

CONSTITUIÇÃO E POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS: ANTECEDENTES, TRAJETÓRIAS E DESAFIOS

Marco Antonio Natalino*
Carla Coelho de Andrade**
Bruno Carvalho Duarte***
Paulo Castro***

1 APRESENTAÇÃO

Quando, em 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) Ulysses Guimarães 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 destes nunca antes haviam sido objetos 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, foram alvo de garantia legal em constituições anteriores, mas encontravam-se desprotegidos sob o regime da ditadura militar, do Ato Institucional nº 5 e da Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967.

Esses direitos declarados em 1988 se pretendem universais e inclusivos do todo da população sob a capa de sua garantia e efetivação, generalizando-os sob o signo da igualdade. Também se trata de uma Constituição cuja concepção de garantia de direitos admite, 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 em seu Art. 1º, inciso III.
- *Generaliza* sua aplicação, garantindo de forma explícita tanto o princípio da igualdade (Art. 5º) quanto o da não discriminação (Art. 3º, inciso IV).
- Reconhece a prevalência dos direitos humanos como princípio das relações *internacionais* (Art. 4º, inciso II), abrindo espaço para a ratificação de tratados em anos subsequentes.

* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

*** Consultor PNUD Projeto BRA/01/021 (PNUD-SEDH).

- *Especifica* os sujeitos de direitos, indo além do homem genérico ahistórico em direção ao ser em situação.¹

O significado da Constituição para a garantia dos direitos de cidadania no Brasil – e, em especial, para a elaboração e implementação de políticas públicas de efetivação destes direitos, que é o foco do trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea – só é compreendido plenamente quando contrastado com a situação de violação sistemática dos direitos fundamentais por parte do regime militar que antecedeu a Nova República. Esta realidade de um Estado violador de direitos, que leva o presidente da ANC 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), demonstra-se, entretanto, mais resistente à descontinuidade jurídica instaurada pelo novo texto constitucional do que os otimistas discursos da época faziam crer. Por isso, talvez mais do que em outras áreas da política social, a compreensão da política de direitos humanos no Brasil implica um exame do período que a antecede, entendido como pressuposto para uma análise mais adequada 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.

Assim, o texto que segue divide-se em três partes. A primeira parte, correspondente às seções 2, 3 e 4 abarca o período entre a promulgação do AI-5 e a redemocratização. O texto visa reconstruir sinteticamente o processo histórico que culmina na atual situação dos direitos humanos no país, tendo como marco a Constituição Federal de 1988. Para tanto, antes de descrever exhaustivamente o 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. 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. O objetivo é fornecer uma interpretação sistemática dos condicionantes da ANC, com ênfase no legado dos *anos de chumbo* (seção 2), nas primeiras experiências de políticas públicas para os direitos humanos durante a redemocratização (seção 3), culminando em análise da Assembleia Nacional Constituinte (seção 4).

Na segunda parte, correspondente à seção 5, o texto aborda o período de vigência da carta magna de 1988. Iniciando por uma análise da lógica de atuação do Estado e da sociedade no campo dos direitos de cidadania nos primeiros

1. Sobre os diversos artigos constitucionais que tratam da especificação dos direitos, estes 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 e especificação –, ver Bobbio (1992).

anos da nova ordem constitucional, o texto fornece da mesma forma interpretação dos processos sociopolíticos que antecedem a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Em seguida, analisam-se criticamente as mudanças instituídas pelo PNDH, que marcam uma nova fase – proativa e estratégica, porém restritiva – de atuação do governo federal na questão dos direitos humanos. Compara-se o PNDH com o PNDH II, apontando as perspectivas para o novo PNDH, a ser lançado em 2009. Fechando a seção 5, o texto analisa relatórios governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais de violações dos direitos humanos, visando traçar um panorama da situação atual de violação destes direitos em comparação ao período Constituinte e contribuir para a compreensão da distância entre o reconhecimento legal e o reconhecimento social dos direitos fundamentais.

A análise das políticas de direitos humanos voltadas para grupos específicos – crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e indígenas – fecha o capítulo. Para cada um destes grupos é discutida, tendo como marco analítico a ruptura instituída pela CF/88: *i*) as principais questões a serem atacadas por meio da ação do Estado; *ii*) a evolução do aparato institucional e legal existente para a defesa dos seus direitos; e *iii*) os principais programas e ações federais voltados para o enfrentamento das questões elencadas. 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 o Estado e a sociedade no futuro.

2 DIREITOS HUMANOS E REPRESSÃO INSTITUCIONAL: O LEGADO DOS ANOS DE CHUMBO

Ainda que o golpe de 1964 tenha em si um significado fundamental para a história política do país, iniciamos nossa análise pelo período histórico conhecido como *anos de chumbo*,² que se instaura com o decreto do Ato Institucional nº 5. Neste 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); intervindo em sindicatos, fechando centrais como a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Pacto de Unidade e

2. 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.

