma das consequências dos PNDH foi tornar o tema dos direitos humanos não só importante na implementação de políticas públicas, mas também um tema com grande apelo político, mostrando assim as diferentes visões desses direitos em disputa na arena pública. Se essa publicização tem gerado um certo recuo da compreensão dos direitos humanos por parte do Estado, ao menos tem o mérito de tornar a questão um tema mais presente na agenda pública do país, trazendo para um debate mais amplo as demandas das minorias sociais por respeito aos seus direitos.

Algo que talvez faça avançar a compreensão dos direitos humanos partilhada pela opinião pública brasileira no futuro. O que, mais uma vez, vem nos lembrar que os discursos por direitos humanos são um campo de embates. Apesar da importância dos documentos internacionais e das políticas públicas oficiais na estabilização de consensos nessa área, o tema está em constante rearranjo simbólico e moral.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. 2010. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. In: Novos Estudos CEBRAP, no. 86, p. 5-20.

AGUIÃO, Sílvia. 2014. “Fazer-se no Estado”: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

AGUIÃO, Sílvia. 2016. “Não somos um simples conjunto de letrinhas”: disputas internas e (re)arranjos da política “LGBT”. Cadernos Pagu (46), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2016, pp.279-310.

AGUIÃO, Sílvia. 2017a. Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015). CADERNOS PAGU, v. 1, p. 2017:e175107.

- AGUIÃO, Sílvia. 2017b Enquadramentos de gênero: desafios entre construções teórico-políticas e classificações administrativas de “políticas LGBT” no Brasil contemporâneo. In: Soares, Joice; Zanetti, Julia. Teixeira, Kamila. (Org.). *Jovens pesquisadoras: direitos e políticas em debate*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Autografia, v., p. 201-235.
- BOBBIO, Noberto. 1992. *A Era dos Direitos*. São Paulo: Ed. Campus
- BRASIL. 2010. Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3), Brasília, MNDH (em anexos os PNDH 1 e PNDH2).
- FACCHINI, Regina. 2005. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond.
- LEITE, Vanessa J. 2014. “Impróprio para menores?” Adolescentes e diversidade sexual e de gênero nas políticas públicas brasileiras contemporâneas. Tese de doutorado. Instituto de Medicina Social. UERJ.
- LUNA, Naara 2014. A Polêmica do Aborto e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. |DADOS, vol. 57, no. 1, p. 237-275.
- MOUTINHO, Laura. 2004. *Razão, “Cor” e Desejo: Uma Análise Comparativa Sobre Relacionamentos Afetivo-Sexuais “Inter-raciais” no Brasil e na África do Sul*. São Paulo: Editora Unesp.
- MOUTINHO, Laura; AGUIÃO, Sílvia e CARRARA, Sérgio. (orgs.). 2005. *Sexualidade e Comportamento Sexual no Brasil: dados e pesquisas*. Disponível em: <http://www.clam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1446&sid=5>
- MOUTINHO, Laura. 2012. Sobre danos, dores e reparações: *The Moral Regeneration Movement* - controvérsias morais e tensões religiosas na ordem democrática sul-africana. In: Wilson Trajano Filho. (Org.). *Travessias antropológicas: estudos em contextos africanos*. 1ed. Brasília: ABA, p. 10-36.
- MOUTINHO, Laura. 2018. *Des braves gens qui s'aiment de détester ensemble*. Tese de Livre-Docência apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- NEVES, Paulo S. C. 2002. “Direitos Humanos e cidadania simbólica no Brasil”. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *Direitos humanos: os desafios do século XXI. Uma abordagem interdisciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. 1997. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estud. av.*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 117-134, Ago. 1997.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. 2012. Participação social como método de governo? um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro, IPEA.
- SILVA, Kelly. 2014. Da resistência à violência de Estado a um novo projeto de formação nacional: genealogias das políticas de Direitos Humanos no Brasil. *Anuário Antropológico 2013*, vol. 39, no 1, Brasília, UnB, 2014, pp.39-71.
- SIMÕES, Júlio A. e FACHINI, Regina. 2009. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2009
- VIANNA, Adriana; CARRARA, Sérgio. 2008. Sexual Politics and Sexual Rights in Brazil: A Case Study in PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert. (Org.). *SEXPOLITICS: REPORTS FROM THE FRONTLINES*. E-book. <http://www.sxpolitics.org/frontlines/home/index.php>
- VITAL, Christina e LOPES, Paulo Victor Leite. 2013. Religião e política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres

e de LGBT no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll/Instituto de Estudos da Religião – Iser.

