

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1496

ESTADO E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: DO AI-5 AO I PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Marco Antonio Carvalho Natalino

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1496

ESTADO E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: DO AI-5 AO I PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Marco Antonio Carvalho Natalino *

Rio de Janeiro, maio de 2010

* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – DIEST/Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: N46, K40, H11, Z00

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	OS "ANOS DO CHUMBO": GENESE, INSTITUCIONALIZAÇÃO E HERANÇAS DO PERÍODO	9
3	REDEMOCRATIZAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: ATORES, POLÍTICAS E CRÍTICAS	16
4	A CONSTITUINTE	28
5	O PÓS-CONSTITUINTE: POLÍTICA EXTERNA E ATUAÇÃO LEGISLATIVA	36
6	PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: GÊNESE, ESTRUTURA E DESDOBRAMENTOS	40
7	DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	48
	REFERÊNCIAS	51

SINOPSE

O texto apresenta uma análise das relações entre Estado nacional e direitos humanos no Brasil entre 1968 e 1996, reconstruindo sinteticamente o processo histórico de incorporação dessa temática como política de Estado e evidenciando os condicionantes da atual configuração das políticas de direitos humanos no país. Antes de uma descrição exaustiva do período, o texto busca responder quais foram as inter-relações entre a conjuntura histórica e a lógica de atuação dos principais agentes sociais e políticos relacionados à temática dos direitos humanos, tendo como marcos o Ato Institucional nº 5 (AI-5), a Abertura, a Constituição de 1988 e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Ao fazê-lo, o texto também apresenta os atores que viriam a se tornar preponderantes para a compreensão da política nacional de direitos humanos hoje.

ABSTRACTⁱ

The article presents an analysis of the relations between national state and human rights in Brazil between the years of 1968 and 1996. The purpose is to reconstruct the historical process of the incorporation of this theme as a state policy and to put into evidence the conditionings of the present configuration of human rights policies in the country. Less than an exhaustive description of the period, the text aims to answer which were the interrelations between historical conjuncture and the logics of action observed among the main social and political agents related to the human rights thematic, contextualizing the periods inaugurated by the fifth Institutional Act (AI-5) in 1968, the political opening (*abertura*), the 1988 Constitution and the 1996 National Human Rights Program (PNDH). By doing so, the text also presents the main actors that would become preponderant to the comprehension of the human rights national policy today.

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O presente texto é resultante de uma pesquisa sobre o histórico das políticas de direitos humanos no Brasil empreendida no segundo semestre de 2008. Ele apresenta uma análise das relações entre Estado nacional e direitos humanos no Brasil entre 1968 e 1996, reconstruindo sinteticamente o processo histórico de incorporação dessa temática como política de Estado e evidenciando os condicionantes da atual configuração das políticas de direitos humanos no país. Antes de uma descrição exaustiva do período, o texto busca responder quais foram as inter-relações entre a conjuntura histórica e a lógica de atuação dos principais atores sociais e políticos relacionados à temática dos direitos humanos, tendo como marcos o Ato Institucional nº 5 (AI-5), a Abertura, a Constituição de 1988 e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Ao fazê-lo, o texto também apresenta os atores que viriam a se tornar preponderantes para a compreensão da política nacional de direitos humanos hoje.

Nos anos que seguem à promulgação do AI-5, radicaliza-se o Estado de exceção instaurado em 1964 com uma série de dispositivos legais e institucionais que formalizam e potencializam diversas práticas de repressão e violação de direitos fundamentais. Assim, com a promulgação da Constituição de 1988, instaura-se no país uma descontinuidade legal fundamental, haja vista que esta carta proclamara o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos humanos que se encontravam desprotegidos sob o regime da ditadura militar.

Entretanto, os condicionantes históricos da nova lei a precedem em ao menos dez anos, tomando corpo no mesmo momento em que o Estado consolidava sua política de suspensão de direitos fundamentais. De fato, o significado da Constituição para a garantia dos direitos de cidadania no Brasil – e, em especial, para a elaboração e implementação de políticas públicas que os efetivam – só é compreendido plenamente quando contrastado com a situação de violação sistemática dos direitos humanos por parte do regime militar que antecedeu a Nova República.

Essa realidade de um Estado violador de direitos demonstra-se, por outro lado, mais resistente à descontinuidade jurídica instaurada pelo novo texto constitucional do que os otimistas discursos da época faziam crer. A continuidade de práticas autoritárias no período da Nova República, cujas raízes se localizam nas permanências tanto do arcabouço institucional e legal anterior quanto do tecido social formado pelos anos de governo ditatorial, marca de forma significativa tanto a transição democrática brasileira como um todo, como, em particular, a configuração das políticas públicas de direitos humanos que se seguiriam. De fato, boa parte da agenda dos direitos humanos construída no processo de abertura política permanece atual. Por isso, talvez mais do que em outras áreas da política social, a compreensão da atual política de direitos humanos no Brasil implica um estudo de sua sociogênese, isto é, uma análise do longo período que a antecede. Essa análise é pressuposto para um entendimento mais adequado da distância que marca a letra da lei das práticas de efetivação de direitos de cidadania por parte do Estado e da sociedade no Brasil.

Tendo em vista esse diagnóstico, a primeira parte do texto analisa o período compreendido entre a instauração do Estado de exceção pela ditadura militar e o início da abertura política em 1974. Nesta seção, é dada ênfase à conjuntura sociopolítica e aos eventos que concorreram para a promulgação do AI-5 em dezembro de 1968; à instituição por parte do regime de um aparato institucional de violação sistemática dos direitos fundamentais; à lógica que regia a radicalização da luta política no contexto da época; à repressão da ditadura à oposição clandestina, sob os auspícios da Doutrina de Segurança Nacional; e às heranças do período para os direitos humanos no Brasil de hoje.

Em seguida, o artigo se centra no início do processo de abertura política, destacando o restabelecimento de pontes na área dos direitos humanos entre uma sociedade civil desmobilizada, uma oposição oficial silenciada e uma oposição clandestina desmantelada. Como principais atores desse processo, identificam-se o grupo dos “autênticos” do Movimento Democrático Brasileiro (MDB); a Igreja Católica; redes internacionais de defesa dos direitos humanos; associações profissionais – em especial a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); novos movimentos sociais ligados principalmente ao associativismo de bairro; e o novo movimento sindical.

A próxima seção cobre o período entre a Anistia e as eleições para a Assembleia Constituinte, destacando: a volta do pluripartidarismo e a derrocada política da ditadura militar; as experiências pioneiras na área dos direitos humanos dos governos Franco Montoro em São Paulo e Leonel Brizola no Rio de Janeiro; as Diretas Já e o processo de transição para a democracia; as propostas da Comissão Teotônio Vilela (CTV) e sua agenda nacional de direitos humanos; e a gênese da associação da imagem dos direitos humanos com a defesa de bandidos, a partir das ações em defesa dos direitos dos presidiários.

Em seguida, a análise volta-se para o período do processo constituinte, destacando-se: a composição política da Assembleia Nacional Constituinte (ANC); os mecanismos de participação social; os principais temas referentes aos direitos humanos abordados nas comissões; as propostas das subcomissões que trataram de direitos políticos, coletivos, individuais e das minorias; os avanços da Constituição, nos direitos sociais, civis e políticos; a situação do país de então no que se refere aos indicadores sociais, de participação política e de violação de direitos; e a conjuntura internacional na qual se desenrolou os trabalhos da Constituinte.

A seção seguinte aborda o período entre a promulgação da Constituição e a elaboração do PNDH, focando: a perda de força política da noção de direitos sociais como dever do Estado a partir de 1989; a elaboração de uma política de direitos humanos como política de relações exteriores e suas consequências; os avanços legais e institucionais do período; e a retomada da questão dos direitos humanos a partir de 1993, com a explosão de casos de massacres e chacinas e a mobilização popular em torno do processo de *impeachment* e da campanha de combate à fome.

Em seguida, o texto contextualiza o PNDH, cujos antecedentes políticos, econômicos e sociais merecem uma análise particular. Após a apresentação de seus antecedentes, o texto descreve os principais aspectos programáticos e estratégicos do PNDH, que marcam uma ruptura com as políticas assistemáticas, legalistas, tópicas,

reativas e voltadas para a agenda internacional do período anterior. Fechando a seção, realiza-se uma análise comparativa do primeiro com o segundo programa (PNDH II), situando algumas das principais transformações institucionais dos últimos 13 anos e apontam-se as perspectivas para uma nova versão do mesmo, ora em formulação. Por último, o texto faz um balanço da análise anterior, centrando-se nas metamorfoses da questão dos direitos humanos nas últimas décadas e nos desafios que se colocam para a política no futuro.

2 OS “ANOS DE CHUMBO”: GÊNESE, INSTITUCIONALIZAÇÃO E HERANÇAS DO PERÍODO

Ainda que o golpe de 1964 tenha em si um significado fundamental para a história política do país, é mais relevante para os propósitos acima explicitados centrarmos a análise no período conhecido como “anos de chumbo”,¹ que se inicia com o decreto do AI-5. Nesse momento, a situação dos direitos humanos no país, que até então ainda era capaz de mobilizar parcela significativa da população em manifestações populares, deteriora-se rapidamente.

Como em boa parte do Ocidente, também no Brasil o ano de 1968 foi marcado por movimentos culturais e manifestações políticas de vanguarda, com atuação marcante dos jovens. Entretanto, o resultado para o país foi o endurecimento de um regime que já havia cassado direitos políticos de lideranças legislativas, sindicais, intelectuais e mesmo militares, aposentado forçadamente funcionários públicos, invadido e fechado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e a União Nacional dos Estudantes (UNE) e intervindo em sindicatos, fechando centrais como o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Pacto de Unidade e Ação (PUA). Entre 1964 e 1973 um total de 4.841 pessoas foi punido com a perda de direitos políticos, cassação de mandato, demissão e aposentadoria, incluindo 1.313 militares e 206 policiais; além disso, ocorreu um total de 536 intervenções em sindicatos, incluindo aí quatro intervenções em confederações e 49 em federações (CARVALHO, 2001, p. 164).

Em 28 de março de 1968, o estudante Edson Luiz Lima Souto foi morto pela polícia militar no Restaurante Central dos Estudantes no Rio de Janeiro. Como resultado dessa morte, a UNE, que tivera papel preponderante na vida política nacional durante todos os anos 1960 e buscava se reorganizar desde 1966, protestando contra a reforma universitária² e promovendo passeatas, organizou uma manifestação contra a ditadura militar, com apoio da Igreja Católica e de amplos setores da imprensa e da classe média carioca. Conhecida como a Passeata dos Cem Mil, ela foi a maior das grandes manifestações populares do período que precede o AI-5.

1. A expressão, utilizada principalmente pela imprensa, remete ao título do filme de Margarethe Von Trotta, *Die Bleierne Zeit*, de 1981, o qual retrata a repressão ao grupo revolucionário Baader-Meinhof na Alemanha Ocidental.

2. Planejada pelo Ministério da Educação em parceria com a United Agency for International Development (USAID), a reforma tinha por base o modelo universitário norte-americano e previa um reordenamento de toda a política educacional.

Em São Paulo, confrontos entre trabalhadores e o governo de Abreu Sodré marcaram as comemorações do 1º de Maio.³ Os confrontos resultaram em uma intervenção no sindicato de Osasco por parte da Delegacia Regional do Trabalho, seguida de uma greve, em julho, na fábrica da Cobrasma, que foi invadida pela polícia e terminou com a prisão de cerca de 400 pessoas. Durante os confrontos, o então capitão do Exército Carlos Lamarca comandou a tropa de apoio à polícia militar paulista. A tropa não atuou, e Lamarca desertaria do Exército no ano seguinte, aderindo à Vanguarda Popular Revolucionária (VPR). No mesmo mês, cerca de 20 homens do Comando de Caça aos Comunistas (CCC) invadiria o galpão do Teatro Ruth Escobar após a apresentação da peça *Roda Viva*, destruindo o cenário e espancando os atores. Em outubro, estudantes da Universidade Mackenzie, com apoio do CCC, invadiram o prédio da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP), onde estudantes realizavam um pedágio para a arrecadação de fundos para a clandestina UNE; o confronto teve como saldo a morte do secundarista José Carlos Guimarães. Oito dias depois, durante a realização de um congresso clandestino da UNE em Ibiúna, interior de São Paulo, 920 estudantes foram presos.

No campo da política institucional, Juscelino Kubitschek, João Goulart e Carlos Lacerda, os três principais atores políticos do período pré-1964, mantinham conversações desde 1966 no sentido de retomar o regime democrático no Brasil. Cada um dos três tinha um *status* político diferente no período: João Goulart, presidente deposto pelo golpe militar, teve seus direitos políticos cassados e viveu desde então no exílio. Juscelino, embora também cassado, passava temporadas no Brasil e dispunha de uma limitada liberdade política. Já Lacerda não teve seus direitos políticos cassados e havia apoiado o golpe. Apesar das diferenças de *status* político e de posições ideológicas, os três lideraram a chamada Frente Ampla, que contava com o apoio de diversos parlamentares e de setores da Igreja. Em dezembro de 1967, após a aceitação de Jango em participar do movimento, a Frente passa a se aproximar dos movimentos estudantis e trabalhistas e mobiliza manifestações. As últimas dessas manifestações coincidiram com as manifestações populares de repúdio à violência policial em seguida à morte do estudante Edson Luís. Com isso, o cerco político ao regime começava a se fechar, ocupando os espaços cívicos disponíveis e angariando forte apoio popular. Em 5 de abril de 1968, a Frente foi proibida pela Portaria nº 177 do Ministério da Justiça.

Em 6 de setembro, o deputado Márcio Moreira Alves, que apoiara o golpe em 1964, mas tornara-se opositor do regime desde a edição do Ato Institucional nº 1 (AI-1), faz discurso no Congresso em que conclamava as mulheres a boicotarem os festejos do 7 de setembro, criticando a invasão da Universidade de Brasília (UnB) em 30 de agosto e o regime militar em geral. Como resultado, os militares pediram autorização à Câmara para processar o deputado. Em 12 de dezembro a Câmara rejeitou o pedido. No dia seguinte, 13 de dezembro de 1968, o AI-5 foi decretado, iniciando o período mais sombrio de violação dos direitos humanos na recente história brasileira. Entre as modificações instauradas pelo AI-5 incluíam-se: *i*) o

3. Cabe notar que as manifestações de Osasco foram precedidas por uma greve em Contagem-MG que mobilizara 15 mil trabalhadores e obtivera sucesso em negociar um reajuste salarial. Em conjunto, essas manifestações demonstravam o quanto de abertura o regime ainda permitia aos opositores no período que antecede o AI-5.

fechamento do Congresso por tempo indeterminado; *ii*) o poder de cassar e suspender os direitos políticos; *iii*) o governo por decreto-lei; *iv*) a suspensão do *habeas corpus*; e *v*) a expansão do poder de decretar estado de sítio. Em resumo, os direitos civis e políticos foram amplamente restringidos, colocando uma questão de difícil solução para os atores políticos que buscavam avanços nos direitos de cidadania: qual estratégia utilizar frente a um regime que obstrui todos os meios de debate e manifestação pública?

Dois caminhos foram tomados: o da luta armada e o da atuação político-institucional nos pequenos espaços deixados abertos pela ditadura.

No campo da luta armada, diversos grupos revolucionários de inspiração marxista-leninista em suas mais variadas vertentes foram criados ou fortaleceram-se no período. Dentre os principais grupos, destacam-se a já citada VPR; o Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR-8), organizado a partir de uma dissidência do Partido Comunista Brasileiro (PCB) no Estado da Guanabara; a Ação Libertadora Nacional (ALN), liderada por Carlos Marighela, que havia sido expulso do PCB em 1967; a Var-Palmares, que resultou da fusão da VPR com o Comando de Libertação Nacional (Colina); e o Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR).

Apesar das divergências entre estalinistas, trotskistas, maoístas e outras discordâncias teóricas, políticas, estratégicas e táticas, todos esses grupos viam a luta armada na América Latina através das lentes da grande experiência revolucionária da região: Cuba. Além do exemplo dado pela Revolução Cubana e da inspiração de obras como *Guerra de Guerrilha* (GUEVARA, 1982) e *Revolución dans la Revolución* (DEBRAY, 1967), muitos desses militantes chegaram a receber treinamento na ilha caribenha, treinamento esse que envolvia orientação política, exercícios militares e de sobrevivência, bem como técnicas específicas de guerrilha.

A lógica de atuação desses grupos não visava a volta do estado de coisas pré-1964. Ainda que todos os seus militantes pudessem concordar que a situação no chamado período populista era mais favorável a avanços sociais do que durante os “anos de chumbo”, a interpretação sociopolítica da realidade nacional era marcada pela crítica tanto à ditadura quanto à democracia burguesa. Esta última só garantiria os direitos de cidadania à minoria proprietária, enquanto a maioria da população, trabalhadores e camponeses, permaneceriam na miséria, explorados e sem direitos. Essa visão, já presente nas obras do jovem Karl Marx,⁴ sintetiza boa parte da crítica socialista aos direitos humanos tais quais emanados da declaração francesa e da Constituição americana. Em suma, o direito à propriedade, um dos quatro “naturais e imprescritíveis” da Declaração dos Direitos do Homem de 1793,⁵ entrava em conflito com o usufruto dos direitos econômicos e sociais pela totalidade da população, e a garantia da propriedade por parte do Estado demonstrava que o

4. Em especial no texto *A Questão Judaica* onde Marx (2004, p. 327) escreve: “O direito do homem à propriedade privada é, portanto, o direito de desfrutar de seus bens e deles dispor a sua vontade, sem levar em consideração os outros homens, independentemente da sociedade, o direito do interesse pessoal. Essa liberdade individual, bem como sua aplicação formam a base da sociedade civil. Esta permite que todo homem veja em outros homens não a realização de sua própria liberdade, mas, ao contrário, a barreira que se lhe antepõe”.

5. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo 2º, declara como direitos naturais e imprescritíveis do homem a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade.

mesmo estava sempre a serviço da classe proprietária. A igualdade jurídica esbarrava na desigualdade real observada no controle da produção e da distribuição dos bens socialmente produzidos, e a liberdade resumia-se, para amplas parcelas da população, à liberdade de escolher qual proprietário iria explorar seu labor.

Essa concepção – que inspirou lutas políticas pela inclusão, no rol dos direitos humanos, dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESCs), tais como educação, previdência, saúde e, em especial, trabalho – também implicou uma crítica aos direitos políticos e mesmo aos direitos civis na medida em que estes últimos implicassem um empecilho à realização dos primeiros. A solução para o Brasil passava, assim, nessa concepção, por uma revolução popular, de caráter socialista, que instaurasse uma sociedade sem classes por meio da desapropriação dos meios de produção. Se num regime democrático burguês a liberdade política permitia a mobilização das massas trabalhadoras da cidade e do campo em torno de bandeiras como reforma agrária e ampliação dos direitos trabalhistas, buscando assim obter hegemonia política, social e cultural, o regime militar após o AI-5 fechava imensamente as possibilidades de influenciar a esfera pública. Frente à censura, às proibições de reuniões políticas e ao governo por decreto, só restaria resistir à opressão pela força. Assim, Marighella escrevia em 1969:

Quando vêem que os militares e a ditadura estão a ponto do abismo, e temendo as conseqüências de uma guerra civil que já está a caminho, os pacificadores (que sempre se encontram dentro das classes governantes), e os oportunistas de ala direita, amigos da luta sem violência, se unem e começam a circular rumores detrás “das cortinas”, pedindo ao carrasco eleições, “redemocratização”, reformas constitucionais, e outras bobagens desenhadas para confundir as massas e fazê-las parar a rebelião revolucionária nas cidades e nas áreas rurais do país. Mas, observando os revolucionários, as pessoas agora entendem que seria uma farsa elas votarem em eleições que têm como único objetivo garantir a continuação da ditadura militar e cobrir os crimes do estado (MARIGHELLA, 1969).

Em conformidade com essa interpretação, esses grupos abandonam o caminho da luta pela restituição de uma oposição legal ao regime. Atuaram buscando minar as bases do regime, por meio de ações de guerrilha urbana, que envolveu explosões de prédios, assalto a bancos e delegacias, bem como sequestros, e, posteriormente, a organização de guerrilhas rurais.⁶ No caso dos assaltos, os grupos buscavam financiar suas atividades “tomando de volta o que os banqueiros tomam do povo” e obter armas e munições (ALN/MR-8, 1969).

Entre os sequestros, merece destaque o do embaixador americano Charles Burke Elbrick, em 4 de setembro de 1969, numa ação da ALN e do MR-8. Para libertá-lo, esses grupos exigiram a libertação de 15 presos políticos, entre eles os líderes estudantis Vladimir Palmeira e José Dirceu. Mais do que isso, exigiu-se que fosse publicado um manifesto em jornais, televisão e rádio, o qual falava abertamente da necessidade de lutar contra a ditadura militar e das torturas e assassinatos perpetrados pelo regime. Assim, por meio da violência, esses grupos tiveram sua voz ouvida. Os

6. Cabe notar, contra interpretações que identificam nessas ações uma completa desconexão ou mesmo uma antítese frente à busca da efetivação dos direitos humanos no Brasil, que o direito à resistência à opressão sempre esteve presente nas declarações e na teoria dos direitos humanos, desde sua matriz liberal em John Locke e na Declaração Francesa dos Direitos do Homem. O que a teoria marxista que embasava esses grupos faz, por um lado, é enfatizar esse direito e, por outro, discordar quanto à possibilidade de uma sociedade livre da opressão sob o regime econômico capitalista.

presos foram libertados e enviados ao México, de onde muitos seguiriam para treinamentos de guerrilha e voltariam ao Brasil na clandestinidade.

2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REPRESSÃO

Entretanto, o sequestro implicou também um recrudescimento da repressão. A ação dos revolucionários era cada vez mais fortemente identificada pelos militares como um risco à segurança nacional. A Doutrina da Segurança Nacional, que virara lei com a publicação do Decreto-Lei nº 314/1968, centrava-se na identificação e eliminação do “inimigo interno” (PRIORI, 2008). Para a eliminação desse inimigo, que colocava em risco o próprio Estado, este utilizou-se de todos os mecanismos de exceção disponíveis ao regime: prisões ilegais, torturas, assassinatos, desaparecimentos.

Todo um arcabouço institucional foi criado para dar sustentação a essa verdadeira operação de guerra interna: O Serviço Nacional de Informações (SNI) surge em 1964 e ganha força e poder a partir de 1969, quando se cria a Operação Bandeirantes (OBAN) em São Paulo, com apoio financeiro do empresariado. A OBAN, por sua vez, serve de molde para a criação em escala nacional dos Departamentos de Operações Internas – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), em 1970, o braço mais brutal da repressão, espaço institucional responsável por incontáveis prisões arbitrárias, torturas e assassinatos.

Além disso, havia ainda os centros de informação do Exército (CIEX), da Marinha (CENIMAR) e da Aeronáutica (Cisa), e o período observou o fortalecimento das Delegacias de Ordem Política e Social (DOPS) nos estados. Foram criados também os Inquéritos Policiais Militares (IPM), com o objetivo de processar dissidentes políticos. Cópias de 717 desses inquéritos foram compiladas pelo projeto Brasil Nunca Mais (ARNS, 1996). Só nesses inquéritos constam mais de 20 mil⁷ pessoas processadas. Entre eles, há muitos casos de pessoas mortas pelo regime, seja em confronto, seja como resultado dos suplícios aos quais foram submetidas, que incluíam:

- agressões dos mais variados tipos (telefone, palmatória, golpes de cassetete, amarração dos testículos);
- pau de arara;
- choques elétricos, inclusive nas genitálias (“pimentinha”, “cadeira de dragão”);
- estupros e outras violências sexuais, inclusive com o uso de objetos;
- indução ao aborto;
- aplicação de drogas e reagentes químicos;
- afogamentos;
- submissão ao frio e a sons ensurdecedores;

7. Para mais informações sobre pessoas mortas pelas forças de repressão da ditadura militar, ver Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (2007).

- queimaduras de cigarro;
- inanição;
- intimidação com uso de animais de grande porte e insetos; e
- ameaça de morte e tortura dos filhos e cônjuges.

Em geral, os mortos entravam para os autos como suicidas, contando para isso com a conivência de médicos legistas (COIMBRA e ROLIM, 2001). A tortura não fora admitida pelo regime à época, muito menos legalizada, sendo, portanto, uma ação oficiosa, e não oficial. Entretanto, um manual elaborado pelo CIEX em 1971 (*apud* ALERS, 1998, p. 285) deixava claro que “(...) uma agência de contra-informação não é um tribunal de justiça (...) seu objetivo real é obter o máximo possível de informações. Para conseguir isso será necessário, freqüentemente, recorrer a métodos de interrogatório que, legalmente, constituem violência”.

Há muitos processos que permanecem secretos. Entre os arquivos da ditadura militar que continuam longe do escrutínio público, sem dúvida aqueles referentes à guerrilha do Araguaia merecem destaque. Na região onde se encontram os rios Araguaia e Tocantins, conhecida como Bico do Papagaio, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) vinha agrupando militantes desde 1966. No começo de 1972, um total de 73 guerrilheiros espalhava-se numa área de aproximadamente 6.500 km². O Exército realizou operações em abril e outubro desse ano, com sucesso limitado, até que em outubro de 1973 iniciou-se a operação que daria fim à guerrilha. Dessa forma, e levando-se em conta que já em 1972 o foco urbano da guerrilha encontrava-se quase aniquilado, o governo do general Geisel (1974-1979) chega ao poder numa situação de poucos confrontos com a extrema esquerda e com o intuito de iniciar um processo de abertura político que viria a ficar conhecido pela expressão *abertura lenta e gradual*.

Qual o significado desse período para a compreensão dos direitos humanos no Brasil de hoje? Muitas foram as heranças, das quais ressaltamos três. Primeiramente, a ação dos militares na repressão aos dissidentes políticos e a consequente militarização das ações policiais é certamente uma das causas da permanência do autoritarismo nas relações entre polícia e cidadão – abarcando aí a forma de abordagem, as prisões arbitrárias, a violência e a tortura como método de confissão. Além disso, cabe ressaltar também o quanto essa militarização da polícia teve também seu outro lado da moeda, menos citado: a policialização dos militares,⁸ que passam da defesa do território e da soberania frente a ameaças externas para a defesa da soberania contra inimigos internos. Hoje essa lógica ainda pode ser observada nos clamores por intervenção das Forças Armadas na “guerra do tráfico”, em que noções como *estado paralelo* auxiliam a transformação de criminosos em inimigos públicos e ameaças não à segurança pública em geral, mas à própria soberania. Combinadas, a militarização da polícia e a policialização das Forças Armadas representam uma das heranças desse período de repressão cujas consequências para os direitos humanos mais se fazem presentes nos dias de hoje.

8. A expressão é de Gaspari (2002).

A segunda herança do período para os direitos humanos foi a supressão dos direitos políticos entendidos em sentido lato – direitos de associação, de expressão, de imprensa, de organização sindical e partidária, de eleições livres e diretas. O Brasil chegava ao final do governo do general Médici com a sua sociedade civil e política completamente desorganizada: todas as instituições que de alguma forma se opunham ao regime – com a notável exceção da Igreja – tiveram sua atuação legal amplamente limitada, quando não proibida. Entretanto – como veremos nas próximas seções e ao contrário da violência institucional – a história posterior viria a reverter essa situação, criando uma nova sociedade civil ainda mais pujante que a do período pré-1964.

A terceira herança está naquele que é um dos temas mais diretamente identificado com os direitos humanos no imaginário brasileiro e dos demais países do Cone Sul: os mortos e desaparecidos políticos. Dado que o processo de transição democrática não se deu pela substituição da classe dirigente pura e simplesmente, sendo antes resultado de uma passagem negociada de poder onde o grupo anterior garantia participação em locais-chaves do Estado, esse mesmo grupo “perdedor” estabeleceu como condição para a transição a não responsabilização de agentes do Estado por crimes passados e o virtual esquecimento desse período da história política nacional. Como contraponto, hoje um dos principais temas da agenda dos direitos humanos no Brasil – e, em estágio mais avançado, na Argentina e no Chile – é exatamente o “direito à memória e à verdade”. Isto é, o direito de saber o que ocorreu de fato nesse período: qual foi o destino dos desaparecidos, como morreram aqueles a quem se atribui suicídio, quem foram os agentes da tortura, quem ordenou prisões arbitrárias, torturas e assassinatos (e como esses atos foram executados), como se deu a cooperação do regime com outras ditaduras latino-americanas e com agências de inteligência norte-americanas, e como se combateram as guerrilhas rurais e urbanas do período.

Nesse sentido, constituiu-se por meio da Lei nº 9.140/1995 a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, por meio da qual o Estado brasileiro assumiu sua responsabilidade nos crimes políticos cometidos durante a ditadura militar e se prontificou a fazer justiça histórica para com aqueles que sofreram abusos por parte de agentes do Estado. Em 2001, instituiu-se por meio da Medida Provisória (MP) nº 2.151/2001 – em conformidade com o artigo 8º das disposições transitórias da Constituição de 1988 – a Comissão de Anistia, que visa indenizar aqueles impedidos de exercer atividades econômicas por motivação política durante a ditadura.

Revelar a verdade sobre esses atos que se estenderam até o fim do regime militar significa muito mais do que um eventual desejo de justiça punitiva ou indenizatória por parte das vítimas e de seus parentes. A sua importância está em trazer à memória o que um período marcado pelo crescimento econômico e por sucessos esportivos teve de nefasto para a sociedade brasileira, e dessa forma ampliar a consciência histórica sobre a natureza da ditadura militar. Não se trata, como se pode imaginar, de retomar o passado por mero interesse historiográfico, insensibilidade política ou por um desejo mórbido de “reabrir feridas”. O que está em jogo, como demonstram diversas análises dos processos de transição democrática no mediterrâneo, no leste europeu e na América Latina revisadas por Cardia (1999), é a legitimação do Estado democrático hoje e a possibilidade de um projeto nacional que não identifique desenvolvimento e autoritarismo como uma relação necessária. Assim, muito além do debate específico sobre cada caso de abusos por parte do regime de 1964 e sobre a justa reparação aos

prejudicados, promover o debate do tema numa esfera pública democrática é condição para a consolidação da nova institucionalidade política que emerge ao fim do regime militar, por meio da deslegitimação das permanências autoritárias.

3 REDEMOCRATIZAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: ATORES, POLÍTICAS E CRÍTICAS

O período compreendido entre 1968 e 1978 possui um significado especial, tanto pela institucionalização da repressão – que demonstrava as possibilidades extremas de uma política de Estado *contra* os direitos humanos cujas consequências se fazem presentes ainda hoje – quanto pelo surgimento dos direitos humanos como pauta política aglutinadora da oposição ao regime. É na luta contra a repressão que se inaugura a questão dos direitos humanos como parte fundamental da agenda política nacional.

Dentro do cenário herdado pelos anos de chumbo, a efetivação dos direitos humanos e da cidadania no Brasil passava prioritariamente pelo fim do AI-5 e o retorno dos presos políticos. Essa era a pauta principal, vista como condição de possibilidade para a reivindicação de outros direitos. Para fazer avançar essa agenda, colocava-se como principal problema do ponto de vista estratégico a necessidade de *reconstrução das pontes* entre uma sociedade civil silenciada, os grupos de luta armada que haviam abandonado a luta política institucional e uma oposição oficial por demais preocupada em não contrariar o regime. Historicamente, os atores políticos envolvidos nesse processo tornaram-se os principais atores também no período pós-1988, atuando tanto na sociedade civil quanto no Estado; assim, suas trajetórias são significativas para a compreensão da questão dos direitos humanos hoje.

Na esfera da política institucional, o Congresso Nacional fora reaberto em outubro de 1969, mas com sérias restrições ao exercício de uma oposição real. A proibição de outros partidos além do pró-regime Aliança Renovadora Nacional (Arena) e do partido da oposição oficial, o MDB, colocava neste último as possibilidades de atuação. Circundando o MDB, encontrava-se uma série de organizações – como a OAB, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a ABI – que também buscava, à sua maneira, influenciar os rumos políticos do país.

A lógica de atuação do MDB e desses grupos, ao contrário daqueles que optaram pela luta armada, era aproveitar os poucos espaços deixados pelo regime, buscando o apoio popular e fortalecendo a oposição. Tal estratégia pouco surtiu efeito até o início da abertura em 1974, quando as eleições legislativas se fizeram em um clima de maior liberdade e o MDB apresentou uma *anticandidatura*. A chapa formada por Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho era fadada ao fracasso no colégio eleitoral, mas o MDB conquistou a maioria das cadeiras disputadas para o Senado e ampliou sua base na Câmara.

No interior do MDB havia um grupo que atuava especificamente em prol dos direitos humanos. Nesse grupo destaca-se a figura de Lysâneas Maciel, que mais tarde viria a ser relator da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e

9. É significativo que, enquanto os governos Médici e da Junta Militar cassaram 349 mandatos eletivos (parlamentares, prefeitos e governadores), no governo Geisel o número de cassações não passou de 12 (ALVES, 1981).

Garantias na Assembleia Nacional Constituinte. Lysâneas era presbiteriano e tinha origem conservadora, passando a atuar politicamente a partir do golpe de 1964 como advogado de presos políticos. Afastava-se assim do perfil da extrema esquerda. De fato, no início dos anos 1970 os direitos humanos constituíam um campo de atuação quase exclusivo dos movimentos cristãos (COSTA e GAGLIARDI, 2006).

Lysâneas era o representante do grupo de emedebistas posteriormente conhecido como “autênticos” em temas ligados aos direitos humanos, de forma que sua ação em plenário se confunde com a atuação da oposição oficial sobre o tema. Na sua atuação parlamentar entre 1970 e 1976, quando foi cassado, destacam-se: *i*) o voto em separado ao projeto de lei que visava alterar o Decreto-Lei nº 898/1969, que definia os crimes contra a segurança nacional e previa a pena de morte, seguido de parecer que foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça; *ii*) a defesa da volta do *habeas corpus*; *iii*) a denúncia das torturas e dos desaparecimentos políticos; e *iv*) a crítica à detenção sem prazo definido de presos políticos. Outros membros do grupo também atuaram denunciando em plenário os desaparecimentos e as torturas, criticando a censura e pedindo a revogação do AI-5. Assim como Lysâneas, muitos foram cassados pelo regime. Para além das denúncias efetivadas no púlpito e da atuação parlamentar propriamente dita, a atuação desses congressistas dentro do MDB foi importante, pois forçou a oposição oficial a um maior compromisso com causas sociais e de direitos humanos, fazendo uma ponte entre a oposição institucional, grupos esquerdistas aliados da política oficial e a sociedade civil.

A segunda ponte foi estabelecida pela Igreja Católica, que contava dentro de suas hostes com padres e bispos conservadores, aguerridos defensores do regime, mas também com esquerdistas ligados a grupos armados de resistência à ditadura, como a Ação Popular, movimento social com origens na Igreja que endossava a luta armada. Não obstante o desconforto que causava aos militares a ação de membros da Igreja que colaboravam com a oposição, era-lhes impossível politicamente desafiar o poder da Igreja. Ainda assim, as organizações da juventude católica – operária (JOC), estudantil (JEC) e universitária (JUC) sofreram com a repressão, bem como diversos padres, entre os quais se destacam os dominicanos frei Tito e frei Betto.