Ação (PUA). Entre 1964 e 1973, um total de 4.841 pessoas foram punidas com a perda de direitos políticos, cassação de mandato, demissão e aposentadoria, incluindo 1.313 militares e 206 policiais; além disso, ocorreram um total de 536 intervenções em sindicatos, contando com quatro intervenções em confederações e 49 em federações (CARVALHO, 2001, p. 164).

Em 13 de dezembro de 1968, como decorrência das manifestações populares, como a Passeata dos Cem Mil, no Rio de Janeiro, e também no Congresso Nacional, com o discurso do deputado Márcio Moreira Alves, em que ele conclamava as mulheres a boicotar os festejos de 7 de setembro contra o regime, 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 incluía-se: *i*) o 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 aqueles que buscavam avanços nos direitos humanos: 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. A lógica de atuação destes grupos não visava à volta do *estado de coisas* pré-1964. Ainda que todos 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. Em conformidade com esta interpretação, estes grupos abandonaram 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.³ No caso dos assaltos, os grupos buscavam financiar suas atividades “tomando de

3. 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 dos Direitos do Homem de 1789 (FRANÇA, 2009). O que a teoria marxista faz, de um modo, é enfatizar este direito e, de outro, discordar quanto à possibilidade de sociedade livre da opressão sob o regime econômico capitalista.

volta o que os banqueiros tomam do povo e de seus empregados” e obter armas e munições (AÇÃO LIBERTADORA NACIONAL; MR-8, 1969).

Entretanto, a ação dos revolucionários foi fortemente identificada como um risco à segurança nacional pelos militares. 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 deste inimigo que colocava em risco o Estado, este se utilizou de todos os mecanismos de exceção disponíveis ao regime: prisões ilegais, tortura, assassinato, 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 .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 (DOIs-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 Informações do Exército (CIEs), da Marinha (Cenimar) e o Centros de Informações de Segurança da Aeronáutica (Cisas) e o período observou o fortalecimento das Delegacias de Ordem Política e Social (DOPS) nos estados. Foram criados também os Inquéritos Policiais Militares (IPMs) com o objetivo de processar dissidentes políticos. Cópias de 717 destes inquéritos foram compiladas pelo projeto Brasil Nunca Mais (ARNS, 1996). Somente nestes inquéritos, constam mais de 20 mil pessoas processadas. Entre estes, há muitos casos de pessoas mortas pelo regime,⁴ seja em confronto seja como resultado dos suplícios aos quais foram submetidas. Em geral, os mortos entravam para os autos como suicidas, contando com a conivência de médicos legistas (COIMBRA; ROLIM, 2001). A tortura não fora admitida pelo regime à época, muito menos legalizada, sendo, portanto, uma ação oficiosa, e não oficial.

Mas 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 são certamente uma das causas da permanência do autoritarismo nas relações entre polícia e cidadão – abarcando a forma de abordagem, as prisões arbitrárias, a violência e a tortura como método de confissão. Além disso, cabe ressaltar também o quanto esta militarização da polícia teve também

4. Para mais informações sobre pessoas mortas pelas forças de repressão da ditadura militar, ver o livro *Direito à verdade e à memória*, da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (2007).

seu “outro lado da moeda”, menos citado: a policialização dos militares,⁵ que passam da defesa do território e da soberania frente a ameaças externas para a defesa da soberania contra inimigos internos. Hoje esta lógica ainda pode ser observada nos clamores por intervenção das forças armadas na chamada *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 deste período de repressão cujas consequências para os direitos humanos mais se fazem presentes nos dias de hoje.

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 esta situação, criando uma nova sociedade civil 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 em que o grupo anterior garantia participação em locais-chave do Estado, este 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 atribuiu suicídio, quem foram os agentes da tortura, quem ordenou prisões arbitrárias, torturas e assassinatos – e como estes atos foram executados –, como se deu a cooperação do regime com outras ditaduras latino-americanas e com agências de espionagem e inteligência norte-americanas, e como se combateu as guerrilhas rurais e urbanas do período.

5. A expressão é de Gaspari (2002).

Nesse sentido, constituiu-se por meio da Lei nº 9.140/1995 a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, pela 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 via Medida Provisória nº 2.151/2001 – em conformidade com o Art. 8º, Das Disposições Transitórias da CF/88 – 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 eventual desejo de justiça punitiva ou indenizatória por parte das vítimas e de seus parentes. Sua importância está em trazer à memória o que um período marcado pelo crescimento econômico e 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 pode se imaginar, de retomar o passado por mero interesse historiográfico, insensibilidade política ou por um desejo mórbido de *remoer 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 abuso por parte do regime de 1964 e sobre a justa reparação aos prejudicados, promover o debate do tema em uma 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 A ABERTURA: GÊNESE DOS DIREITOS HUMANOS COMO PAUTA POLÍTICA

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. Esta era a pauta principal, visto que era condição de possibilidade para a reivindicação de outros direitos. Para tanto, 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 nesta reconstrução dos direitos humanos como pauta política 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 desta questão hoje.