NOTAS

1. Este artigo é resultado de um diálogo estabelecido entre os autores a partir de alguns projetos que obtiveram apoio do CNPq com temáticas interligadas, a saber: inicialmente a pesquisa *Entre a exclusão, o reconhecimento e a negociação: (homos)sexualidade e raça em uma perspectiva comparada* projeto contemplado com Bolsa de Produtividade em Pesquisa, que teve continuidade e aprofundamento em dois projetos também contemplados com bolsa produtividade *Sob o comando de um deus racista: políticas sexuais na África do Sul*, proposta que também foi selecionada no Edital Universal/CNPq/2014 e o atual projeto produtividade *Bacharéis, empregados e clérigos: um estudo sobre a dinâmica das interações sociais numa cidade sul-africana* ambos coordenados pela professora Laura Moutinho/USP e o projeto *A fabricação dos direitos: a ONU como instrumento de normatização e homogeneização da linguagem dos direitos humanos no mundo contemporâneo*, selecionado no Edital Ciências Humanas/CNPq-2014 e contemplado com bolsa produtividade do CNPq, sob a coordenação do professor Paulo Sergio da Costa Neves/UFABC.
2. Faz-se necessário explicitar que compreendemos as “reivindicações” dos movimentos sociais focalizados como parte de uma arena complexa de disputas que envolve um conjunto amplo e variado de atores.
3. Pires e Vaz (2012).
4. Sobre raça, nação, sexualidade e mestiçagem ver Moutinho, 2004 e 2010 e para uma análise deste campo entre outro cenário (África do Sul) ver Moutinho, 2012 e 2018.
5. Por exemplo nas propostas: “133. Apoiar a definição de ações de valorização para a população negra e com políticas públicas. 134. Apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva”.
6. Olhando também para a primeira versão do PNDH, Kelly Silva (2014) já notava que naquele momento a categoria utilizada era “população negra”, no singular, sem menção direta a “comunidades remanescentes de quilombos e aos seus territórios correspondentes” (:53).
7. Aguião (2014 e 2017a), através da leitura das diferentes versões do PNDH bem como de outros planos e programas de governo, acompanha o surgimento ou a mobilização de um certo vocabulário compartilhado, eivado de implicações específicas e que alimenta o campo que produz sujeitos e direitos, relacionados particularmente ao campo dos “direitos LGBT” e às políticas de “promoção da igualdade de gênero e raça”.
8. Para Silva (2014) parte da resistência em incluir ações especificamente voltadas para homossexuais no PNDH I teria a ver com o poder de influência da Igreja Católica e de outras entidades cristãs, como a CNBB, na agenda pró-direitos humanos no Brasil naquele momento.
9. Sobre participação dos movimentos sociais, em especial de mulheres negras e o impacto na agenda não apenas do movimento social, mas também nas reflexões desenvolvidas a respeito da intersecção entre raça e gênero, ver os artigos de Suely Carneiro, Luiza Bairos, Nilma Bentes, entre outros, no dossiê sobre a III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, publicado na Revista de Estudos Feministas, v.10, n.1, 2002.

10. E não somente, apenas para mencionar alguns dos outros “sujeitos” que vêm ganhando espaços específicos, em 2006 ocorre a *I Conferência Nacional de Direitos do Idoso*, no mesmo ano a *I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência* e em 2008 a *I Conferência Nacional da Juventude*.

11. Ver Moutinho, Aguião e Carrara (2005).

12. Sobre o processo de segmentação de identidades daquele que já foi chamado de Movimento Homossexual Brasileiro e das alterações de ordem e composição das letras utilizadas na sigla que representa a coletividade, ver Facchini (2005), Simões e Facchini (2009) e Aguião (2016).