Com o endurecimento do regime, em 1970 o papa Paulo VI criticou a tortura no país, constringendo o governo. A declaração da Igreja se insere numa conjuntura de início das ações coordenadas pela Frente Brasileira de Informações, que pouco após a morte de Carlos Marighella articulava comunistas e católicos fora do país numa tentativa de acuar o regime por meio da denúncia das atrocidades da ditadura, e que resultou em diversas matérias em influentes jornais e revistas, bem como em declarações do governo norte-americano.

Como diversas vezes antes e depois desse episódio, uma rede de direitos humanos se formou e obteve relativo sucesso em influenciar a opinião pública e o campo político por meio de uma estratégia que poderíamos chamar, como Paulo Sérgio Pinheiro (1996), de “mobilização da vergonha”. A partir de então, diversas organizações não governamentais (ONGs), como a Anistia Internacional, passam a exercer cada vez mais pressão por meio de denúncias que não cessam com a instauração do regime democrático, tornando-se um dos principais atores a influenciar as políticas governamentais de direitos humanos.

Após o assassinato de Vladimir Herzog, em outubro de 1975, no II Exército de São Paulo, num ambiente político de maior abertura, a versão oficial de suicídio não foi aceita pela população e Dom Paulo Evaristo Arns, em conjunto com o rabino Henry Sobel, celebra uma missa ecumênica pela morte do jornalista. Três meses depois, com a morte do operário Manoel Fiel Filho no mesmo local e em circunstâncias similares, Geisel afasta o comandante do II Exército. O seu substituto iniciou imediatamente uma aproximação com a Igreja. No mesmo período, surgem as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), e a Comissão de Justiça e Paz da CNBB se torna progressivamente mais atuante na questão prisional e em outros temas correlatos. Daí em diante, a Igreja ocuparia também um lugar central no campo dos direitos humanos no Brasil.

A terceira ponte foi estabelecida pelas associações profissionais, cuja composição era formada pelas camadas médias urbanas (cientistas, engenheiros, professores, médicos, jornalistas, funcionários públicos, advogados etc.). Assim como os trabalhadores, essas classes profissionais também sentiam os efeitos do fim do “milagre” e foram importantes vetores de mobilização cidadã. Destacam-se nesse grupo a OAB e a ABI, cujas atividades profissionais eram mais diretamente afetadas pelo Estado de exceção e, junto com a CNBB, eram as maiores organizações da sociedade civil envolvidas na luta por direitos humanos no Brasil. Em conjunto com a igreja e o MDB, essas associações formavam a oposição mais “moderada” ao regime, e tiveram papel importante na luta pelos direitos humanos, apoiando a restauração do *habeas corpus*, a revogação do AI-5 e a campanha da Anistia.¹⁰ Em 1978, presidiam a OAB e a ABI, respectivamente, Raymundo Faoro e Barbosa Lima Sobrinho. Faoro havia convencido o general Geisel a restaurar o *habeas corpus* e, nesse mesmo ano, funda-se o Comitê Brasileiro pela Anistia, sediado na ABI. Num contexto de crescente abertura, inclusive no que se refere a temas como família – a lei do divórcio havia sido aprovada em 1977 – e de intensa pressão por meio de debates, passeatas, manifestações e comícios, no início de 1979 o *habeas corpus* é restaurado, o AI-5 é revogado e, em agosto, é aprovada a Lei nº 6.683, anistiando tanto dissidentes políticos quanto os militares.

A quarta ponte entre sociedade civil, política institucional e grupos aliados da oposição oficial foi estabelecida com a entrada em cena do novo movimento sindical. Iniciado em 1977 com uma campanha salarial, já em 1979 ele organiza uma greve à qual aderiram 3 milhões de trabalhadores. Ao contrário do sindicalismo do Estado Novo – desmantelado com o golpe militar tanto por força das restrições às greves e a manifestações em geral quanto por conta da unificação da previdência social, que era até então corporativa e garantia às elites sindicais grande poder político –, o novo sindicalismo se caracterizava pela busca de negociação direta com os empregadores e independência frente ao Estado, pelas lideranças vindas das fábricas e pela democracia interna na tomada de decisões. Era fruto tanto da abertura política quanto do modelo de desenvolvimento econômico do regime, que criou uma grande massa trabalhadora nos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital (CARVALHO, 2001) e aprofundou as desigualdades econômicas e sociais. Esse modelo de desenvolvimento

10. Cabe notar que a sede da campanha da anistia ficava na ABI enquanto a restauração do *habeas corpus* foi sugerida diretamente ao general Geisel pelo presidente da OAB, Raymundo Faoro.

se viu seriamente abalado após a crise do petróleo e o fim do “milagre econômico”, criando condições sociais propícias para a ação coletiva dos trabalhadores. Esse novo movimento sindical, em conjunto com o movimento dos trabalhadores rurais – aos quais se ligava fortemente a Igreja por meio das Comissões Pastorais da Terra (CPTs)¹¹ – e outros movimentos sociais que começam a se multiplicar no período, agregam à luta por direitos civis e políticos uma demanda clara por direitos econômicos e sociais, estabelecendo uma pauta ampla de reivindicações que permaneceria unida até a Assembleia Constituinte.

Os novos movimentos sociais representam a quinta ponte entre a sociedade civil e a política. Destacam-se nesse conjunto dois grupos de movimentos. Primeiro, os movimentos de minorias políticas, como o movimento indigenista, de mulheres, de negros, de meninos e meninas de rua etc., os quais foram fundamentais para trazer temas ligados à *especificação* dos direitos. Ainda que tais temáticas fossem marginais dentro do grande movimento pela redemocratização,¹² elas viriam a se tornar centrais para a política nacional de direitos humanos 20 anos depois. Segundo, o movimento social urbano, aos quais se agregava um número crescente de associações de moradores, que somavam mais de 8 mil no início dos anos 1980 (CARVALHO, 2001). Suas demandas por direitos eram em geral ligadas a serviços básicos como asfaltamento, água e esgoto ou regularização de lotes. Tratava-se de uma política do cotidiano, de prática concreta da cidadania, que se iniciava distante da política partidária e que se fazia no âmbito municipal. Essa característica (municipalismo) permaneceu como vetor importante das demandas sociais nas décadas seguintes e é traço marcante da nova Constituição.

Isso estabeleceu uma pauta ampla de reivindicações que permaneceria unida até a Assembleia Constituinte. Esquemáticamente, podemos dizer que esses novos atores políticos impulsionavam a pauta reivindicatória por direitos humanos à sua segunda transformação no período pós-1964. Como colocado anteriormente, a questão dos direitos humanos fora centrada nos “anos de chumbo” em demandas por direitos civis (*habeas corpus*, fim da tortura e das prisões arbitrárias). A primeira transformação se estabelece com o início da abertura política, quando os movimentos sociais passariam a pressionar por direitos políticos (liberdade de organização e manifestação, anistia, eleições livres e diretas) – pauta essa que conviveu com a pauta dos direitos civis até, pelo menos, a revogação do AI-5 e a Anistia Política. A segunda transformação é, então, por meio da entrada em cena do movimento sindical e de outros movimentos populares, de uma pauta reivindicatória por direitos sociais, que conviveria com a agenda dos direitos políticos ao menos até 1985 e permaneceria central durante todo o período que vai do fim dos anos 1970 até a proclamação da nova Constituição em 1988.

11. A relação das CPTs com os trabalhadores rurais é especialmente importante para o campo dos direitos humanos, já que os conflitos agrários envolviam, com mais frequência que na área urbana, a prática da intimidação, da violência e do assassinato de líderes sindicais – prática que, infelizmente, permanece até hoje. Por meio da ação da Igreja, cujos membros eram de mais difícil intimidação, os trabalhadores rurais puderam ter uma (frágil) garantia de articulação política. Isso não impediu, entretanto, que alguns padres fossem assassinados no período.

12. Ver, por exemplo, o debate sobre o movimento feminista durante a redemocratização em Ipea (2009a).

3.1 TRANSIÇÃO E PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

O fim do AI-5 e a volta dos anistiados marcam uma nova fase na história recente dos direitos humanos no país. A vida política institucional começa a retornar à normalidade com a extinção do bipartidarismo e as eleições diretas para governadores. No plano federal, o movimento de massas pela redemocratização ganha força. No plano estadual, a chegada ao poder de governos democráticos inaugura, ainda que de maneira tímida, o início de políticas públicas de direitos humanos, marcadas pela transição da pauta dos dissidentes políticos para a questão da violência e das prisões.

Entre os exilados encontravam-se figuras importantes da política pré-1964, como Miguel Arraes e Leonel Brizola. A esses se somavam atores políticos de oposição que ganharam destaque por meio da participação em sindicatos, movimentos sociais e entidades de classe, alterando a correlação de forças existentes. A quebra do bipartidarismo e a formação de novos partidos, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1980, marcam o início desse momento de transição.

O PT adinha de uma coalizão de forças de esquerda, principalmente o novo sindicalismo (com destaque para os metalúrgicos do ABC paulista), a ala progressista da Igreja Católica – CEBs, pastorais, juventude católica – e uma parcela da intelectualidade. Já o PDT, sob a liderança de Leonel Brizola, buscava sua base ideológica no trabalhismo getulista renovado pela socialdemocracia europeia. No mesmo período, a Arena transforma-se em Partido Democrático Social (PDS), iniciando uma sequência de mudanças de nome, e o MDB vira Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Simultaneamente, os novos movimentos sociais ganham força e ocupam as ruas, demandando direitos de cidadania. A questão social nunca se colocara de forma tão explícita na vida política brasileira quanto então – ao ponto de, alguns anos mais tarde, o primeiro governo civil da Nova República adotar como lema o mote Tudo pelo Social.

Esse cenário desagradava àqueles que se viam cada vez mais alijados do poder – os militares em geral e, entre estes, aqueles ligados à linha dura, que já se viam alijados do regime a partir da posse de Geisel. Nas comemorações do 1º de maio de 1981, um ataque a bomba frustrado, comandado por militares ligados à linha dura, confirma a perda de força desse grupo e marca a decadência definitiva da ditadura. Se no início da década anterior a extrema esquerda, completamente desempoderada, recorria a táticas de guerrilha no intuito de derrubar o regime, agora era a extrema direita que buscava desestabilizar a abertura por meio de uma ação desesperada.

No plano internacional, movimentos de direitos humanos brasileiros fortaleciam laços com organizações estrangeiras, buscando amplificar as denúncias de violações de direitos na esfera pública de países centrais, aproximando-se da burocracia da Organização das Nações Unidas (ONU) e constrangendo governos a incluírem o tema dos direitos fundamentais na sua agenda de relações internacionais com o Brasil. A mobilização da vergonha por meio de campanhas midiáticas orquestradas com relatórios de denúncias, abaixo-assinados e pressão política de grupos organizados (muitos dos quais de orientação religiosa) exercia certa influência na ação do governo brasileiro, que se via na necessidade de, ao menos, justificar, minimizar ou negar as denúncias. Conforme análise a ser feita em seção posterior, essa necessidade

permaneceria e até seria amplificada após a redemocratização, dado que as violações de direitos permaneceram um problema não resolvido e os novos governos buscavam passar uma nova imagem do país no exterior, mais democrática.

Durante o governo norte-americano de Jimmy Carter (1977-1981), essa tática foi especialmente bem-sucedida, já que os direitos humanos encontravam-se no centro da política internacional americana pela primeira e única vez. Essa mudança na política externa do vizinho do norte, que passara a criticar abertamente ditaduras latino-americanas as quais havia apoiado anteriormente (Stroessner no Paraguai, Pinochet no Chile, Somoza na Nicarágua etc.) foi fator relevante para enfraquecer o regime brasileiro.

Em 1984, tomou corpo uma campanha para a eleição direta do próximo presidente da República, conhecida como Diretas Já. O seu intuito era impedir que as eleições por colégio eleitoral fossem realizadas em janeiro do ano seguinte por meio da aprovação de uma emenda constitucional (EC) apresentada pelo deputado Dante de Oliveira em janeiro de 1983. A campanha contou com a participação do PMDB e dos demais partidos de oposição, bem como da OAB, da ABI e da CNBB. Mas também participaram figuras importantes da cultura popular, como jogadores de futebol e artistas. Era uma época distinta, em que mesmo um clube privado (Corinthians) se via às voltas com reivindicações de democracia interna por parte de seus jogadores e torcedores. Muitos artistas vinham, desde os anos de chumbo, buscando formas de burlar a censura e expressar os anseios populares por meio de uma arte engajada na crítica social, e a participação desses no movimento das Diretas garantia-lhe maior legitimidade perante a parcela da população que desconfiava da classe política como um todo. Contando com ampla repercussão na mídia e apoio massivo de lideranças políticas, sindicais e artísticas, a campanha das Diretas foi a maior mobilização popular já realizada no país, chegando a reunir mais de 1,5 milhão de pessoas no Vale do Anhangabaú, em São Paulo.

Mesmo com os votos de dissidentes do PDS que viriam a formar o Partido da Frente Liberal (PFL), não se alcançaram os dois terços necessários à aprovação da EC, dada a ausência de 112 congressistas. Entretanto, devido à pressão popular, o candidato da oposição nas eleições indiretas de janeiro de 1985 saiu vitorioso: Tancredo Neves (MDB), eleito pela Aliança Democrática – uma coalizão entre a oposição e o novo PFL – , conquistou 480 votos contra 180 de Paulo Maluf (PDS).

Mas Tancredo não chega a tomar posse, falecendo devido a uma infecção generalizada sem assumir o governo. Em seu lugar, após certo debate sobre quem deveria assumir a presidência e sob risco de crise institucional, foi empossado o vice-presidente José Sarney (dissidente do PDS), o que acabou reforçando o caráter continuísta da transição brasileira.

Amparando-nos em Cardia (1999),¹³ podemos classificar as transições políticas em três tipos. A primeira forma de transição é a por *substituição*, quando o antigo regime é derrubado e uma nova classe política toma o poder – como na Revolução dos Cravos de 1974 em Portugal. O segundo tipo é o *transplacement*, onde se faz uma transição negociada entre o regime e a oposição – como no fim do regime de

13. Cabe notar que a classificação da autora deve muito a Huntington (1994).

apartheid na África do Sul. E o terceiro tipo é por *transformação*, num processo de reforma motivado pelas próprias elites governamentais. Um exemplo desse modelo foi a Proclamação da República em 1889, quando a elite política (com exceção da família real) permaneceu no poder e guiou o processo. No dizer de Bonfim (*apud* CARDIA, 1999, p. 24) sobre o 15 de novembro: “(...) ninguém se espanta ao ver que no dia seguinte – literalmente no dia seguinte, toda a gente é republicana. O instinto lhes diz que a República vem a ser o que era a monarquia; não há razão para que fique alguém de fora”.

Nessa leitura, poderíamos a princípio classificar a transição democrática brasileira dentro do segundo tipo. Se, por um lado, não houve eleições diretas para presidente e o candidato da oposição foi escolhido por sua moderação e aceitabilidade entre os conservadores, por outro a oposição conseguiu impor que seu candidato saísse vitorioso no colégio eleitoral e que uma nova Constituição, democrática, fosse elaborada por uma Assembleia Constituinte. Essa Constituição viria a estabelecer, entre outras coisas, o voto universal e as eleições livres, diretas e periódicas para todos os cargos do executivo e do Legislativo, nos três níveis da federação.

Entretanto, a necessidade da oposição de aliar-se a ex-arenistas aproxima o modelo brasileiro do terceiro tipo. Com a morte de Tancredo e a posse de um presidente que apoiou a ditadura militar, torna-se ainda menos clara a força da oposição na transição democrática, já que proeminentes membros do regime continuaram a ocupar cargos importantes no Executivo. Nessa conjuntura, o Legislativo acabou vendo-se fortalecido, já que era no Congresso Nacional que seria votada a nova Constituição brasileira e o presidente contava com baixa legitimidade. Completando o quadro, não houve reforma significativa no sistema de justiça e nos aparelhos de controle social formal, que mantiveram os quadros e as práticas do período anterior.¹⁴ Essa continuidade dentro da descontinuidade – isto é, a permanência de práticas autoritárias e patrimonialistas após a transição democrática – teve um significado bastante negativo para a promoção dos direitos humanos no país pós-democratização.

Apesar das permanências acima apontadas, com a eleição de Tancredo Neves e a posse de Sarney inicia-se uma mudança na lógica de ação dos movimentos de direitos humanos no âmbito nacional, que passam de uma prática política centrada na denúncia e na reivindicação para uma atuação mais próxima dos governos, com uma pauta propositiva. Para os movimentos negro e de mulheres, essa mudança ganhara força com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Lei Federal nº 7.353/1985) e da Fundação Palmares (Lei Federal nº 7.668/1988). Para os direitos humanos como um todo, esse movimento iniciou-se dois anos antes no âmbito estadual, com a posse dos novos governadores. Em nível federal, o melhor exemplo dessa nova lógica de atuação foram os trabalhos desenvolvidos pela CTV.

Em 1982, as primeiras eleições para governador em 20 anos elegeram Leonel Brizola (PDT) no Rio, Tancredo Neves (PMDB) em Minas e Franco Montoro

14. É significativo que só em 15 de abril de 1997 o número de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) nomeados por presidentes eleitos ultrapassaria o de ministros nomeados no período pré-1988. Além disso, o último ministro nomeado por um general permaneceu decidindo sobre questões constitucionais até o ano de 2003.