Na esfera da política institucional, o Congresso Nacional fora reaberto em outubro de 1969 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 Movimento Democrático Brasileiro (MDB) colocava neste segundo as possibilidades de atuação. No interior do MDB havia um grupo, liderado por Lysâneas Maciel (COSTA; GAGLIARDI, 2006), que atuava especificamente em prol dos direitos humanos. Muitos dos parlamentares ligados a este grupo foram cassados pelas denúncias por torturas e desaparecimentos em plenário. Para além das denúncias efetivadas no púlpito e da atuação parlamentar propriamente dita, a atuação destes 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 defensores do regime, assim como com esquerdistas ligados a grupos armados de resistência à ditadura. Não obstante o desconforto que causava aos militares a ação de membros da igreja que colaboravam com a oposição, era-lhes politicamente inviável desafiar o poder da Igreja. Com o endurecimento do regime, em 1970, o Papa Paulo VI criticou a tortura no país, constringendo o governo. Esta declaração da Igreja insere-se em uma conjuntura de início das ações coordenadas pela Frente Brasileira de Informações, que resultou em diversas matérias em influentes jornais e revistas, bem como em declarações do governo norte-americano. Como diversas vezes, antes e depois deste episódio, uma rede de direitos humanos formou-se 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, 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. No mesmo período, surgem as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), e a Comissão de Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) torna-se progressivamente mais atuante na questão prisional e em outros temas correlatos. A partir desse momento, 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, estas classes profissionais também sentiam os efeitos do fim do *milagre* e foram importantes vetores de mobilização cidadã. Destaca-se neste grupo

a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), cujas atividades profissionais eram mais diretamente afetadas pelo Estado de exceção e, junto 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, estas 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.⁶

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. Ao contrário do sindicalismo do Estado Novo – enfraquecido com o golpe militar tanto por força das restrições às greves e 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 caracterizava-se 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. Claramente, as condições impostas pelo Estado permaneciam precárias e prejudicavam o novo movimento sindical: além da repressão policial, as políticas de predefinição salarial e rotatividade laboral colocavam restrições à atuação dos sindicatos. Mas o novo sindicalismo 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 durável e bens de capital e aprofundou as desigualdades econômicas e sociais (CARVALHO, 2001, p. 180). Este modelo de desenvolvimento se viu seriamente abalado após a crise do petróleo e o fim do milagre econômico, criando condições sociais que estimulariam a ação coletiva dos trabalhadores, destarte os riscos impostos pela ditadura. Este novo movimento sindical, em conjunto com o movimento dos trabalhadores rurais – aos quais se ligava fortemente a Igreja, por meio das Comissões Pastorais da Terra⁷ – e outros movimentos sociais que começam a se multiplicar no período, agregam à luta por direitos civis e políticos uma demanda clara por direitos sociais.

Esses novos movimentos sociais representam a quinta ponte entre a sociedade civil e a política. Destacam-se neste conjunto dois grupos de movimentos. Primeiro, os movimentos de minorias políticas, como os movimentos indigenista, de mulheres, de negros, de meninos e meninas de rua etc., os quais foram fundamentais

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

7. A relação das CPTs com os trabalhadores rurais é especialmente importante para o campo dos direitos humanos, visto 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 hoje – ver seção 5.4 deste capítulo. Por meio da ação da Igreja, cujos membros eram de mais difícil intimidação, os trabalhadores rurais puderam ter uma (frágil) garantia de articulação política. Isto não impediu, entretanto, que alguns padres fossem assassinados no período.

para trazer temas ligados à *especificação* dos direitos. Ainda que tais temáticas fossem marginais dentro do grande movimento pela redemocratização,⁸ elas viriam a tornar-se centrais para a política nacional de direitos humanos vinte anos depois. Segundo, o movimento social urbano, aos quais se agregava um número crescente de associações de moradores, que somavam mais de oito 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. Esta característica – municipalismo – permaneceu como vetor importante das demandas sociais nas décadas seguintes e é traço marcante da nova Constituição.

Isso estabeleceu ampla pauta de reivindicações que permaneceria unida até a ANC. Esquemáticamente, podemos dizer que esses novos atores políticos impulsionavam a pauta reivindicatória por direitos humanos à sua segunda transformação no período pós-1964. Como exposto 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 estabelece-se 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 esta que conviveu com a 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.

3.1 Redemocratização 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 do país começa o retorno à normalidade, inclusive com a formação de novos partidos. 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 nesse momento.

No plano internacional, movimentos de direitos humanos brasileiros fortaleciam laços com organizações estrangeiras, buscando amplificar as denúncias de violações de direitos na esfera pública dos países centrais, aproximando-se da burocracia da Organização das Nações Unidas (ONU) e constringendo governos a incluírem o tema dos direitos fundamentais em sua agenda de relações internacionais com o Brasil.

8. Ver, por exemplo, o debate sobre o movimento feminista durante a redemocratização, na introdução do capítulo de Igualdade de Gênero deste periódico.