13. Aguião (2014; 2017b) explora como “homossexualidade” deixa de ser o termo mais englobante utilizado nesse campo de reivindicação de direitos e é substituído pelo par “orientação sexual e identidade de gênero”. Essa mudança responde à demanda de travestis e transexuais pela visibilidade de suas experiências, já que as suas identidades políticas não estariam necessariamente relacionadas à orientação sexual, mas aos atributos de gênero incorporados e experienciados.

14. Uma importante exceção neste campo são as pesquisas realizadas no CESeC e no CLAM. Ver respectivamente: <http://www.ucamcesec.com.br/> e www.clam.org.br.

15. Cf. (p.16)

16. Vianna & Carrara (2008) ao analisar especificamente o caso dos direitos e políticas relacionados à sexualidade indicam que: "If, on the one hand, closer ties between civil society organizations and the state can empower these organizations, it can also curb their critical potential, creating situations of patronage and cooptation. On the other hand, as it takes steps forward gathering social and political support, the movement for sexual rights tends to fragment into different identity groups with their own specific demands and agendas. The competition for public resources tends to exacerbate such fragmentation along sexual orientation and gender lines" (:51).

17. Adorno (2010), cita que entre 2003 e 2009 foram realizadas 50 conferências nacionais temáticas sobre temas ligados aos direitos humanos. A própria Conferência de Direitos Humanos de 2009 aglutinou 2.000 pessoas (1.200 delegados e 800 observadores e convidados) e foi precedida por 137 encontros preparatórios.

18. Estamos nos referimos às controvérsias a respeito do programa Escola sem Homofobia que culminaram com o veto da presidenta Dilma Rousseff à distribuição de material educativo (que também ficou conhecido pejorativamente como “kit gay”) previsto nas ações do programa. Para mais detalhes ver Vital e Lopes (2013) e Leite (2014).

19. Ver sobre o tema em outro contexto nacional a análise de Moutinho (2012) sobre o Movimento de Regeneração Moral na África do Sul.

RESUMOS

A partir da análise dos Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) 1, 2 e 3, promulgados respectivamente em 1996, 2002 e 2010, procuramos dar inteligibilidade as maneiras como foram construídas as interfaces entre raça, (homo)sexualidade e a AIDS, em um contexto de debates acerca dos direitos humanos no Brasil. Partimos da constatação de que essa arena foi marcada tanto pelas influências dos acordos internacionais assinados pelo Brasil como pelas

reivindicações de militantes em um contexto de valorização das instâncias participativas. Isso, contudo, despertou resistências neoconservadoras à compreensão dos direitos humanos consolidada nos PNDH, o que explica as disputas políticas e simbólicas sobre os discursos dos direitos humanos nos últimos anos.

Based on the analysis of the National Human Rights Programs (PNDH) 1, 2 and 3, promulgated respectively in 1996, 2002 and 2009, we sought to understand how the interfaces between race, (homo)sexuality and AIDS were constructed in a context of debates about of human rights in Brazil. We start from the observation that this debate was marked both by the influences of the international agreements signed by Brazil and by the demands of militants in a context of appreciation of the participatory instances. This has, however, sparked neo-conservative resistance to the understanding of human rights consolidated in the PNDH, which helps us to understand the political and symbolic disputes over human rights discourses in recent years.

ÍNDICE

Palavras-chave: direitos humanos, raça, homossexualidade AIDS, Programa Nacional dos Direitos Humanos

Keywords: human rights, race, Homosexuality, AIDS

AUTORES

LAURA MOUTINHO

Doutora em antropologia pela UFRJ, professora Livre-Docente do Departamento de Antropologia/USP, bolsista produtividade 1D/CNPq. E-mail: lmoutinho@usp.br

SILVIA AGUIÃO

Doutora em Ciências Sociais/Unicamp, pós-doutoranda do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP/Fapesp). E-mail: saguiao@gmail.com

PAULO S. C. NEVES

Doutor em Sociologia pela Université Lumière Lyon2, professor Titular na Universidade Federal do ABC, bolsista produtividade CNPq. E-mail: Paulo.neves@ufabc.edu.br