(PMDB) em São Paulo, colocando a oposição no comando dos principais estados brasileiros. É importante notar que a vitória da oposição não foi inequívoca. O PDS (ex-Arena) venceu em estados importantes, como Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco. Pela ótica das políticas públicas que aqui nos interessa, o mais relevante do processo foi que, com a chegada ao poder da oposição, pela primeira vez desde o golpe setores do Estado com histórico de violação de direitos, como as polícias civis e militares, bem como o sistema prisional, ficavam subordinados a mandatários comprometidos com a democracia e desejosos de alterar certas práticas institucionais. Até 1983, quando os novos governadores tomaram posse, as experiências democratizantes estavam restritas a prefeituras nas quais algumas experiências importantes de fortalecimento da cidadania, participação popular e trabalho comunitário vinham sendo implementadas desde meados dos anos 1970.¹⁵

O governo Leonel Brizola estabeleceu uma política de direitos humanos inovadora. Com a instituição por decreto do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos já em abril de 1983, a população teve um órgão para o encaminhamento de demandas e denúncias. Embora o número de denúncias encaminhadas, pouco mais de mil (ROSSO, 2007), fosse pequena, o órgão foi importante indicador da nova realidade nas relações entre governo e seus órgãos de repressão, gerando protestos na corporação policial, na mídia e por parte da população. Um caso pitoresco, mas significativo dos conflitos gerados por essa mudança, foi a recusa da polícia em agir para evitar um assalto em bairro nobre do Rio de Janeiro, já que a defesa dos direitos humanos a impediria de agir na repressão àquele crime.

O governo Montoro adotou política similar, enfrentando também a insatisfação da mídia e de parcela significativa da população, bem como a insubordinação dos órgãos de repressão. Sua política de humanização dos presídios inovou ao instituir mecanismos de diálogo entre dirigentes e presos (SALLA, 2007, p. 75), e seu governo foi marcado pela tentativa de controle da atividade policial, em especial no que se refere à tortura e às execuções extrajudiciais. Outro ponto inovador foi a preocupação com a produção de estatísticas confiáveis na área da violência, problema que ainda hoje se observa e que impede a elaboração de políticas públicas de segurança pública e de direitos humanos adequadas. Como aponta Goldstein (2007, p. 66), indicadores de direitos políticos e civis, e em especial de segurança pública, são acessíveis e confiáveis na razão inversa do nível de gravidade das violações. Nesse sentido, as dificuldades que Montoro enfrentou em estruturar um sistema de informações é, em si, indicador da gravidade das violações cometidas.

Em síntese, com o início dos governos estaduais democráticos, começa-se a pensar, ainda que timidamente, em políticas públicas de direitos humanos, enquanto no plano federal o movimento de massas pela redemocratização ganhava força e mobilizava milhões de pessoas nas principais cidades do país.

15. Para o relato de uma dessas experiências, ver Alves (1981).

É nesse contexto que surge a CTV. Instituída em janeiro de 1983 com o intuito de observar e denunciar as condições das instituições totais¹⁶ – presídios, manicômios, unidades de internação de adolescentes – brasileiras, a CTV era formada por políticos, cientistas sociais, militantes, filósofos, juristas, religiosos e jornalistas. A Comissão viria a se constituir como um dos grupos mais atuantes na área dos direitos humanos no começo da Nova República, apresentando propostas para o então candidato Tancredo Neves, colaborando com o governo Sarney na elaboração de políticas públicas e propondo legislação no âmbito do processo constituinte.

O documento entregue pela CTV a Tancredo Neves, em dezembro de 1984, era organizado em torno de cinco áreas que a Comissão considerava relevantes para a proteção dos direitos humanos no Brasil de então: *i*) polícia, democracia e segurança; *ii*) sistema penitenciário; *iii*) defesa dos cidadãos; *iv*) proteção aos menores e aos internados; e *v*) medidas institucionais. Entre as propostas apresentadas, ressalta-se o controle democrático da polícia; uma reforma penitenciária que visasse à ressocialização do preso, como mecanismo de garantir não só os direitos humanos dos apenados, mas também da população em geral por meio da redução da reincidência; controle da produção e do comércio de armas; fim das revistas humilhantes para parentes de presidiários; ratificação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana de Direitos Humanos; criminalização da tortura; e criação de conselhos estaduais de defesa dos direitos da pessoa humana (PINHEIRO e BRAUN, 1987).

Em 1985, o Ministério da Justiça – cujo titular era o “autêntico” Fernando Lyra, do PMDB – lança, com a colaboração da CTV, um *mutirão contra a violência*. A iniciativa continha diversas propostas caras à área dos direitos humanos. Entre as sugestões da CTV, além das anteriormente mencionadas, destacam-se: a responsabilização civil da polícia; a constitucionalização da presunção de inocência; a vedação da divulgação de nomes de suspeitos sem provas e acusação formal; a garantia do direito ao advogado para os sem condições financeiras; a mudança da atuação policial, de um modelo baseado na tortura para outro baseado na investigação científica; o incentivo à pena em regime aberto; a revisão do Código de Menores, com a substituição do modelo repressivo das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febem) por outro focado na educação; mudanças em leis contra a exploração de menores na mendicância e outras formas; a constituição de uma espécie de *ombudsman*, ligado ao parlamento mas com estrutura independente, para a defesa dos direitos fundamentais; celerização e melhoria da eficiência do sistema de justiça como um todo; realização de campanhas nacionais nos meios de comunicação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; e inclusão nos currículos escolares de matérias sobre direitos fundamentais.

No conjunto, esses documentos são relevantes pela capacidade de sintetizar os principais problemas nacionais ligados à questão dos direitos humanos há quase um

16. Instituições totais é um conceito formulado por Erving Goffman para se referir a locais “de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada” (GOFFMAN, 1974, p. 16). Nessas instituições, a personalidade e as regras da vida fora dos muros são profundamente reprimidas em favor da hierarquia e do aprendizado das regras específicas àquele espaço.

quarto de século, na visão de um grupo bastante influente. Mas sua relevância maior encontra-se antes na sua surpreendente *atualidade*; sua pauta poderia, com algumas felizes exceções, constar em qualquer plano de ação em direitos humanos elaborado no país hoje. Alguns dos problemas apontados (“as prisões brasileiras estão caindo aos pedaços e não oferecem aos presos as mínimas condições de existência”; “não haverá uma verdadeira situação democrática na base enquanto a polícia for um fator de medo e de opressão”) soam perturbadoramente atuais, revelando a assimetria no processo de democratização brasileiro entre os grandes avanços obtidos no campo dos direitos políticos e os tímidos ganhos no campo dos direitos civis.

Quanto às exceções, cabe notar que elas são mais efetivas no campo legal que no campo fático – assim, por exemplo, a substituição do Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1991 de fato reverteu do ponto de vista legal a lógica repressiva do sistema Febem por um modelo socioeducativo promotor dos direitos do adolescente. Entretanto, a letra da lei não se observa na realidade, a ponto de o debate sobre o sistema socioeducativo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei girar, ainda em 2008, em torno do problema de como “desmontar o modelo Febem”.

Mas se, por um lado, a pauta política da CTV continua atual, por outro ela também é um produto da sua época, em especial no que se refere à centralidade dada às instituições totais. Como indicado anteriormente, a Anistia marcou o fechamento de uma agenda política dos direitos humanos centrada na revogação do AI-5, na libertação dos presos políticos e na denúncia dos abusos do regime militar na repressão aos dissidentes, como as torturas e os desaparecimentos. Essa agenda fora inicialmente de difícil penetração na esfera pública por conta da censura e do apoio ao regime por largas camadas da população durante os anos do “milagre”. A partir da abertura política, ela ganharia amplo apoio popular.

3.2 GÊNESE DA CRÍTICA AOS DIREITOS HUMANOS

A maior liberdade política estimulou, como indicado anteriormente, o (res)surgimento de atores coletivos como sindicatos, associações de classe, movimentos rurais de luta pela terra, associações comunitárias, movimentos de defesa de direitos de grupos específicos etc. Trata-se, de fato, de um ressurgimento da sociedade civil organizada brasileira como espaço de institucionalização do mundo da vida apartado da ação estatal, capaz de canalizar demandas e fazer reivindicações ao campo político. Essa sociedade civil organizada, reprimida duramente durante os anos de chumbo por “um processo coercitivo de desmobilização política” (GASPARI, 2002, p. 226), renasce a partir de 1975 com grande vitalidade.

Podemos separar, para fins de análise, as razões dessa “vitalidade” em três. A primeira é consequência direta dos anos de repressão: uma série de arranjos organizativos dissolvidos e de demandas reprimidas no período anterior buscava se restabelecer. A segunda também está relacionada ao regime: o formato de abertura lenta e gradual significava a manutenção de um regime ditatorial o qual toda uma gama de atores, movimentos e organizações sociais – que mais tarde seguiriam caminhos antagônicos – poderiam identificar como *inimigo comum*. Essa característica é fundamental para a constituição de um movimento social. Como o inimigo estava no Estado, o espaço para atuação desses grupos era a sociedade civil organizada.

A terceira razão é que o país, de fato, mudara. Em 1960, o Brasil era uma nação pobre de 70 milhões de habitantes, com 54,9% da população no meio rural. Vinte anos depois, o país crescera em população (119 milhões), se urbanizara (67,6% das pessoas viviam nas cidades) e mais que quadruplicara seu Produto Interno Bruto (PIB),¹⁷ mas regredira em termos de desigualdade econômica. Também havia se integrado por meio de obras de infraestrutura e pela disseminação dos meios de comunicação de massa como rádio, televisão e jornal. Era um país que contava com uma classe média urbana importante e uma classe trabalhadora urbana desejosa de partilhar da riqueza acumulada. No campo, as transformações sociais também resultavam num aumento das expectativas por parte da população. Nesse contexto, desvelou-se o conflito social reprimido pelo Estado de exceção e abundaram as demandas sociais.

A gramática dessas demandas, à época, era a gramática dos *direitos*. E os direitos humanos eram usados, em especial no jargão da Igreja, como sinônimos desses direitos em geral. É com base nessa gramática que a CTV, a OAB, as Comissões de Justiça e Paz da CNBB, os governos Brizola e Montoro, alguns partidos de esquerda e diversas entidades de defesa dos direitos humanos passaram a reivindicar os direitos daqueles privados de liberdade em presídios, nas Febems e nos manicômios. Por conta da experiência pessoal de alguns militantes, revelou-se para esse grupo a situação aviltante de maus-tratos e violências nessas instituições. Era, na visão desses grupos, uma continuação natural da luta contra o arbítrio policial, a tortura e as mortes de presos políticos.

Mas a transposição das lutas sociais para o campo dos presídios não obteve apoio popular massivo; tentou-se em vão replicar a lógica de crítica às prisões e torturas de perseguidos políticos para a população carcerária autora de crimes “comuns”.

Tendo por base um artigo de Teresa Caldeira (1991) – fundamental para compreender a gênese da crítica aos direitos humanos no Brasil – podemos elencar três motivos que explicariam o não apoio da população à causa dos direitos humanos dos presos. Primeiro, as prisões políticas eram em si questionadas, o que não era o caso das prisões por crimes comuns. A crítica às prisões políticas se inseria numa reivindicação de direitos políticos para toda a sociedade nacional – uma crítica ao regime militar. Nesse sentido, os direitos dos presos políticos era uma questão de direitos coletivos, como as demandas apresentadas pelos movimentos sociais, e não de direitos individuais, identificados pela população com a ideia de privilégios. A lógica, presente até hoje, é que primeiro deve-se garantir os direitos humanos sociais (como saúde e previdência) dos “cidadãos de bem” – em geral por meio de ações assistencialistas – e só então poder-se-ia pensar, talvez, em defender os direitos dos criminosos.¹⁸

17. Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Banco Central do Brasil (BCB).

18. Ainda hoje essa situação se verifica. Segundo pesquisa recente, os direitos humanos mais importantes são os sociais: por ordem, saúde, educação e trabalho. Mesmo quando considerados apenas os direitos civis e políticos, numa lista de sete direitos, o direito a não ser preso arbitrariamente figura como o último colocado na lista dos mais importantes e em sexto na lista daqueles percebidos como mais desrespeitados. De fato, não mais que 74% das pessoas identificam esse direito como um direito humano. Comparativamente, 98% consideram a educação um direito humano, e 90% veem o lazer da mesma forma (BRASIL, 2008).

Segundo, os presos não podiam, ao contrário de outros grupos, representar a si próprios – o que apresenta óbvias dificuldades ao sucesso de qualquer reivindicação social. Dessa forma, eram entidades como a OAB, a CTV e a CNBB que buscavam emprestar a sua legitimidade para a causa. O que ocorreu foi que o empréstimo de legitimidade seguiu o caminho inverso: essas entidades foram maculadas com o manto da suspeita, levantado pelo contato com criminosos.

Terceiro, os presos políticos eram de camadas médias e altas, e os presos comuns eram (e são), em geral, miseráveis ou pobres. Numa sociedade periférica e estruturalmente desigual, onde o processo de modernização prescindiu da inclusão dos subalternos advindos da sociedade escravista – modernização excludente essa que fora radicalizada durante os anos do milagre econômico –, a distância entre os incluídos e os excluídos é, também, a distância entre o cidadão merecedor de direitos e o ser desprovido de valor humano.¹⁹ Assim, a restrição da cidadania desses presos seria até certo ponto legitimada pela população. Segundo Caldeira (1991, p. 169), “os estereótipos disponíveis na sociedade brasileira sobre os criminosos os colocam não só nos limites da sociedade, como também da humanidade”. Vistos como menos que humanos, a tortura e os maus-tratos a estas pessoas não são problemáticos: segundo pesquisa recente, 73% da população brasileira são a favor do endurecimento das condições dos presidiários, e 43% concordam com a afirmação “bandido bom é bandido morto” (BRASIL, 2008). Trata-se de seres matáveis, torturáveis, a quem, nas falas do radialista policial e ex-deputado Afanásio Jazadji, “tratar como gente, estamos ofendendo o gênero humano”.²⁰

Nessa conjuntura, construiu-se a crítica radical aos direitos humanos no Brasil como discurso de um “nós” cujo imaginário é o cidadão de bem, ordeiro, sem privilégios, refém da bandidagem, abandonado por um governo que não lhe provê segurança, saúde, assistência, educação etc., contra um “eles” que engloba tanto os criminosos como um grupo de privilegiados – advogados, defensores dos direitos humanos em geral – que defende privilégios para bandidos. Como aponta Caldeira (1991, p. 171), é um “discurso que constrói a imagem do outro, que marca o limite do pertencimento”.

Esse discurso se baseia em três pilares: negar a humanidade dos criminosos; negar o direito a condições dignas para os presos, equiparando-o a um privilégio em detrimento do cidadão comum; e associar a política de direitos humanos e a democratização com o aumento da criminalidade. Esses três pilares – que iniciam com a distinção nós-eles num nível extremo (*nós humanos*), passam para uma crítica às prioridades das políticas públicas, que devem se voltar para o cidadão de bem, e chegam finalmente a uma crítica mais ampla ao próprio regime democrático como nocivo à ordem social – não se alteraram substancialmente. É possível afirmar que se a gênese do discurso contra os direitos humanos pode ser localizada historicamente, sua estrutura permanece a mesma até os dias de hoje.

19. Sobre essa questão, ver Souza (2004).

20. Essa negação da humanidade daqueles submetidos aos arbítrios do Estado era também, ainda que sem a mesma eficácia discursiva, justificativa para as ações contra dissidentes políticos. Nas palavras análogas do general argentino Ramón Camps, por exemplo, “no desaparecieron personas, sino subversivos” (SUBIRATS, 2006).

Retomando, uma característica importante do período foi que, com a volta dos exilados e a liberação dos presos políticos, a questão da tortura e dos maus-tratos no sistema prisional ganhou destaque. Entretanto, à crítica das arbitrariedades da ditadura no trato de presos políticos – com poucas exceções, filhos das elites e da classe média urbana –, que ganhara apoio da população, não se seguiu uma crítica igualmente popular das arbitrariedades contra criminosos “comuns”. Num contexto de aumento da violência urbana, habilmente utilizado por grupos conservadores como exemplo da “falta de ordem” a que o país estaria sucumbindo, a bandeira dos direitos dos presos seria identificada com a defesa de bandidos. Esse estigma nunca mais abandonaria o movimento dos direitos humanos no Brasil.²¹

4 A CONSTITUINTE

Quando em 5 de outubro de 1988 a Assembleia Constituinte promulga a nova Constituição brasileira, instaura-se uma ruptura histórica de notáveis consequências para a cidadania nacional. A nova carta proclamara o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Muitos desses direitos nunca antes haviam sido objeto de garantia legal no país. Outros, já garantidos por legislação anterior, tiveram seu *status* elevado para o nível constitucional. Ainda, um terceiro grupo de direitos, principalmente os civis e políticos, foi alvo de garantia legal em constituições anteriores, mas encontrava-se desprotegido sob o regime da ditadura militar, do AI-5 e da EC nº 1 à Constituição de 1967. Esse marco legal que permanecia em vigor em 1987, com algumas alterações, levou o presidente da Assembleia Constituinte a ver a necessidade de “abjurar o quanto antes uma carta constitucional amaldiçoada pela democracia e jurar uma constituição fruto da democracia e da parceria social” (GUIMARÃES, 1988).