A mobilização da vergonha, por intermédio 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. Como será analisada em seção posterior, esta necessidade permaneceria e até seria amplificada após a redemocratização, dado que as violações de direitos permaneceram como problema não resolvido e os novos governos buscavam passar uma nova imagem do país no exterior, mais democrática.

No plano interno, em 1984 tomou corpo uma campanha para a eleição direta do próximo presidente da República, conhecida como *diretas já*. Seu intuito era impedir, por meio da aprovação de uma emenda constitucional, que as eleições por colégio eleitoral fossem realizadas em janeiro do ano seguinte. Contando com ampla repercussão na mídia, a campanha das diretas foi a maior mobilização popular já realizada no país. Entretanto, mesmo com os votos de dissidentes do Partido Democrático Social (PDS) que viriam a formar o Partido da Frente Liberal (PFL), não se alcançou os dois terços necessários à aprovação da emenda. Contudo, devido à pressão popular, o candidato da oposição nas eleições indiretas saiu vitorioso: Tancredo Neves (MDB), eleito pela Aliança Democrática – uma coalizão entre a oposição e os dissidentes do PDS. Mas Tancredo não chega a tomar posse, falecendo devido a uma infecção generalizada sem assumir o governo. Em seu lugar, após certa controvérsia, 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, p. 12), podemos classificar as transições políticas em três tipos. A primeira forma de transição é a por *substituição*, quando o antigo regime é derrubado e nova classe política toma o poder – como na Revolução dos Cravos de 1974 em Portugal. O segundo tipo é o *transplacement*, em que se faz uma transição negociada entre o regime e a oposição. E o terceiro tipo é por transformação, em processo de reforma motivado pelas elites governamentais, a exemplo da Proclamação da República em 1889, quando a elite política – com exceção da família real – permaneceu no poder e guiou o processo.

Nessa leitura, poderíamos a princípio classificar a transição democrática brasileira dentro do segundo tipo. Se, de uma forma, não houve eleições diretas para presidente e o candidato da oposição foi escolhido por sua moderação e aceitabilidade entre os conservadores, de outra, a oposição conseguiu impor que seu candidato saísse vitorioso no colégio eleitoral e que uma nova Constituição, democrática, fosse elaborada por Assembleia Constituinte. Esta 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 de a oposição 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, visto que proeminentes membros do regime continuaram a ocupar cargos importantes no Executivo. Nesta 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.⁹ Esta 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 dessas permanências, 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, esta mudança ganhara força com a criação da Fundação Palmares (Lei Federal nº 7.668/1988) e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Lei Federal nº 7.353/1985). 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 desta nova lógica de atuação foram os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Teotônio Vilela (CTV).

Em 1982, as primeiras eleições para governador, em 20 anos, elegeram Leonel Brizola, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), no Rio de Janeiro, Tancredo Neves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em Minas, e Franco Montoro (PMDB) em São Paulo, colocando a oposição no comando dos principais estados brasileiros. Pela ótica dos direitos humanos, o mais relevante no processo foi que, com a chegada da oposição ao poder, 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 políticas públicas importantes de fortalecimento da cidadania, participação popular e trabalho comunitário vinham sendo implementadas desde meados dos anos 1970.¹⁰

9. 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 2003.

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

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, 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, fosse pequeno, 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 (ROSSO, 2007). Caso pitoresco – mas significativo dos conflitos gerados por esta mudança – foi a recusa da polícia em agir para evitar um assalto em bairro nobre da capital, 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 (SALA, 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. É neste contexto que surge a CTV.

Instituída em janeiro de 1983 com o intuito de observar e denunciar as condições das instituições totais¹¹ – presídios, manicômios, Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem), etc. – brasileiras, a CTV era formada por políticos, cientistas sociais, militantes, filósofos, juristas, religiosos e jornalistas. A Comissão viria a constituir-se como um dos grupos mais atuantes na área dos direitos humanos

11. 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, levam uma vida fechada e formalmente administrada”. Nestas 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. Ver Goffman (1974, p. 16).

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.¹²

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; BRAUN, 1987).

Em 1985, o Ministério da Justiça (MJ) – cujo titular era o *autêntico* Fernando Lyra – lança, com a colaboração da CTV, o *Mutirão Contra a Violência*. A iniciativa continha diversas propostas com caras à área dos direitos humanos. Entre as sugestões da CTV, além das 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 aqueles sem condições financeiras; a mudança da atuação policial, de um modelo fundamentado na tortura para outro embasado na investigação científica; o incentivo à pena em regime aberto; a revisão do Código de Menores, com a substituição do modelo repressivo da 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 defesa dos direitos fundamentais; celerização e melhoria da eficiência do sistema de justiça; 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 por sua capacidade de sintetizar os principais problemas nacionais ligados à questão dos direitos humanos há quase um quarto de século, na visão de um grupo bastante influente. Mas sua relevância encontra-se antes na surpreendente – e pesarosa – atualidade destes; sua

12. Cabe notar que a influência da CTV estendeu-se até muito após o governo Sarney. Em 1996, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo, ligado à CTV, elaboraria o pré-projeto do Programa Nacional de Direitos Humanos, cujo lançamento fecha esse período histórico que se iniciou com a eleição de Tancredo e a formação da Constituinte.

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 (...)” (PINHEIRO; BRAUN, 1987) – soam perturbadoramente atuais, e revelam 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.

4 A CONSTITUINTE

Quando se iniciam os trabalhos da ANC, em 1987, a questão dos direitos humanos no Brasil via-se 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 constituíam-se e ganhavam força. Isto se dava no contexto de uma frágil hegemonia da noção de que era preciso democratizar o país, e de que isto 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 pela 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 deslocaram-se para o parlamento nacional, apresentando evidência ainda maior ao 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 ANC. Fechando o quadro, uma série de assuntos caros aos direitos humanos, em especial os relacionados à segurança pública e ao sistema de justiça, enfrentavam 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 policial –,¹³ a nova Constituição garantiu em termos gerais os principais direitos civis, políticos,

13. Para um maior aprofundamento dessas questões, consultar os capítulos de desenvolvimento rural, igualdade de gênero, trabalho, educação, justiça e segurança pública.

econômicos, sociais e culturais. Dessa forma, se hoje o Brasil conta com um marco legal considerado avançado para a área de direitos humanos, há de se fazer referência especial às inovações trazidas pela CF/88. Além de incorporar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e os princípios da universalidade e da indivisibilidade, reafirmados na Conferência de Viena, em 1993, o texto estabelece em seu Art. 1º, incisos II e III, que o Brasil “(...) constituiu-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos (...) a cidadania e (...) a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988).

Ademais, o texto aprofunda-se 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 intermédio do voto; saúde; educação; trabalho; segurança; proteção à maternidade e à infância; e Previdência Social. Além disto, esta listagem exaustiva de direitos não exclui a garantia de outros direitos não citados diretamente (MAZZUOLI, 2002). Por meio do § 2º do seu Art. 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.

Mas como foi possível tal resultado? Com a ANC, consolidou-se uma 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 o 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 –, esta 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. Estes 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 destes eram provenientes do MDB dos anos 1970. Tomando 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 em 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 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.

Em outro âmbito, 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 Congresso Nacional. O regimento interno da ANC previa (COELHO, 1988): *i*) sugestões por parte de associações civis, câmaras de vereadores, assembleias legislativas e tribunais – foram enviadas formalmente 11.989 sugestões,¹⁴ *ii*) emendas populares ao texto do projeto, desde que assinadas por 30 mil cidadãos e três entidades – foram recebidas 122 emendas populares, em total de 12.277.423 assinaturas; destas, 83 emendas adequaram-se às exigências do regimento, sendo defendidas em plenário por um cidadão subscritor e votadas; e *iii*) 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.¹⁵

14. 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 papéis e sugestões, que vêm de todos os quadrantes do país, sobre todos os temas que a Constituição, necessariamente, terá que abordar."

15. Arquivos da ANC. Listagem de audiência públicas. Disponível em: <www2.camara.gov.br/constituicao20anos>. Acesso em: 25 mar. 2009.

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* tal qual expressa pelos grupos de pressão presentes na ANC encontravam dificuldade em se firmar. Assim, é possível afirmar que os constituintes viram-se 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 oito 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 das deliberações de comissões tidas como menos importantes,¹⁶ os pareceres de algumas comissões e subcomissões foram surpreendentemente progressistas. Esta 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, do Partido Democrático Social (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 desta subcomissão, bem como o *habeas data* e a proibição da pena de morte.

16. 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 ANC 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).

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 sua proibição expressa. No final, o texto constitucional silenciou-se sobre o assunto. É desta subcomissão que parte 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 Alceni 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 com deficiência; racismo, discriminação, direitos dos negros e o mito da democracia racial; orientação sexual; presos e sistema carcerário; e isonomia nas relações de trabalho. Foi desta 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 três 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, à saúde, à educação, à greve, direitos culturais e dos trabalhadores.

De fato, como observado anteriormente, muitos desses direitos foram expressamente garantidos no texto constitucional, por meio de um capítulo especificamente dedicado aos direitos sociais,¹⁷ ao que se inclui uma seção inteira (título VIII –

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

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, fazendo parte de todas as constituições brasileiras desde 1934 – observaram na CF/88 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 prende-se a trechos considerados anedóticos – como a competência federal do Colégio Dom Pedro II no Rio de Janeiro – para criticar a extensão do texto constitucional, encontra-se muito presente hoje, em especial naqueles que defendem que a Constituição foi por demais generosa nos direitos garantidos.¹⁸ Em contraposição a esta concepção, 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. Como será destacado em seção posterior, destarte os avanços observados nas últimas duas décadas – muitos motivados pela carta de 1988 –, a constitucionalização dos direitos humanos não garantiu que estes fossem respeitados, ou que cessassem os arbítrios contra os mais carentes.

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. Isto não se deve tanto ao fato de a Constituição possuir capítulos dedicados aos direitos individuais – que inclui 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 destes direitos, amplamente restringidos pelo texto magno anterior.