Os direitos declarados em 1988 se pretendem universais e inclusivos do todo da população sob a capa de sua garantia e efetivação, generalizando os direitos sob o signo da igualdade. Mas também se trata de uma Constituição cuja concepção de garantia de direitos reconhece, em larga medida, que sua efetivação implica o reconhecimento do particular dentro do universal – isto é, reconhecer as especificidades do humano – que não é um ente abstrato, mas um ser concreto, que se relaciona com o mundo a partir de sua condição social de mulher, negro, indígena, idoso, criança, deficiente etc. Dessa forma, a Constituição:

- *positiva* os direitos fundamentais, reconhecendo a dignidade da pessoa humana como princípio da República Federativa do Brasil já em seu artigo 1º, inciso III;
- *generaliza* a sua aplicação, garantindo de forma explícita tanto o princípio da igualdade (artigo 5º) quanto o da não discriminação (artigo 3º, inciso IV);

21. Por outro lado, pesava também sobre os defensores dos direitos humanos a pecha, entre as esquerdas, de serem coniventes com o regime quando pleiteavam alterações legais e institucionais. Radhá Abramo, que era membro da CTV, indicava que (*apud* PINHEIRO e BRAUN, 1987, p. 67) “(...) quando defendemos uma norma e um planejamento sérios para enfrentar o problema da violência, somos vistos como conservadores ou reacionários. Por efeito da propaganda contínua desenvolvida por grupos e pessoas obscurantistas, de timbre vulgarmente demagógico, a opinião pública já incorporou a idéia segundo a qual nós (...) defendemos ‘os bandidos’, e que nossas propostas são contrárias aos ‘direitos humanos das vítimas’”.

- reconhece a prevalência dos direitos humanos como princípio das relações *internacionais* (artigo 4º, inciso II), abrindo espaço para a ratificação de tratados em anos subsequentes; e
- *específica* os sujeitos de direitos, indo além do homem genérico a-histórico em direção ao ser em situação.²²

Mas como foi possível esse resultado? Quando se iniciam os trabalhos da Assembleia Constituinte, em 1987, a questão dos direitos humanos no Brasil se via conformada por elementos conflitantes. Por um lado, nunca antes o nível de mobilização popular e de participação da sociedade civil organizada fora tão presente. Grupos defendendo os direitos dos trabalhadores, das crianças, dos idosos, dos indígenas, dos deficientes, das mulheres e dos negros se constituíam e ganhavam força. Isso se dava num contexto de (frágil) hegemonia da noção de que era preciso democratizar o país, e de que isso significava ampliar as liberdades, reconstruir as instituições e livrar-se do “entulho autoritário”. Também era bastante poderosa a pressão pela expansão de direitos sociais como saúde, educação, previdência e assistência social, o que viria a influenciar decisivamente os rumos da Constituinte.

Por outro lado, a transição democrática via-se manchada pela morte de Tancredo Neves e a posse como primeiro presidente civil brasileiro em mais de 20 anos de um quadro vindo das fileiras da antiga Arena. Nesse contexto, as expectativas de transformação social e de consolidação democrática se deslocaram para o parlamento nacional, dando uma evidência ainda maior ao já grandioso processo de elaboração da nova Constituição. No Congresso, alguns senadores haviam sido indicados pelo regime militar, e a maioria progressista era mais aparente do que real. Temas como reforma agrária contavam com a oposição de uma bancada numerosa e bastante influente dentro e fora da Assembleia Constituinte. Fechando o quadro, uma série de temas caros aos direitos humanos, em especial os relacionados à segurança pública e ao sistema de justiça, enfrentava forte resistência à mudança por parte dos aparelhos estatais e de parcela da opinião pública.

Não obstante importantes derrotas de grupos ligados aos direitos dos trabalhadores rurais, das mulheres, dos homossexuais – além de diversas derrotas pontuais em áreas como trabalho, educação e sistema policial²³ –, a nova Constituição garantiu em termos gerais os principais direitos humanos. Dessa forma, se hoje o Brasil conta com um marco legal por vezes considerado avançado para a área de direitos humanos, há que se fazer referência especial às inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988. Além de incorporar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os princípios da universalidade e da indivisibilidade, reafirmados na Conferência de Viena em 1993, o texto estabelece já em seu artigo 1º, incisos II e III, que o Brasil “constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos (...) a cidadania e (...) a dignidade da pessoa humana”.

22. Sobre os diversos artigos constitucionais que tratam da especificação dos direitos, eles serão tratados na seção dedicada aos *grupos vulneráveis*, bem como, com maior profundidade, nos capítulos dedicados à igualdade racial e à igualdade de gênero. Sobre os tipos de garantias dos direitos humanos apresentados (positivação, generalização, internacionalização, especificação), ver Bobbio (1992).

23. Para um maior aprofundamento dessas questões, consultar Ipea (2009a).

Ademais, o texto se aprofunda em uma série de direitos presentes nas principais declarações internacionais sobre o tema, elencando-os explicitamente. Entre os principais direitos, podemos citar: proibição da tortura ou qualquer tratamento desumano ou degradante; plena defesa e presunção de inocência; igualdade entre homens e mulheres; liberdade de consciência, crença, manifestação e associação (inclusive sindical e por meio de partidos); participação política, diretamente e por meio do voto; saúde; educação; trabalho; segurança; proteção à maternidade e à infância; e previdência. Além disso, essa listagem exaustiva de direitos não exclui a garantia de outros direitos não citados diretamente (MAZZUOLI, 2002). Por meio do § 2º do seu artigo 5º, o texto magno esclarece que outros direitos e garantias decorrentes dos princípios constitucionais e dos tratados internacionais assumidos pelo país também fazem parte do ordenamento jurídico nacional.

Com isso, abriu-se assim um novo contexto institucional, bem como um novo horizonte programático, para a relação entre Estado e direitos humanos, instaurando um processo em curso de progressivo reconhecimento, promoção, garantia e defesa dos mesmos.

Com a ANC, consolidou-se nova lógica de atuação por parte dos atores envolvidos com a temática dos direitos humanos no Brasil, menos denunciativa e mais propositiva, objetivando a inclusão do máximo de direitos na Constituição. Compreender esse processo que desembocou no atual texto constitucional é, assim, fundamental para compreender o histórico recente dos direitos humanos no Brasil.

A ANC foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987. Contando com 559 membros – dos quais 23 eram senadores eleitos em 1982, 46 senadores eleitos em 1986 e o restante deputados eleitos em 1986 – a mesma foi concomitante aos trabalhos normais do Congresso. Dessa forma, os constituintes eram também parlamentares, situação que gerou na época profunda discussão. Os grupos mais à esquerda defendiam a formação de uma Constituinte exclusiva, o que acabou não ocorrendo. Além disso, alguns senadores não haviam sido eleitos por voto direto. Esses senadores “biônicos”, como foram apelidados, participaram dos debates e das votações em pé de igualdade com os demais constituintes, o que gerou ainda mais críticas à legitimidade da ANC.

Sob o signo das manifestações populares em prol da democracia e do sucesso do Plano Cruzado, o PMDB foi o maior vitorioso das eleições de 1986 e dominou a Constituinte. Com 298 parlamentares, o partido contava com maioria simples na ANC. Entretanto, apenas 141 desses eram provenientes do MDB dos anos 1970. Tomando o ano de 1979 como referência, o então MDB contava com 166 constituintes, enquanto a Arena contava com 217 – 42 dos quais estavam no novo PMDB. Outros 274 constituintes estavam no seu primeiro mandato (FLEISCHER, 1988). Assim, a suposta maioria da oposição ao regime militar na Constituinte era ilusória; de fato, o Congresso possuía um perfil relativamente conservador, como ficou evidente no ano de 1988 quando se formou a aliança política das forças de centro-direita sob o manto do chamado “centrão”.

Para o campo dos direitos humanos e das minorias, isso significava uma assembleia constituinte teoricamente disposta a estabelecer um Estado democrático de direito e garantidor dos direitos fundamentais no plano abstrato, mas com

bastante resistência a aprovar uma Constituição que alterasse, no plano concreto, o *status quo* em áreas como reforma agrária, educação pública, direitos sexuais e reprodutivos, ordem econômica, meios de comunicação e família.

Por outro lado, se os congressistas inclinavam-se a uma postura mais conservadora, a Constituinte foi também marcada por uma forte participação social (BENEVIDES, 1990), por meio de manifestações, passeatas, abaixo-assinados, apresentação de emendas populares e atuação de grupos de pressão no próprio Congresso Nacional. O próprio regimento interno da ANC previa (ver COELHO, 1988):

- sugestões por parte de associações civis, câmaras de vereadores, assembleias legislativas e tribunais – foram enviadas formalmente 11.989 sugestões;²⁴
- emendas populares ao texto do projeto, desde que assinadas por 30 mil cidadãos e três entidades – foram recebidas 122 emendas populares, num total de 12.277.423 assinaturas. Dessas, 83 emendas se adequaram às exigências do regimento, sendo defendidas em plenário por um cidadão subscritor e votadas; e
- audiências públicas obrigatórias, com participação de especialistas e associações civis, para cada um dos temas tratados pelas subcomissões – foram realizadas de cinco a oito audiências por subcomissão, totalizando 891 exposições em 206 audiências.²⁵

Essa participação social, que marcou os trabalhos da Constituinte, serviu para contrabalançar a tendência política dos congressistas. Visto que os votos eram nominais e não eram protegidos pelo segredo, posições contrárias à “vontade popular” expressa pelos grupos de pressão presentes na ANC encontravam dificuldade em se firmar. Assim, é possível afirmar que os constituintes se viram pressionados a aprovar uma carta mais progressista do que desejariam em vários tópicos. Em abril, após discussões acaloradas sobre o regimento e a recusa do Congresso em aceitar o anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Afonso Arinos (um grupo de notáveis convocados pelo presidente José Sarney), formam-se 8 comissões, que se dividiram em 24 subcomissões, as quais tinham por papel elaborar, a partir do zero, pareceres que embasariam uma primeira versão do texto constitucional.

Em parte devido ao fato de que o período de trabalho das comissões foi o mais fortemente marcado pela participação popular (em especial por causa das audiências públicas), em parte devido à divisão dos trabalhos que afastava a “maioria silenciosa” das deliberações de comissões tidas como menos importantes,²⁶ os pareceres de

24. Diversas outras sugestões foram enviadas diretamente aos parlamentares, como coloca o constituinte João Agripino (PMDB) em reunião da Subcomissão de Direitos Políticos, Direitos Coletivos e Garantias, em 14 de abril de 1987: “Tenho recebido – e acho que também todos os colegas Constituintes – toneladas e toneladas de papeis e sugestões, que vêm de todos os quadrantes do País, sobre todos os temas que a Constituição, necessariamente, terá que abordar” (BRASIL, 1987).

25. Arquivos da ANC: Listagem de audiências públicas. Disponível em: <www2.camara.gov.br/constituicao20anos>

26. Reveladora dessa questão é a fala do constituinte Maurílio Ferreira Lima (PMDB), no seu primeiro discurso como presidente da Subcomissão de Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, sobre a “hierarquia” das comissões: “Srs. Constituintes, começamos nossos trabalhos enfrentando desafio muito grande. Cristalizou-se na Assembléia Nacional Constituinte a convicção de que a Comissão Temática, que trata da Soberania dos Direitos do Homem e da Mulher e as três Subcomissões a ela subordinadas, seriam os menos importantes dos trabalhos da Constituinte” (BRASIL, 1987).

algumas comissões e subcomissões foram surpreendentemente progressistas. Essa tendência seria revertida em larga medida – mas não completamente – durante os trabalhos de sistematização e durante a votação em plenário.

Das subcomissões instituídas, merecem destaque para a questão dos direitos humanos as seguintes: *i*) dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias; *ii*) dos Direitos e Garantias Individuais; *iii*) da Família, do Menor e do Idoso; e *iv*) dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

A Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, cujo relator era Lysâneas Maciel (PDT), debateu em audiências públicas temas como direitos das mulheres, dos menores e dos deficientes; violência; direito de greve; tortura; participação popular; direito do consumidor; e programa nuclear clandestino. Ela teve como principal resultado no texto final da Constituição a inclusão de alguns mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendo e legislação de iniciativa popular.

A Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, cujo relator era o industrial Darcy Pozza (PDS), debateu em audiências públicas temas como direito autoral; direitos e garantias individuais; direitos dos trabalhadores, do idoso e das mulheres; tortura; homossexualidade; participação popular; censura; liberdade religiosa; direito penitenciário; e violência urbana. A organização dos direitos individuais que consta na Constituição advém dos trabalhos dessa subcomissão, bem como o *habeas data* e a proibição da pena de morte.

A Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, cujo relator era Nelson Aguiar (PMDB), debateu em audiências públicas temas como aborto e direito à vida; direitos da criança, do jovem e do idoso; trabalho infantil; meninos de rua; adoção; e proteção à gestante. Diferentemente da proposta da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, que sugeria que o direito à vida desde a concepção estaria sujeito a restrições legais, essa Subcomissão propunha a sua proibição expressa. No final, o texto constitucional silenciou sobre o assunto. É dessa subcomissão que partem propostas incorporadas ao texto constitucional de proteção da infância, dos idosos e da família, bem como a ideia de união estável protegida pelo Estado e a garantia de direitos iguais a todos os filhos.

A Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias, cujo relator era Alcení Guerra (PFL), debateu em audiências públicas temas como: direitos e história das populações indígenas, demarcação de terras e saúde indígena; deficiências físicas e mentais, responsabilidades do Estado para com os deficientes e educação de crianças deficientes; racismo, discriminação, direitos dos negros e o mito da democracia racial; orientação sexual; presos e sistema carcerário; e isonomia nas relações de trabalho. Foi dessa subcomissão que surgiram dispositivos tratando da demarcação de terras indígenas e da inafiançabilidade da discriminação racial.

Muitos outros temas atinentes aos direitos humanos, como justiça agrária, trabalho escravo, democratização dos meios de comunicação, censura e organização sindical, foram tratados em inúmeras audiências públicas. No período, cerca de 3 mil pessoas circulavam pelo Congresso Nacional diariamente. Os atores sociais presentes eram diversos e representativos da realidade complexa que constituía a sociedade civil

apenas oito anos após o fim do AI-5: sindicalistas, membros de associações de moradores, ordens religiosas, políticos locais, associações médicas, associações de latifundiários, professores, advogados, confederações industriais, e mesmo grupos de prostitutas e de homossexuais – os quais, pela primeira vez, tiveram voz na arena político-institucional.

Destaca-se também a repetição de temas como participação popular, pessoas com deficiência, aborto e direitos da infância em diversas subcomissões. Além disso, observa-se – o que não é surpreendente, porém muito significativo – a tendência de abordagem das questões sociais sob a gramática do direito. Entre os assuntos das audiências públicas, identificamos direito à moradia, direito à saúde, direito à educação, direitos dos trabalhadores, direito à greve e direitos culturais.

De fato, como observado acima, muitos desses direitos foram expressamente garantidos no texto constitucional, por meio de um capítulo especificamente dedicado aos direitos sociais,²⁷ ao que se soma uma seção inteira (título VIII – Da Ordem Social). Dessa forma, os direitos sociais – que entraram na história do constitucionalismo com as cartas mexicana de 1917 e de Weimar em 1919, sendo parte de todas as constituições brasileiras desde 1934 – observaram na Constituição de 1988 duas mudanças importantes frente à ordem anterior. Primeiro, há uma mudança de *status*, já que os mesmos são inseridos sob o título dos direitos e garantias fundamentais; segundo, há uma mudança de escopo, já que se amplia consideravelmente a gama dos direitos garantidos, por vezes aprofundando temas que, segundo algumas concepções, não seriam objeto de um texto constitucional.

Essa posição, que amiúde se prende a trechos considerados anedóticos (como a competência federal do Colégio Dom Pedro II no Rio de Janeiro) para criticar a extensão do texto constitucional, se encontra muito presente hoje, em especial naqueles que defendem que a Constituição foi por demais generosa nos direitos garantidos.²⁸ Em contraposição a essa concepção, já em 1984 Hélio Bicudo apontava que:

Dir-se-á que uma Constituição deve conter princípios gerais a serem regulamentados em legislação própria. Mas a verdade, que a experiência ensina aos mais carentes, é que se inexistirem mecanismos dentro da própria Constituição para a preservação desses direitos, por assim dizer fundamentais, eles continuarão a não ter direitos e a ser presas do arbítrio institucional (BICUDO, 1987, p. 83).

Essa última concepção está de acordo com as expectativas dos atores políticos que buscavam incluir direitos no texto magno e explica em boa parte o caráter analítico da Constituição brasileira. Entretanto, para além do debate entre constituição material e formal, observa-se retrospectivamente que a aposta de Bicudo mostrou-se insuficiente. Apesar dos avanços observados nas últimas duas décadas (muitos motivados pela Carta de 1988), a constitucionalização dos direitos humanos

27. É digno de nota que muitos dos direitos sociais constantes no texto constitucional foram propostos pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos.

28. Por exemplo, para Daniel Nery (2008): “Foram constitucionalizadas questões como a taxa de juros anual, o desejo de erradicação da pobreza, o princípio da moralidade na Administração Pública, o colégio D. Pedro II no Rio de Janeiro, o sistema tributário nacional, o idoso, o casamento, o índio, os esportes, o sistema previdenciário e outros tantos temas que efetivamente estão longe do conceito de ‘constituição material’ ensinado nos livros de doutrina”.

não se mostrou suficiente para que os mesmos fossem respeitados, ou que cessassem os arbítrios contra os excluídos.

Se do ponto de vista dos direitos sociais a Constituição representou avanço jurídico, do ponto de vista dos direitos civis e políticos o avanço é ainda mais marcante. Isso não se deve tanto ao fato de a Constituição possuir capítulos dedicados aos direitos individuais (que incluem a gratuidade das certidões de nascimento e de óbito, bem como das ações de *habeas corpus* e *habeas data*), aos direitos políticos (que trouxe a novidade do voto facultativo aos analfabetos e aos jovens entre 16 e 18 anos incompletos) e à organização dos partidos políticos. O elemento fundamental é a constitucionalização desses direitos, amplamente restringidos pelo texto magno anterior.

Assim, a partir de 1988, o problema para o país passou a ser de efetivação de direitos civis e políticos, e não de garantia legal dos mesmos. Do ponto de vista dos direitos sociais, uma vez regulamentados os dispositivos constitucionais por leis ordinárias, a situação era a mesma. O problema passava, em termos gerais, da garantia legal para a efetivação: o Brasil de 1988 continuava marcado por profundas desigualdades na fruição desses direitos.