18. 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."

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 destes. Do ponto de vista dos direitos sociais, uma vez regulamentados os dispositivos constitucionais por leis ordinárias, a situação era igual. O problema passava, em termos gerais, da garantia legal para a efetivação: o Brasil de 1988 continuava marcado por profundas desigualdades na fruição destes direitos.

Se no que tange os 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 em 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 fundamentadas no monetarismo. Isto significava, por exemplo, a crítica da noção de pleno emprego como objetivo a ser alcançado por uma política de Estado. Em 1988, porém, estas 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. Este processo de largas implicações provocou alguns efeitos específicos no que se refere às políticas de direitos humanos. Isto acontecia porque a União Soviética e seus países aliados disputavam com o ocidente – e, em especial, com os Estados Unidos – a qual visão de direitos humanos deveria ser dada primazia: se aos direitos civis e políticos ou aos direitos econômicos, sociais e culturais. Em 1961, quando os dois pactos internacionais referentes a estes direitos foram elaborados, os Estados Unidos ratificaram um e a URSS 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. Dessa forma, a queda da União Soviética significava também, em alguma medida, a perda de força política e ideológica dos direitos sociais no plano internacional.

Na mesma direção, em 1989 foi elaborado um conjunto de propostas de reformas do Estado que viriam a tornar-se conhecidas, como o Consenso de Washington. Este 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 desta concepção por parte da cúpula governamental. Entre as medidas propostas, encontrava-se a necessidade de desregulamentação econômica e trabalhista e o corte de gastos públicos – inclusive

na área social –, o que ia ao encontro tanto de uma noção de justiça embasada na existência de direitos econômicos inerentes à pessoa humana quanto de processo histórico de garantia constitucional destes direitos que resultara no texto de 1988.

Nesse cenário, a Constituição aparece de fato como último momento de um contexto político nacional, iniciado com a abertura política, em que a expansão dos direitos sociais colocava-se na pauta. A partir de então, e durante toda a década de 1990, o movimento neste setor é de luta entre grupos que buscavam a subtração de direitos sociais e grupos que buscavam breçar esta subtração, ao mesmo tempo em que tentavam regulamentar e dar efetividade aos direitos garantidos na Constituição. Esta 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, a perda de legitimidade da própria noção de direitos sociais, associada à crise econômica enfrentada pelo país, impelia certa interdição na elaboração de políticas nesta área.

5 ESTADO E POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

5.1 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 em que 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 esta 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 excessivos poderes ao presidente e geraria instabilidades políticas constantes. A segunda era de que a expansão dos direitos sociais gerava um conjunto de obrigações típicas do Estado de Bem-Estar Social europeu, sem que a economia nacional fosse suficientemente rica para custear este 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 isto 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 que 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 deve ser enfrentada principalmente por meio de uma ação de Estado – como, aliás, perdera legitimidade qualquer noção que envolvesse o Estado como executor de políticas –, esta 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.¹⁹ Para tanto, era importante alterar, entre outras coisas, a forma como o Estado relacionava-se 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 à crítica de Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais e nacionais, bem como de órgãos da ONU, no que se refere às violações de direitos humanos. Como consequência, não apenas as ONGs passaram a divulgar com mais 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.

19. 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. Em 1972, o Brasil ainda viria a promulgar o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, documento adicional ao pacto que já havia sido assinado pelo Brasil em 1961.

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.²⁰ No ano seguinte, promulga-se a adesão aos Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 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 desta 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 mais visavam melhorar a imagem do país do que de fato garantir os direitos da população. Esta 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* por organizações internacionais, aliada às recomendações da ONU ao Estado brasileiro, influenciaram diretamente uma presença mais ativa do Estado na garantia dos direitos humanos. Porém, esta influência possui uma agenda própria, com uma determinada seletividade de temas prioritários – *e.g.* 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.²¹ Além disso, ganham maior importância na agenda política casos emblemáticos com forte repercussão midiática, em detrimento de questões estruturais. Como resultado, é dada mais evidência – e consequentemente, 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 atores centrais ao processo. É bastante significativo desta 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

20. Cabe notar que já em 1985 o Presidente Sarney havia assinado a Convenção em assembleia da ONU. Entretanto, a esta só foi ratificada em 1989 e promulgada em 1991, já no governo Collor. De fato, destarte o 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 instrumento internacional passa a produzir efeitos no país. Esta especificidade da processualística dos tratados internacionais em geral passa ao largo dos analistas, que geralmente identificam 1985 como o momento em que o Brasil reconhece a convenção.

21. Essa influência se exerce também por meio do financiamento direto realizado por fundações ligadas às igrejas, a governos de países centrais ou a organizações filantrópicas (cf. SIKKINK *apud* JELIN; HERSHBERG, 2006). Exemplo notável desta 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.