No que se refere à participação sociopolítica, dados do suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) daquele ano revelavam que apenas 17,6% da população adulta ocupada era associada a algum sindicato ou associação de empregados. Dos sindicalizados, apenas 11,6% buscavam o mesmo para atividade política, contra 62,1% que buscavam assistência médica ou jurídica e 10,7% que buscavam atividades esportivas. No que se refere à participação em associações comunitárias, 14,1% dos brasileiros adultos eram membros – índice que chegava a 30,7% na região Sul e não passava de 6,54% no Nordeste.

No que se refere ao grau de instrução, apenas 6,5% dos com menos de 1 ano de estudo eram filiados a alguma associação, contra 37,2% entre os com 12 ou mais anos de escolaridade. A tendência se mantém quando comparamos pessoas de baixa e alta renda. Ainda, apenas 3,8% eram filiados a partidos políticos. Completando o quadro, das pessoas que buscavam contato políticos ou governantes, 61,3% faziam pedidos, 10,8% faziam uma sugestão, 15% faziam uma reivindicação e 12,9% faziam uma reclamação. Quanto à relação da população com o sistema de justiça, no Brasil de 1988 42,7% das pessoas resolviam por conta própria seus conflitos e apenas 27,9% procuravam a justiça para resolução de problemas criminais.

Assim, observa-se que o quadro da participação cidadã no Brasil em 1988 estava distante do que poderíamos considerar ideal. No que se refere à sindicalização, percebe-se uma “herança histórica, reforçada no período militar, de entender o sindicato mais como órgão de assistência (ou lazer) do que de atividade política” (DEMO e OLIVEIRA, 1995). Quanto à participação em associações civis, observa-se que a mesma era bastante baixa, e desigualmente distribuída em favor dos mais ricos e mais bem instruídos. Por último, a participação política mais tradicional – seja pela filiação a partidos, seja pelo contato com mandatários – revelava, por um lado, um grau baixíssimo de filiação partidária e, por outro, uma interlocução com o campo político marcada pela lógica da obtenção de “favor pessoal, próxima das estruturas clientelistas” (IVO, 2001).

Além disso, chamava especial atenção a taxa de pobreza da população (44%)²⁹ e disparidade entre negros (59,8%) e brancos (31,6%). Ainda que a relação entre pobreza e violação dos direitos humanos não seja linear ou mesmo necessária, em sociedades capitalistas periféricas, profundamente desiguais e hierárquicas, com fortes permanências de matrizes culturais patriarcais e escravistas, a pobreza material está correlacionada à falta de acesso a uma série de direitos. Num contexto em que o acesso à saúde pública era filtrado pela pertença ao mundo do trabalho formal, por exemplo, os pobres veem a violação do seu direito ao trabalho decente significar, como decorrência, a negação do seu direito à saúde. Também a localidade influencia no usufruto desse direito, como demonstravam os diferenciais no acesso adequado à água entre o Sudeste (83,1%) e o Nordeste (47,5%).

Da mesma forma, num momento em que o sistema educacional primário não possuía vagas para toda a população de 7 a 14 anos (16% das crianças ainda se encontravam fora da escola), a pobreza reduzia as chances de acesso à educação primária, seja pela impossibilidade de acessar as escolas particulares, seja pelas dificuldades de transporte até a escola, ou pelo ingresso da criança no mercado de trabalho. Assim, a pobreza também mostra seus efeitos nos índices de trabalho infantil. Ainda, numa situação em que o acesso à justiça é restrito, obviamente a falta de recursos materiais significa o impedimento à reivindicação de direitos por meio da justiça – isso quando a falta de educação cidadã não impede que a pessoa tenha consciência dos direitos que tem na letra da lei. Por último, as práticas discriminatórias e autoritárias do sistema de justiça implicam uma probabilidade maior de o pobre ser abordado, preso ou morto pela polícia.

Se no que se refere aos problemas a serem enfrentados o processo constituinte inaugura uma nova fase (passagem da questão da garantia legal para a da efetivação dos direitos), no que se refere ao contexto internacional a Constituição brasileira foi concebida num momento de rearranjo geopolítico bastante significativo. Em especial, os direitos sociais que foram inseridos no texto constitucional perdiam legitimidade no cenário político dos países centrais como Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha Ocidental, os quais, após décadas de política econômica keynesiana, realizavam reformas baseadas no monetarismo. Isso significava, por exemplo, a crítica da noção de pleno emprego como objetivo a ser alcançado por uma política de Estado. Em 1988, porém, essas concepções ainda não se faziam presentes de forma hegemônica no cenário político nacional – situação que mudaria radicalmente em curto espaço de tempo.

Com a queda do Muro de Berlim, um ano após a promulgação da Constituição, desencadeia-se um processo de derrocada do socialismo nos países do leste europeu. Esse processo de largas implicações provocou alguns efeitos específicos no que se refere às políticas de direitos humanos. Isso porque a União Soviética e seus países aliados disputavam com o Ocidente – e, em especial, com os Estados Unidos – a cuja visão de direitos humanos deveria ser dada primazia: se aos direitos civis e políticos ou aos DESCs. Em 1961, quando os dois pactos internacionais referentes a esses direitos

29. Tendo como base o salário mínimo (SM) de 2008, deflacionado pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). Pobres são aqueles cuja renda familiar *per capita* é inferior a meio SM, e indigentes são aqueles cuja renda familiar *per capita* é inferior a um quarto do SM.

foram elaborados, os Estados Unidos ratificaram um e a União Soviética o outro. De fato, deveria ter havido apenas um pacto, mas a negativa das duas potências em reconhecer os direitos humanos em sua totalidade significou a necessidade de dividi-lo. Assim, a queda da União Soviética significava também, em alguma medida, a perda de força política e ideológica dos direitos sociais no plano internacional.

Indo na mesma direção, em 1989 era elaborado um conjunto de propostas de reformas do Estado que viriam a se tornar conhecidas como o Consenso de Washington. Esse receituário viria a ser aplicado na década de 1990, em maior ou menor grau, em diversos países da América Latina. No Brasil, a posse de Fernando Collor de Mello, em 1990, marca o início do período de hegemonia dessa concepção por parte da cúpula governamental. Entre as medidas propostas, encontravam-se a necessidade de desregulamentação econômica e trabalhista e o corte de gastos públicos (inclusive na área social), o que ia de encontro tanto a uma noção de justiça baseada na existência de direitos econômicos inerentes à pessoa humana quanto ao processo histórico de garantia constitucional desses direitos que resultara no texto de 1988.

Nesse cenário, 1988 aparece de fato como último momento de um contexto político iniciado com a abertura política, em que a expansão dos direitos sociais se colocava na pauta. A partir de então, e durante toda a década de 1990, o movimento nesse setor é de luta entre grupos que buscavam a subtração de direitos sociais e grupos que buscavam brejar essa subtração, ao mesmo tempo em que tentavam regulamentar e dar efetividade aos direitos garantidos na Constituição. Essa conjuntura implicava uma dificuldade à elaboração de uma política de direitos humanos por parte do Estado brasileiro. Por um lado, era esperado que com a promulgação da Constituição o Estado passasse a adequar sua atuação às determinações da nova legislação – o que significava, sem dúvida, uma mudança de prioridades nas políticas públicas. Por outro lado, a perda de legitimidade da própria noção de direitos sociais, associada à crise econômica enfrentada pelo país, impelia para certa interdição na elaboração de políticas nessa área. Em resumo, com o afastamento da questão social do centro da agenda política do governo federal e a inexistência de uma política nacional coerente que buscasse pôr em prática o programa de 1988, a capacidade transformadora do texto constitucional no que se refere aos direitos humanos se viu em larga medida alijada de efetividade.

5 O PÓS-CONSTITUINTE: POLÍTICA EXTERNA E ATUAÇÃO LEGISLATIVA

O período que se segue a 1988 é marcado por três características no que se refere à política de direitos humanos: *i*) uma busca de separação da política de direitos humanos da política social e econômica, como esferas distintas de atuação do Estado; *ii*) atuação predominantemente legislativa, área onde é possível fazer política sem comprometer o orçamento; e *iii*) compreensão dos direitos humanos como política de relações internacionais, buscando estabelecer uma nova (boa) imagem do país perante as nações do Atlântico Norte.

A primeira característica é resultado do que foi exposto no fim da seção anterior: a Constituição Federal foi promulgada, por assim dizer, no último suspiro de hegemonia do Estado social. Logo após sua promulgação, diversos setores, e mesmo o

presidente da República, afirmavam que a mesma tornaria o país ingovernável. Por trás dessa avaliação geral da ingovernabilidade gerada pela nova Constituição estavam duas teses, que se referem respectivamente ao campo político e ao campo social. A primeira defendia que o sistema político brasileiro – presidencialista, porém composto por diversos mecanismos institucionais parlamentaristas – daria poderes demais ao presidente e geraria instabilidades políticas constantes. A segunda era que a expansão dos direitos sociais gerava um conjunto de obrigações típicas de um Estado de bem-estar social europeu, sem que a economia nacional fosse suficientemente rica para custear esse sistema. Como consequência, ou se reduzia o escopo dos direitos sociais garantidos até que o país tivesse se tornado desenvolvido economicamente – o que não estava no horizonte visível, dado o baixo crescimento econômico que caracterizou o período – ou verificar-se-ia uma inevitável crise fiscal.

Ironicamente, um olhar retrospectivo permite-nos avaliar que é no campo dos direitos civis, e não no dos direitos sociais ou políticos, que o Estado encontrou maiores dificuldades para avançar no programa da Constituição. Entretanto, para a análise aqui empreendida, o fundamental é compreender como os atores sociais relevantes interpretavam a Constituição à época, e como isso se refletiu nas políticas de direitos humanos no período pós-Constituinte. Nesse sentido, o fato fundamental foi que, ainda no governo Sarney, e de forma ainda mais aguda com a eleição de Collor em 1989, toda uma matriz discursiva que se inseria de forma hegemônica no debate político dos anos 1980 perdera força.

Essa matriz, que compreendia a questão social como uma questão de reivindicação de *direitos*, gerava a possibilidade real de que o primeiro governo democraticamente eleito em 29 anos elaborasse uma política de direitos humanos a qual incluísse os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Com a deterioração da conjuntura econômica no início dos anos 1990 e a perda de legitimidade da noção de que a questão social deva ser enfrentada principalmente por meio de uma ação de Estado – como, aliás, perdera legitimidade qualquer noção que envolvesse o Estado como executor de políticas – essa possibilidade fora reduzida a algo próximo de zero.

Paralelamente, no governo Collor reforça-se a compreensão, por parte da alta burocracia diplomática e da cúpula governamental, de que o Brasil deveria alterar sua imagem no exterior, demonstrando seu novo *status* de país democrático e moderno.³⁰ Para tanto, era importante alterar, entre outras coisas, a forma como o Estado se relacionava com as normas internacionais dos direitos humanos, passando a reconhecê-las. Também, dentro da lógica da política de *abertura* (fundamentalmente econômica, mas também política, social e cultural) empreendida à época, abriu-se o país às críticas de ONGs internacionais e nacionais, bem como de órgãos da ONU, no que se refere às violações de direitos humanos. Como consequência, não apenas as

30. É importante notar que parte da burocracia diplomática brasileira nunca se afastou dos debates internacionais sobre direitos humanos, mesmo durante o período militar. Nos anos 1960, além da promulgação da Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher em 1963 (pré-golpe, portanto), o país assinou a Convenção sobre a Escravatura (1965), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969) e participou ativamente dos debates sobre a descolonização africana. No início dos anos 1970, o Brasil ainda viria a promulgar, em 1972, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, documento adicional ao pacto que já havia sido assinado pelo Brasil em 1961.

ONGs passaram a divulgar com maior frequência casos flagrantes de violações de direitos, como também passaram a pressionar o governo para que o mesmo ratificasse os principais tratados internacionais de direitos humanos.

Nesse contexto, no início de 1991 o país finalmente promulga sua adesão à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.³¹ No ano seguinte, promulga-se a adesão aos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre DESCs, bem como à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José). É dessa forma que o governo federal assume no início dos anos 1990 uma política de atuação na área. Como consequência não prevista dessa ação de organizações da sociedade civil, a política de direitos humanos do governo brasileiro nasce como área da política exterior, de forma que as iniciativas governamentais visavam mais melhorar a imagem do país do que de fato garantir os direitos da população. Essa prática permanece como elemento importante da política de direitos humanos do país até hoje, fortalecendo determinados temas em detrimento de outros a partir da agenda internacional.

Em outras palavras, a “mobilização da vergonha” (PINHEIRO, 1996) por organizações internacionais, aliada às recomendações da ONU ao Estado brasileiro, influenciou diretamente uma presença mais ativa do Estado na garantia dos direitos humanos. Porém, essa influência possui agenda própria, com determinada seletividade de temas prioritários (por exemplo, violência policial, tortura, prisões, povos indígenas, execuções extrajudiciais etc.) que não necessariamente corresponde plenamente aos principais problemas do país tais quais percebidos pelos atores nacionais.³² Além disso, ganham maior importância na agenda política casos emblemáticos com forte repercussão midiática, em detrimento de questões estruturais. Como resultado, é dada maior evidência – e, conseqüentemente, mais interesse político e recursos – para políticas que possam ter boa repercussão internacional.

Essa tensão entre a agenda internacional (pressão de ONGs, ONU e governos) e a agenda nacional (consolidação da cidadania no país) é percebida pelos próprios atores centrais ao processo. É bastante significativo dessa percepção que, quando do lançamento do primeiro relatório brasileiro referente ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos em 1995 – portanto, no exato momento em que o país iniciava a elaboração de um programa que visava superar o paradigma acima descrito –, o chanceler Luiz Felipe Lampreia tenha considerado relevante informar que

(...) o compromisso do governo brasileiro com os direitos humanos é um corolário necessário e insubstituível da democracia e do nosso desejo de transformar para melhor a sociedade brasileira (...).

31. Cabe notar que já em 1985 o presidente Sarney havia assinado a Convenção em assembleia da ONU. Entretanto, a mesma só foi ratificada em 1989 e promulgada em 1991, já no governo Collor. De fato, apesar do enorme significado político e simbólico dessa assinatura na primeira assembleia da ONU assistida por um governo civil desde o golpe militar, é apenas a partir da promulgação que um instrumento internacional passa a produzir efeitos no país. Essa especificidade da processualística dos tratados internacionais em geral passa ao largo dos analistas, que em geral identificam 1985 como o momento em que o Brasil reconhece a Convenção.

32. Essa influência se exerce também por meio do financiamento direto realizado por fundações ligadas a igrejas, a governos de países centrais ou a organizações filantrópicas (SIKKINK, 2006). Exemplo notável dessa influência na agenda dos direitos humanos é o trabalho realizado pela Fundação Ford, que desde os anos 1980 apoia ativamente estudos, pesquisas e projetos na área dos direitos humanos em toda a América Latina.

Esse compromisso não é simples resposta ao interesse internacional, é um reflexo da cidadania que se consolida no país (PINHEIRO, 1996, p. 51).

Também no campo da atuação legislativa, que é a terceira característica do período acima indicada, os avanços mais significativos se referem à incorporação ao direito brasileiro dos principais pactos e convenções internacionais. Assim, em grande parte os avanços legislativos do período se conectam com a política de relações exteriores no âmbito dos direitos humanos. Ainda que a assinatura do Pacto de São José não significasse que o Brasil reconhecia a autoridade da Corte Interamericana de Direitos Humanos – o que só viria a ocorrer em 1998 –, e os pactos dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais também não submetessem o país à autoridade de qualquer corte, a assinatura dos mesmos marcou um reconhecimento importante por parte do Estado brasileiro, que, entre outras coisas, se comprometeu a elaborar relatórios sobre o cumprimento desses dois pactos. Uma vez que os relatórios são, via de regra, acompanhados de um contrarrelatório elaborado pela sociedade civil – sendo ambos, o relatório governamental e o não governamental, avaliados pela ONU –, a assinatura dos pactos significa também maior transparência e o estabelecimento de um canal oficial de disseminação de informações sobre violações de direitos humanos no país.

Além dos instrumentos internacionais já citados, destaca-se também no período a ratificação da Convenção dos Direitos da Criança. Ao contrário dos instrumentos anteriores, essa convenção resultou, mesmo antes de ser ratificada, numa adequação da legislação nacional aos padrões nela estabelecidos, por meio da substituição do Código de Menores pelo ECA. Por outro lado, até o momento o país enviou apenas um relatório à Comissão dos Direitos da Criança da ONU em 2003 – com 11 anos de atraso.

Também, o período foi marcado pela elaboração de políticas para grupos específicos, destacando-se a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – que se soma à criação da Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência (Corde) ainda em 1989 –, a Política Nacional do Idoso e o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica). É ainda nesses anos que são instituídos os Conselhos Nacionais do Idoso e dos Direitos da Criança e do Adolescente, retomando um processo de instituição de conselhos de defesa de direitos que se inicia com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em 1985.

Por último, uma das vertentes da produção legislativa na área dos direitos humanos foi resultado direto da própria Constituição, que demandava a regulamentação infraconstitucional em vários temas. No período entre 1989 e 1994, podemos citar legislação que tratava de temas como Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei Federal nº 8.080/1990 –, seguridade social (nº 8.212/1991), assistência social (nº 8.742/1993) e organização do ministério público (nº 8.625/1993, Lei Complementar nº 75/1993). *Grosso modo*, é possível compreender todos esses avanços legislativos do período como consequência do texto constitucional. É certo que a assinatura dos pactos e convenções se insere no contexto de uma política específica de relações internacionais; entretanto, essa política só se torna possível após a redemocratização e o reconhecimento legal dos direitos e garantias fundamentais. Além disso, a Constituição, no seu artigo 4º, inclui explicitamente a prevalência dos

direitos humanos como um dos dez princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil.

No que se refere às legislações em áreas como previdência, assistência, seguridade, saúde e justiça, estas são, como indicado anteriormente, consequência da necessidade de melhor regular aquilo que se encontrava expresso de forma geral no novo texto constitucional. Da mesma forma, os avanços na defesa dos direitos de grupos como idosos, crianças e pessoas com deficiência – avanços que não são apenas legais, como também institucionais – também se relacionam com a ampliação no reconhecimento dos direitos desses grupos pela Constituição. Mesmo o ECA e a Convenção dos Direitos da Criança encontram respaldo no texto constitucional, em especial no seu artigo 227.³³

Fechando o período, alguns meses após o *impeachment* do presidente Fernando Collor e a posse do vice Itamar Franco em 29 de dezembro de 1992, inicia-se uma série de reuniões entre o governo e representantes da sociedade civil com o objetivo, inicialmente, de preparar a agenda brasileira para a Conferência de Direitos Humanos de Viena. Essas reuniões marcam o início de um processo que viria a culminar na edição do PNDH, em maio de 1996.

6 PNDH: GÊNESE, ESTRUTURA E DESDOBRAMENTOS

6.1 ANTECEDENTES DO PNDH

Para compreender o processo de elaboração do PNDH, é necessário primeiramente contextualizar o papel que a sociedade civil desempenhava à época. Em 1992, observou-se um retorno da efervescência sociopolítica que havia caracterizado a década anterior, tendo como novidade o fortalecimento de dois atores coletivos: os estudantes, com intensa participação no movimento pela cassação do presidente da República, e as organizações da sociedade civil. Entre essas organizações, destaca-se um grupo de mais de 200 entidades – incluindo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a OAB e a CNBB – que se autointitulava Movimento Democrático pelo Fim da Impunidade. Logo em seguida, o movimento – que seria rebatizado como Movimento pela Ética na Política – teria papel decisivo nas manifestações populares, nas articulações congressuais para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e na elaboração da petição de *impeachment*, a qual viria a ser assinada pelos presidentes da OAB e da ABI.

Entre os organizadores do movimento encontrava-se o sociólogo do Ibase Herbert de Souza, conhecido como Betinho. Em abril de 1993, é lançada sob a liderança de Betinho a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Com o apoio não só de organizações da sociedade civil, mas também de órgãos públicos (principalmente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal), a Ação da Cidadania organizou comitês de distribuição de alimentos que, em julho de 1994, somavam um total de 5.182. Além disso, quando da realização da campanha do

33. A instituição do Pronaica também está expressa nesse artigo, em seu parágrafo primeiro: “O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos”.

Natal sem Fome em 1993, o Ibope apurou que a campanha contava com o apoio de 93% da população, mobilizando quase 25 milhões de pessoas – das quais 2,7 milhões participavam diretamente nos comitês (DEMO e OLIVEIRA, 1995). Dada essa conjuntura, não é exagero afirmar que a legitimidade e o poder político das organizações da sociedade civil no período não possuíam precedentes, influenciando inclusive na legitimidade do próprio governo. Anos mais tarde, com o fortalecimento da ação do governo federal na área dos direitos humanos por meio da criação de uma secretaria nacional, essas organizações viriam a ter papel preponderante tanto como interlocutoras na formulação das políticas, quanto como receptoras de recursos e implementadoras de projetos em áreas como acesso à justiça e registro civil, proteção de testemunhas, aplicação de medidas socioeducativas e prevenção à violência.

Um segundo ator importante a ser contextualizado nesse período é a mídia. Com o fim da censura, os meios de comunicação passaram a noticiar com maior frequência casos de corrupção, retomando um padrão que se observava no período populista. Ainda que a Constituição não tenha sido capaz de fomentar uma alteração no modelo oligopolístico das empresas do setor (HAMBURGER, 2002) – o que representa ainda hoje obstáculo para a circulação livre de ideias e a consolidação da democracia no país – os meios de comunicação operaram nos últimos 20 anos uma transformação nas práticas políticas e de certos setores do Estado.

No que se refere às práticas políticas, é inegável que o fim da censura impõe maior espaço para o controle democrático dos mandatários. Em especial, a instituição das CPIs tornou-se, em larga medida, um evento midiático – o que serviu também para que os trabalhos dessas comissões fossem mais transparentes e permeáveis ao controle social (SOUZA, 2001). Foi por meio de uma CPI que se iniciou o processo parlamentar que culminaria com a cassação do mandato do presidente da República.

Para os direitos humanos, o principal resultado da ação da mídia foi a amplificação da indignação pública frente às chacinas que marcaram o período. Entre o afastamento de Collor da presidência, em 2 de outubro de 1992, e a promulgação do PNDH, em 13 de maio de 1996, ocorreram, entre outros eventos de menor repercussão, o massacre do Carandiru (outubro de 1992); a chacina da Candelária (julho de 1993); a chacina de Vigário Geral (agosto de 1993); o massacre de Corumbiara (agosto de 1995); e o massacre de Eldorado dos Carajás (abril de 1996).

Em comum, todos esses episódios envolveram a execução de pessoas por meio da ação de policiais militares. Como resultado, a questão da violência institucional – que era central na pauta do Movimento Nacional de Direitos Humanos (GETÚLIO, 1999), mas encontrava dificuldade de se inserir na agenda política num contexto de aumento da criminalidade violenta e fortalecimento de concepções autoritárias de controle da criminalidade³⁴ – volta à esfera pública. É nesse contexto que se desenvolve o processo que culminaria na formulação do PNDH.

Iniciando o processo, em maio de 1993 o chanceler Fernando Henrique Cardoso convoca reuniões com a sociedade civil nas preparações para a Conferência de Direitos Humanos de Viena. Há cinco aspectos a serem destacados nessa conferência. Primeiro, a mesma contou com a participação expressiva da sociedade organizada, o que era uma

34. Cabe notar que é desse período (1990) a edição da Lei dos Crimes Hediondos.

inovação recente no âmbito do sistema ONU. Segundo, a declaração aprovada afirmava pela primeira vez no âmbito internacional que a democracia era o melhor regime político para a promoção dos direitos humanos. Terceiro, a declaração afirmava que o direito ao desenvolvimento era um direito humano, o que foi interpretado como uma vitória dos países em desenvolvimento frente às concepções mais tradicionais dos países centrais. Quarto, a declaração afirmava a inter-relação, a interdependência e a indivisibilidade dos DESCs, civis e políticos – o que, novamente, implicava uma derrota das concepções mais restritivas dos direitos humanos, defendidas especialmente pelos Estados Unidos.

E quinto, e mais importante, o plano de ação da Conferência de Viena conclamava os Estados a elaborarem PNDHs.

Segundo relata Pinheiro (1996), atendendo ao pedido de ONGs brasileiras em Viena, o Ministério da Justiça convocou uma série de reuniões entre julho e outubro de 1993, das quais participaram cerca de 30 entidades de direitos humanos, ministros civis e militares, parlamentares e representantes das polícias. Como resultado, foi apresentado pelo ministro da Justiça em seminário de comemoração dos 45 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos um Programa Nacional de Combate à Violência.³⁵ Não se tratava, entretanto, de um programa governamental no sentido que normalmente entendemos hoje, após a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs): tratava-se de um conjunto de medidas de cunho legal e, em menor medida, institucional, com pequena implicação orçamentária. O programa propunha:

- instauração de um fórum de ministros para a definição de uma política de cidadania;
- reformulação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana;
- transformação da Secretaria de Polícia Federal em Secretaria Federal de Segurança Pública;
- obrigação de assistência jurídica aos presos;
- bolsas de estudos para crianças e adolescentes;
- proteção às vítimas; e
- lei especificando os crimes de direitos humanos.³⁶

Retomando as três características do período (separação dos direitos humanos da questão social, foco no Legislativo e direitos humanos como política de relações internacionais) é inegável que esse programa continha as três em algum nível. A proposta centrava-se principalmente em questões relativas aos direitos civis. Também, ela era predominantemente voltada para a reforma da legislação vigente. Entretanto, naquilo que parece à primeira vista a característica mais clara do programa – sua relação com a política externa – havia uma novidade que invertia a lógica da ação do governo até então. Apesar de o programa proposto provir de debates iniciados no

35. O seminário ocorreu no Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), o que é significativo se contarmos que será nesse núcleo que em 1995 iria se elaborar o pré-projeto do PNDH.

36. Uma última proposta, de passar os crimes comuns das polícias militares para a justiça comum, não foi incluída no programa.

âmbito de uma conferência da ONU, o mesmo havia sido elaborado por atores nacionais e com uma pauta nacional (a violência).

Em suma, não era o objetivo do programa melhorar a visão do país no exterior. Antes disso, os atores envolvidos na sua elaboração buscaram aproveitar o espaço aberto por uma agenda internacional para influir na política nacional de direitos humanos – política essa que era, em vários aspectos, inexistente.

O plano não obteve sucesso, e nenhuma das suas medidas foi examinada pelo Congresso ou implementada pelo governo naquele momento. Entretanto, o contexto que levou à sua elaboração permanecia. Em 1995, o novo presidente Fernando Henrique Cardoso anuncia no dia da independência que o governo iria elaborar um PNDH. No seu discurso, o presidente afirma que “(...) essa luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos(...) essa vontade do nosso povo, de não apenas falar de direitos humanos, mas também de garantir a sua proteção” (CARDOSO, 1995).

O título desse discurso presidencial é *Direitos Humanos: Novo Nome da Liberdade e da Democracia*. E é essa concepção dos direitos humanos como algo relevante não apenas para as boas relações internacionais, mas também para a consolidação democrática, que opera uma mudança na política do governo federal para os direitos humanos e inspira a elaboração do PNDH.

6.2 O PNDH: DIREITOS HUMANOS COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA

A elaboração do PNDH marca a principal mudança no tratamento do tema pelas políticas públicas federais no período pós-1988. Até a sua promulgação, a ação federal na área era: *i*) dispersa para cada setor; *ii*) marcada por políticas de cunho assistencialista e filantrópico em áreas como criança e adolescente, pessoas com deficiência e povos indígenas; *iii*) voltada principalmente para uma agenda internacional e a repercussão de casos exemplares de violações ocorridos no período; e *iv*) centrada na aprovação de tratados e na elaboração de normas, em detrimento da implementação de programas por parte do Executivo.

Essa situação começa a se alterar a partir do PNDH. A política pública passa a ter um norteador de todas as ações empreendidas, que visam menos casos específicos do que a criação de condições estruturais para a melhoria da situação dos direitos humanos como um todo, compreendendo mudanças legais, inovações institucionais e elaboração de programas e ações com dotação orçamentária. Concebido por meio do diálogo entre setores do Estado e da sociedade civil – envolvendo a realização de seminários em todas as regiões do país, a apresentação do pré-projeto³⁷ na ONU e a realização de uma Conferência Nacional de Direitos Humanos – o PNDH resultou, quase um ano após o seu lançamento, em maio de 1996, na criação de uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) dentro da estrutura do Ministério da Justiça, com o intuito de coordenar e monitorar o programa.

37. Cabe notar que a elaboração do pré-projeto e a organização dos seminários ficaram a cargo do NEV/USP, sob a coordenação de Paulo Sérgio Pinheiro, que também era membro da CTV. Dessa forma, não é fortuita a proximidade entre as propostas da CTV e as ações constantes no PNDH.

No que se refere ao texto do PNDH em si, podemos identificar quatro proposições que embasam a elaboração do programa:

- direitos humanos como caminho para a consolidação democrática;
- direitos humanos como questão de Estado e alvo de políticas públicas;
- relação de parceria com a sociedade civil, envolvendo maior abertura do Estado às críticas nacionais e internacionais; e
- direitos civis como prioridade estratégica, focando o direito à vida, à segurança, e a luta contra a impunidade.

Destaca-se nessas proposições a priorização dos direitos civis. Essa prioridade é condizente com toda uma tradição etapista das teorias da cidadania construída a partir do texto *Cidadania, Classe Social e Status*, de Marshall (1967). *Grosso modo*, tal teoria, formulada a partir do caso histórico britânico, entende a garantia dos direitos civis como caminho para a reivindicação e posterior consolidação dos direitos políticos, que por sua vez desembocariam, mediante a ampliação da participação política da classe trabalhadora, na reivindicação e posterior consolidação dos direitos sociais. Portanto, se o objetivo da política de direitos humanos era a consolidação democrática, fazia sentido, segundo essa teoria, que a mesma focasse nos direitos civis.

Mas o programa, bem como seu conteúdo, era fruto também do campo de possibilidades que se abria para uma política de direitos humanos no Brasil naquele momento. Primeiramente, o forte envolvimento do governo brasileiro e do próprio presidente da República na Conferência de Viena deu força à proposta de elaboração de PNDHs. Segundo, a hegemonia do ideário (neo)liberalizante entre as forças políticas que compunham o governo Fernando Henrique Cardoso, somada à primazia estratégica da estabilidade econômica sob a questão social, significava tanto uma perda de legitimidade da classificação dos direitos sociais inscritos na Constituição como direitos fundamentais com o mesmo *status*, quanto uma interdição à ideia mais geral de que o Estado devesse promover amplas políticas sociais como forma de mitigar os efeitos adversos do livre mercado. Esse cenário limitava a possibilidade de um programa que visasse à efetivação de direitos econômicos e sociais,³⁸ mas não punha obstáculos a uma agenda de aprimoramento do sistema de justiça e de segurança pública cujas bases orçamentárias não eram expressivas.

Terceiro, a emergência do tema da violência, pelo aumento exponencial da criminalidade violenta desde os anos 1980 se somava à ocorrência recente de uma série de chacinas com forte envolvimento de agentes do Estado, amplamente divulgados na mídia e que geraram comoção nacional e clamor contra a impunidade. Esse surgimento do tema da violência como fenômeno geral, mas cuja face mais clara à época estava ligada à violência institucional, abria espaço para um discurso de direitos humanos com ressonância na sociedade, voltado à garantia do direito à vida,

38. Cabe notar que a questão da cultura dos direitos humanos está presente no PNDH. Em 1995, os atores que formularam o PNDH viam, assim como aqueles que elaboraram as propostas da CTV mais de uma década antes, que a questão da educação para a cidadania e as campanhas de esclarecimento da população eram necessárias. Se, por um lado, é possível afirmar que essa semelhança se deve antes de tudo ao fato de se tratar do mesmo grupo político, por outro se observa hoje uma retomada desse tema, que se inicia com o lançamento do Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos em 2007 e se fortalece com a inclusão do tema no PPA de 2008-2011.

à segurança e contra a impunidade. De forma congruente, o direito à vida abre o PNDH, com duas subseções: “segurança das pessoas” e “combate à impunidade”.

É significativo que, com o lançamento de um programa que era decorrência do documento marcante da reconciliação dos direitos de primeira e segunda geração no âmbito internacional (Viena), o Brasil observasse um retrocesso constrangedor nesse campo. Frente à reconciliação observada já na Carta de 1988, quando tantos direitos individuais quanto coletivos receberam garantia constitucional, o programa claramente dá primazia à primeira geração de direitos, buscando assim, simultaneamente, organizar e restringir a pauta reivindicatória dos movimentos de direitos humanos.

Do ponto de vista prático, o programa avança na garantia de direitos sociais apenas para grupos específicos – “crianças e adolescentes”, “mulheres”, “população negra”, “sociedades indígenas”, “estrangeiros, refugiados e migrantes”, “terceira idade” e “pessoas portadoras de deficiência” – sob o título Direitos Humanos, Direitos de Todos. Ou seja, o avanço nesse campo seguiu a lógica da *especificação*, lógica essa que não foi sem repercussões para a política como um todo. Em parte devido ao fato de a SNDH ter herdado da antiga Secretaria Nacional dos Direitos de Cidadania do Ministério da Justiça tanto a Corde quanto o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), desde o início a ação desse órgão foi muito voltada, principalmente em termos financeiros, para a proteção dos direitos de grupos especialmente vulneráveis à violação dos direitos. Outras questões relativas aos direitos fundamentais de cunho mais universalista (saúde, educação, trabalho) ficaram a cargo dos órgãos setoriais correspondentes, sem que houvesse uma preocupação sistemática em atribuir conteúdo de direitos humanos a essas políticas.

De forma positiva, o PNDH estabeleceu uma agenda real para o Congresso Nacional. Somente nos primeiros anos, o parlamento aprovou uma lista de reformas e medidas previstas no programa, dentre as quais se destacam: *i*) o reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei nº 9.140/1995); *ii*) a transferência da justiça militar para a justiça comum de crimes dolosos praticados por policiais militares (Lei nº 9.299/1996); *iii*) a tipificação do crime de tortura (Lei nº 9.455/1997); e *iv*) a obrigação da presença do ministério público em todas as fases processuais que envolvam litígios pela posse da terra urbana e rural (Lei nº 9.415/1996).

Esses dispositivos, além de abrirem o caminho para a imposição de uma pauta propositiva na área de direitos humanos, tinham o objetivo de inserir no ordenamento jurídico nacional o vasto conjunto de direitos assegurados pela Declaração Universal de 1948. Com isso, o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade dos governos ditatoriais por mortes e desaparecimentos, dando um importante passo rumo à constituição do que se convencionou chamar de “direito à memória e à verdade”, além de tornar possível a aplicação efetiva dos preceitos da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, aprovada pela ONU em 1984.

Dadas as críticas da sociedade civil, a segunda versão do programa (PNDH II), lançada em 2002, incorporou à lista de temas abarcados o direito à educação; à saúde, à previdência e à assistência social; ao trabalho; à moradia; ao meio ambiente; à alimentação; e à cultura e ao lazer. Também foram incorporados dois novos grupos: os ciganos e a população de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transgêneros (LGBT).