(...) 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 (...) 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 antes indicado, os avanços mais significativos referem-se à incorporação ao direito brasileiro dos principais pactos e convenções internacionais. Assim, em grande parte, os avanços legislativos do período conectam-se 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 reconhecesse a autoridade da Corte Interamericana de Direitos Humanos – o que só ocorreria 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 destes marcou um reconhecimento importante por parte do Estado brasileiro, que, entre outras coisas, se comprometeu a elaborar relatórios sobre o cumprimento destes dois pactos. Uma vez que os relatórios são, via de regra, acompanhados de contrarrelatório elaborado pela sociedade civil – sendo ambos, o relatório governamental e o não governamental, avaliados pela ONU –, a assinatura dos pactos significa também uma maior transparência e estabelecimento de um canal oficial de disseminação de informações sobre violações de direitos no país.

Além dos instrumentos internacionais citados, destaca-se também, no período, a ratificação da Convenção dos Direitos da Criança. Ao contrário dos instrumentos anteriores, esta convenção resultou, mesmo antes de ser ratificada, em adequação da legislação nacional aos padrões nela estabelecidos, por meio da substituição do código de menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Entretanto, 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 Portadora de Deficiência (Corde) ainda em 1989 –, a Política Nacional do Idoso e o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica). É nesses anos que são instituídos os Conselhos Nacionais do Idoso e dos Direitos da Criança e do Adolescente, retomando processo de instituição de conselhos de defesa de direitos que se inicia com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985.

Por último, boa parte da produção legislativa na área dos direitos humanos foi resultado direto da Constituição, que demandava a regulamentação infra-constitucional em vários temas. No período 1989-1994, podemos citar legislação que tratava de temas como Sistema Único de Saúde (SUS) (Lei Federal nº 8.080/1990), Seguridade Social (Lei nº 8.212/1991), Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) e organização do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993, lei complementar nº 75/1993). *Grosso modo*, é possível compreender todos estes avanços legislativos do período como consequência do texto constitucional. É certo que a assinatura dos pactos e convenções insere-se no contexto de uma política específica de relações internacionais; entretanto, esta política só se torna possível após a redemocratização e o reconhecimento legal dos direitos e garantias fundamentais. Além disso, a Constituição, no seu Art. 4º, explicitamente coloca 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, mas institucionais – também se relacionam com a ampliação no reconhecimento dos direitos destes grupos pela Constituição. Mesmo o ECA e a Convenção dos Direitos da Criança encontram respaldo no texto constitucional, em especial no seu Art. 227.

5.2 Antecedentes do Programa Nacional de Direitos Humanos

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

Para compreender esse processo, 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 estas 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 *Natal sem Fome*, em 1993, o instituto 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; OLIVEIRA, 1995). A partir dessa 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 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, estas 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 cada vez mais 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 – o que representa ainda hoje obstáculo para a circulação livre de ideias e a consolidação da democracia no país –,²² os meios de comunicação operaram nos últimos vinte 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 mais espaço para o controle democrático dos mandatários. Em especial, a instituição da CPIs tornou-se, em larga medida, um evento midiático – o que serviu também para que os trabalhos destas 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.

22. Ver, por exemplo, Hamburger (2002).

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 em contexto de aumento da criminalidade violenta e fortalecimento de concepções autoritárias de controle da criminalidade –²³ 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 nesta conferência. Primeiro, ela contou com a participação expressiva da sociedade civil, o que era uma inovação recente no 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 assegurava 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 estabelecia a interrelação, a interdependência e a indivisibilidade dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – o que, novamente, implicava uma derrota das concepções mais restritivas dos direitos humanos, defendidas especialmente pelos Estados Unidos. Quinto, e mais importante, o plano de ação da Conferência de Viena conclamava os Estados a elaborarem programas nacionais de direitos humanos.

Segundo relata Pinheiro (1996, p. 62), atendendo ao pedido de ONGs brasileiras em Viena, o MJ 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.²⁴ Não se tratava, entretanto, de um programa governamental no sentido

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

24. O seminário ocorreu no Núcleo de Estudos da Violência (NEV)/Universidade de São Paulo (USP), o que é significativo se contarmos que seria neste núcleo que em 1995 iria se elaborar o pré-projeto do PNDH.

que normalmente entendemos, 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:

1. instauração de um fórum de ministros para a definição de uma política de cidadania;
2. reformulação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana;
3. transformação da Secretaria de Polícia Federal em Secretaria Federal de Segurança Pública;
4. obrigação de assistência jurídica aos presos;
5. bolsas de estudos para crianças e adolescentes;
6. proteção às vítimas; e
7. lei especificando os crimes de direitos humanos.²⁵

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 este programa continha as três em algum nível. A proposta centrava-se principalmente em questões relativas aos direitos civis. Também, era esta 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 derivar de debates iniciados no âmbito de uma conferência da ONU, este 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 disto, os atores envolvidos na sua elaboração buscaram aproveitar o espaço aberto por uma agenda internacional para influir na política nacional de direitos humanos – política esta que era, em vários aspectos, inexistente.

O plano não obteve sucesso, e nenhuma de 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 Programa Nacional de Direitos Humanos. 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).

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

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.