Somando-se a isso, em 2003 a Secretaria de Estado de Direitos Humanos foi elevada a secretaria especial, dotada de *status* ministerial e com mandato para atuar de forma transversal, articulando com a sociedade civil, conselhos e órgãos da administração pública federal e objetivando a incorporação da perspectiva dos direitos humanos nas políticas públicas implementadas em todo o país, tendo especial atenção às especificidades dos grupos mais vulneráveis a terem seus direitos violados. Em conjunto, essas duas alterações significaram uma ampliação tanto do escopo do PNDH quanto dos recursos institucionais disponíveis para implementá-lo – principalmente quando se considera a criação concomitante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM).

O processo de incorporação dos direitos humanos como política de Estado no Brasil, objeto da análise aqui empreendida, mostra dois movimentos antagônicos e sucessivos. No período que vai de 1968 a 1988, a questão dos direitos humanos emerge na esfera pública e vai ampliando seu escopo tanto no que se refere ao amplo leque de temáticas associadas a ela quanto no tocante à pluralidade dos atores que se incorporam ao movimento social em prol da questão. Essa amplitude, típica em momentos de transição democrática, atinge seu ápice na Assembleia Constituinte. Após a Constituição, observa-se o movimento contrário: o tema torna-se compartimentalizado e define-se uma agenda mais restritiva do que são *direitos humanos*.

Esse poder simbólico de nomear e classificar, operado pela lógica da ação estatal, não é sem consequências práticas, como se pode observar pelas metamorfoses nas concepções de políticas de direitos humanos a partir de 1988 aqui analisadas. Até 1988 os direitos humanos são uma abordagem e um conjunto de princípios gerais aplicáveis a um grande conjunto de temáticas, e cuja atuação preferencial em um ou outro tema se deve antes de tudo a uma avaliação de contexto das violações mais graves (ausência de democracia, falência do sistema penal, desaparecimentos políticos etc.). A partir de então, observa-se que alguns desses temas foram incorporados formalmente como políticas de direitos humanos, enquanto outros permaneceram ligados a outras esferas do governo federal. De um ponto de vista burocrático-departamental, por exemplo, desaparecidos políticos e adolescentes em conflito com a lei são temáticas dos direitos humanos, enquanto anistia e sistema penitenciário não o são.

Dessa forma, a história da formação de uma política de direitos humanos no Brasil é também uma história de exclusões e adequação à lógica de ação estatal. Contra essa tendência compartimentalizadora da administração pública, a proposta da transversalidade expressaria, no contexto da ampliação dos temas abordados pelo PNDH, a possibilidade de um retorno à noção de direitos humanos como algo mais que o somatório de temáticas que não estão já diretamente enquadradas em outros espaços. Entretanto, o formato das novas secretarias especiais, com estruturas administrativas pesadas, gerenciadoras de programas com públicos-alvo específicos e demandantes de orçamentos cada vez maiores, aponta também para o caminho inverso, ou seja, a maior compartimentalização, dando a essa inovação institucional um caráter ambíguo.³⁹

39. Para uma discussão sobre a política de transversalidade, ver Ipea (2009b).

Apesar dessa ambiguidade, em dezembro de 2008 realizou-se a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, com o objetivo de revisar o PNDH e subsidiar a formulação de sua terceira versão, lançada em dezembro de 2009. O longo espaço entre a realização da conferência e o lançamento do PNDH III, inicialmente previsto para maio de 2009, é explicado pelo esforço, por parte da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, em comprometer todas as pastas ministeriais com o programa. De fato, o Decreto n.º 7.037, que o institui, é assinado pelos titulares de 28 pastas. Ao contrário dos anteriores, o novo programa se propõe a estruturar a ação do Estado não por meio de temas, mas de eixos estratégicos e diretrizes transversais. Além disso, vislumbra-se a possibilidade de que o novo PNDH contemple a incorporação de indicadores que permitam avaliar a sua implementação. Essa nova proposta organizadora do PNDH permite-nos antever a possibilidade de os direitos humanos retomarem seu papel como diretriz norteadora de toda a política estatal, não se resumindo às áreas mais tradicionalmente ligadas ao tema e englobando tanto as políticas sociais como as de desenvolvimento econômico e de meio ambiente. Essa visão se contrapõe à proposta do PNDH I, e, numa perspectiva histórica, permite-nos antever o fechamento de um ciclo de retorno à agenda proposta pela Constituição de 1988, ciclo esse que havia se iniciado com a inclusão dos direitos sociais no PNDH II em 2002 e se fortalecido com a criação de secretarias especiais com o papel de promover a transversalidade em 2003.

Entretanto, entre as pastas cujos nomes dos titulares não constam do decreto, destacam-se os ministérios da Defesa e da Agricultura. Não por acaso, são duas áreas onde permanece em larga medida o *status quo* herdado de períodos autoritários anteriores, ambas dominadas por grupos dotados de grande capital político e capacidade de exercer a coerção pela força. Esses grupos – os latifundiários no caso da Agricultura e os oficiais da reserva, no caso da Defesa – são extremamente mobilizados contra propostas de, respectivamente, revelar a verdade sobre os crimes de Estado durante o último período de exceção e promover a reforma agrária. Nesse contexto, colocou-se em xeque a proposta de retomada do papel norteador dos direitos humanos para o Estado brasileiro, evidenciando-se no processo campos de poder avessos ao avanço dessa concepção também em áreas como meio ambiente e meios de comunicação de massa.

7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

O processo de redemocratização que culmina na Constituição é vetor de diversas alterações na forma de atuação e na pauta reivindicatória dos grupos ligados aos direitos humanos no país. De forma condizente, a relação entre Estado e direitos humanos sofre profundas alterações nesse período. Primeiro, a partir da Lei de Anistia, com a diminuição (mas não supressão) da repressão política, reduz-se o peso da pauta ligada à violação de direitos pelo regime militar (censura; prisões arbitrárias; repressão a manifestações e grupos dissidentes; torturas; mortes e desaparecimentos). Esse tema só voltaria com força ao debate público a partir de 1995, quando se reconhece a relação estreita entre a formação de uma memória histórica crítica do período da repressão e a legitimação do regime democrático. Em seu lugar, ocupa espaço um amplo movimento social cuja pauta principal era a redemocratização.

Simultaneamente, o surgimento de movimentos sociais populares marca a inclusão no rol da agenda dos direitos humanos de uma pauta reivindicatória voltada para a garantia dos direitos sociais.

A partir da conquista da garantia legal dos direitos civis, políticos e sociais, que se cristaliza com a Constituição, a estratégia de atuação política se altera. O centro da atuação durante a abertura fora a pressão exercida pelas organizações da sociedade civil, combinadas às organizações internacionais, focada em casos singulares e “exemplares” de violações dos direitos humanos, objetivando gerar uma pressão internacional sobre o Estado brasileiro. Dada a nova ordem democrática, os atores passam de uma fase de denúncia de um Estado que não respeita os direitos humanos para uma fase de proposição e pressão sobre o próprio Estado, que se abre para o jogo político democrático, mas permanece em suas práticas violando os direitos humanos.

Com a volta do governo civil após 21 anos de ditadura militar, o primeiro movimento de incorporação dos direitos humanos na atuação governamental centrou-se na esfera legislativa e, em menor grau, no campo das relações internacionais. É nesse período, que de fato se inicia com os primeiros trabalhos da Assembleia Constituinte em 1987 e vai até 1995, que o país garante constitucionalmente os direitos e garantias fundamentais – incluindo entre eles os direitos sociais –, ratifica os principais tratados internacionais e promulga uma série de leis que visam coibir violações dos direitos humanos ou garantir os direitos de grupos específicos. Entretanto, apesar de alguns avanços, não havia ainda uma política pública federal de direitos humanos estruturada no país. A ação do governo central era marcada pela dispersão setorial, pelo cunho assistencialista e filantrópico nas políticas para os grupos vulneráveis e pela agenda pautada pela repercussão internacional de casos de violações de direitos.

Apenas em 1996, com a elaboração do PNDH, o tema dos direitos humanos avança no âmbito do Estado e deixa de ser uma questão puramente legal ou de política externa, tornando-se objeto sistemático de políticas públicas. Entretanto, dada a conjuntura da época de, por um lado, forte crítica à atuação do Estado na área social e à própria ideia de direitos sociais, e, por outro, de aumento da violência urbana e rural e de uma série de violações dos direitos humanos por parte de agentes do Estado, o PNDH centra sua atuação na consolidação dos direitos civis e políticos, focando questões como redução da violência e combate à impunidade. Nesse sentido, o surgimento dos direitos humanos como política pública federal sistemática se dá sob o custo de uma restrição da pauta reivindicatória.

Desde então, a temática dos direitos humanos não deixou mais de ocupar espaço sempre crescente na agenda do governo federal. Dois movimentos distintos, porém correlatos, vêm sendo observados desde então: *i*) o crescimento de importância das ações de promoção e defesa dos direitos dos chamados “grupos vulneráveis” como foco de atuação governamental e da sociedade civil; e *ii*) a crescente importância dada aos DESCs na agenda governamental de promoção dos direitos humanos.

O primeiro movimento está fortemente ligado à compartimentalização da ação do Estado voltada à defesa dos direitos humanos. Com a absorção por parte da SNDH de departamentos voltados para a defesa dos direitos das pessoas com deficiência e das crianças e adolescentes, boa parte da estrutura da secretaria via-se voltada para o

tratamento desses dois temas. Posteriormente, com a criação da SEPM e da SEPPIR, também mulheres e negros viram-se fortalecidos. Por outro lado, temas historicamente tratados por ministérios “fortes” (educação, saúde, previdência) permaneceriam pouco permeáveis à atuação dos gestores governamentais dos direitos humanos, e temas considerados por demais problemáticos (sistema penitenciário, anistia) permaneceriam ligados ao Ministério da Justiça.

O segundo movimento, que se inicia com as críticas da sociedade civil ao PNDH I e a inclusão de diversos direitos sociais no PNDH II, foi fortalecido pela maior ênfase do atual governo na ideia de que os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) são fundamentais para a garantia concreta dos direitos humanos. Ligada a essa percepção, observa-se que é nesse segmento que estão os principais avanços do governo na área. Isso resulta num discurso público e numa prática política algo diferente quando se comparam 1995 e 2010 – sem representar, entretanto, uma ruptura.

Observa-se, por um lado, certa continuidade em preocupações clássicas para a área, como discriminação racial e de gênero, acesso à justiça e fim da tortura. Por outro lado, observa-se um retorno a uma visão política mais próxima àquela enunciada na Constituição de 1988, que incluía expressamente os direitos sociais no rol dos direitos humanos e entendia que o Estado tem papel fundamental a cumprir para a efetivação dos mesmos.

Esse movimento se fortalece em 2009 com a aprovação do novo PNDH, cuja conferência preparatória, realizada em dezembro de 2008, apontou para uma convergência entre governo e sociedade civil no sentido de entender os direitos humanos como uma diretriz a pautar todas as ações do Estado. Assim, ao lado de temas tradicionais como polícias, sistema prisional, discriminação e grupos vulneráveis, foram incluídas no programa questões ligadas à pobreza e à desigualdade, ao direito a um meio ambiente sustentável e à relação entre desenvolvimento e direitos humanos.

Nesse sentido, as perspectivas para as políticas públicas apontam para a retomada da vocação universalista e transversal dos direitos humanos, em contraponto ao projeto focalizado e temático do primeiro PNDH. Entretanto, é fundamental recordar que a agenda proposta em 1995, de pacificação social, combate à impunidade e à violência institucional e de garantia do direito à vida continua, infelizmente, bastante atual. Responder a essa dupla demanda – dar continuidade no enfrentamento dos principais problemas observados no Brasil no que se refere à violação dos direitos humanos e, simultaneamente, abrir-se para um diálogo (e, por vezes, um embate) com o todo do fazer estatal – é, hoje, o principal desafio para a política nacional de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ALERS – Assembleia do Estado do Rio Grande Do Sul. *Relatório Azul: garantias e violações dos direitos humanos no RS*. Porto Alegre, 1998.
- ALN/MR-8 – AÇÃO LIBERTADORA NACIONAL. MOVIMENTO REVOLUCIONÁRIO 8 DE OUTUBRO. *Manifesto do sequestro do embaixador americano no Brasil*. Rio de Janeiro, 1969. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/tematica/1969/09/04.htm>> Acessado em: 15 mar. 2009.
- ALVES, M. M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- ARNS, P. E. (Org.). *Brasil: nunca mais – um relato para a história*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- BENEVIDES, M. V. Participação popular na Constituinte: um corretivo para a representação política. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v. 4, n. 1, 1990.
- BICUDO, H. A violência e a Constituinte. In: PINHEIRO, P. S.; BRAUN, E. (Org.). *Democracia versus violência: reflexões para a Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Ata das comissões*. Comissão 1b. Brasília, 7 abr. 1987.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acessado em: 10 mar. 2009.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). *Percepção sobre os direitos humanos no Brasil*. Brasília, 2008.
- CALDEIRA, T. Direitos humanos ou ‘privilégios de bandidos’? In: *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 30, jul. 1991.
- CARDIA, N. Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia – os desafios para a consolidação democrática. In: PINHEIRO, P. S. et al. (Coord.). *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Relatório final. São Paulo: NEV/USP, fev. 1999.
- CARDOSO, F. H. *Direitos humanos: novo nome da liberdade e da democracia*. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1995.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COELHO, J. G. L. O processo constituinte, 1987-1988. In: GURAN, M. (Org.). *O processo constituinte, 1987-1988*. São Paulo: Agil; Brasília: CEAC/UnB, 1988.
- COIMBRA, C. M. B.; ROLIM, M. Tortura como consequência do regime autoritário. *Revista CEJ*, Brasília, n. 14, p. 5-13, mai./ago. 2001.
- COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. *Direitos à verdade e à memória*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.
- COSTA, C.; GAGLIARDI, J. Lysâneas, um autêntico do MDB. *Revista Estudos Históricos*, CPDOC/FGV, n. 37, 2006.
- DEBRAY, R. *Révolution dans la révolution*. Luttés armées et lutte politique en Amérique Latine. Paris: Maspero, 1967.
- DEMO, P.; OLIVEIRA, L. L. N. A. *Cidadania e direitos humanos: sob o olhar das políticas públicas*. Brasília: Ipea, 1995 (Texto para Discussão, n. 391).

- FLEISCHER, D. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN, M. (Org.). *O processo constituinte, 1987-1988*. São Paulo: Ágil; Brasília: CEAC/UnB, p. 29-40, 1988.
- FRANÇA. Assembleia Nacional Francesa. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>> Acessado em: 23 set. 2009.
- GASPARI, E. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GETÚLIO, V. *O Movimento Nacional de Direitos Humanos e a questão da violência institucionalizada: 1986-1996*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.
- GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- GOLDSTEIN, R. J. As limitações do uso de dados quantitativos no estudo das violações dos direitos humanos. In: JABINE, T. B.; CLAUDE, R. P. *Direitos humanos e estatística: o arquivo posto a nu*. São Paulo: EDUSP, 2007.
- GUEVARA, E. *A guerra de guerrilhas*. São Paulo: Edições Populares, 1982.
- GUIMARÃES, U. *A Constituição cidadã*. Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, 27 jul. 1988.
- HAMBURGER, E. I. A indústria cultural brasileira: vista daqui e de fora (1970- 2002). In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: ANPOCS; Brasília: Capes, 2002.
- HUNTINGTON, S. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Edição especial: Constituição 20 anos. Brasília, 2009a. 3 v.
- _____. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2009b. v. 3, p. 779-798.
- IVO, A. B. L. Introdução. In: IVO, A. B. L. *Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI, 2001 (Collección Becas).
- MARIGHELLA, C. *Mini-manual do guerrilheiro urbano*. Escrito em junho de 1969. Texto baseado em mimeografia de 1970. Disponível em: Marighella Internet Archive <www.marxists.org> Acessado em: 25 ago. 2008.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K. A questão judaica. In: *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Bomtempo, 2004.
- MAZZUOLI, V. Os tratados internacionais de direitos humanos como fonte do sistema constitucional de proteção de direitos. *Revista CEJ*, Brasília, n. 18, jul./set. 2002.
- NERY, D. Vinte anos da Constituição brasileira: balanço e perspectivas. *Revista Autor*, nov. 2008. Disponível em: <http://www.revistaautor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=310&Itemid=38> Acessado em: 12 mar. 2009.
- PINHEIRO, P. S. O passado não está morto: nem passado é ainda. In: DIMENSTEIN, G. (Org.). *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 7-45.
- _____; BRAUN, E. (Org.). *Democracia versus violência: reflexões para a Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- PRIORI, A. *A doutrina de segurança nacional e o manto dos atos institucionais durante a ditadura militar brasileira*. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/035/35priori.htm>> Acessado em: 4 out. 2008.

- ROSSO, P. S. Direitos humanos e ideologia policial. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1.575, 24 out. 2007.
- SALLA, F. A. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, p. 72-90, 2007.
- SIKKINK, K. A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos na América Latina. In: JELIN, E.; HERSHBERG, E. (Ed.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: EDUSP, 2006.
- SOUZA, C. Participatory budgeting in Brazil: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, Grã-Bretanha, v. 13, n. 13, p. 159-184, 2001.
- SOUZA, J. A gramática da desigualdade brasileira. *RBCS*, v. 19, n. 54, fev. 2004.
- SUBIRATS, E. (Org.). *Contra la tortura: cinco ensayos y um manifesto*. Monterrey, México: FINEO, 2006.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2010

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Lucia Duarte Moreira
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Gilson Baptista Soares
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 130 exemplares