5.3 O PNDH: os 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 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 específicas empreendidas, que visam menos os casos específicos do que a criação de condições estruturais para a melhoria da situação dos direitos humanos, compreendendo mudanças legais, inovações institucionais e a 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-projeto²⁶ na ONU e a realização de uma Conferência Nacional de Direitos Humanos –, o PNDH resultou, quase um ano após seu lançamento em maio de 1996, na criação de uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) dentro da estrutura do MJ, com o intuito de coordenar e monitorar o programa.

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

1. Direitos Humanos como caminho para a consolidação democrática.
2. Direitos Humanos como questão de Estado e alvo de políticas públicas.
3. Relação de parceria com a sociedade civil, envolvendo mais abertura do Estado às críticas nacionais e internacionais.
4. Direitos civis como prioridade estratégica, focando o direito à vida, à segurança e a luta contra a impunidade.

26. Cabe notar que a elaboração do pré-projeto, bem como a organização dos seminários coube ao Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da 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.

Destaca-se nessas proposições a priorização dos direitos civis. Esta prioridade é condizente com toda uma tradição etapista das teorias da cidadania construída a partir do texto de Marshall, *Cidadania, classe social e status*, de 1950. 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 que esta 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. Primeiro, o forte envolvimento do governo brasileiro e do presidente da República na Conferência de Viena deram força à proposta de elaboração de programas nacionais de direitos humanos. 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. Este cenário limitava a possibilidade de um Programa de Direitos Humanos que visasse à efetivação de direitos econômicos e sociais,²⁷ 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 desde os anos 1980, somava-se à ocorrência recente de uma série de chacinas com forte envolvimento de agentes do Estado, amplamente divulgadas na mídia e que geraram comoção nacional e clamor contra a impunidade. Este 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, 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.

27. 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, de certo modo, é possível afirmar que esta semelhança se deve antes de tudo ao fato de se tratar do mesmo grupo político, de outro se observa retomada deste tema, que inicia-se com o lançamento de um Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos em 2007, e se fortalece com a inclusão do tema no PPA 2008-2011. Para 2009, o foco da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) deverá exatamente ser a implementação deste programa.

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 constrangido neste 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 neste campo seguiu a lógica da *especificação*, lógica esta que repercutiu na política. Em parte devido ao fato da SNDH ter herdado da antiga Secretaria Nacional dos Direitos de Cidadania do MJ tanto a Corde quanto o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), desde o início a ação deste 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 estas políticas.

De forma positiva, o PNDH estabeleceu uma agenda real para o Congresso Nacional. Somente nos primeiros dois 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 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, progredindo 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.

Observadas as críticas da sociedade civil, a segunda versão do 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.²⁸ Somando-se a isto, 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, proporcionando especial atenção às especificidades dos grupos mais vulneráveis a terem seus direitos violados. Em conjunto, estas duas alterações significaram uma ampliação tanto do escopo do PNDH quanto dos recursos institucionais disponíveis para implementá-lo – principalmente quando considera-se a criação concomitante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

No final 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, prevista para o segundo quadrimestre de 2009. Ao contrário dos anteriores, o novo programa propõe-se 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 sua implementação.

Essa nova proposta organizadora do PNDH permite-nos antever a possibilidade dos direitos humanos retomarem sua função 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. Esta visão contrapõe-se à proposta do PNDH I, e, em perspectiva histórica, permite-nos antever o fechamento de ciclo de retorno à agenda proposta pela CF/88, ciclo este 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.

5.4 Estado e violações de direitos humanos

Passados 20 anos da proclamação de um Estado democrático de direito no Brasil, as constantes violações dos direitos humanos não parecem ter arrefecido. Como decorrência também da maior visibilidade propiciada pela liberdade de imprensa e de organização civil e política, é possível afirmar que, para largos segmentos da população, a sensação é de piora no que se refere à violência urbana difusa, à violência no campo, à violência policial, à situação nos presídios e nas unidades de internação

28. Também foram incorporados dois novos grupos: os ciganos e a população LGBT— Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais.

de adolescentes, à corrupção, à eficácia do sistema de justiça, à impunidade e à arbitrariedade dos agentes do Estado em geral. Segundo pesquisa recente, os direitos humanos mais desrespeitados, na visão dos brasileiros, são o direito à proteção igual diante da lei e o direito à vida (BRASIL, 2008a). Já pesquisa de 2002 indicava que mais de dois terços dos brasileiros acreditavam que a polícia não respeitava os direitos do cidadão, era corrupta e indigna de confiança, enquanto 75% pensavam que a mesma abusava da violência e 88% afirmavam que a polícia tratava os ricos melhor que os pobres. Ainda, 80% afirmavam que a criminalidade no Brasil havia aumentado no último ano, e mais da metade dos brasileiros afirmavam que o trabalho realizado pela justiça e pelo governo federal para conter a criminalidade apresentava pouco ou nenhum resultado (ALMEIDA; SCHROEDER; CHEIBUB, 2002).

Em determinado âmbito, essa sensação de aumento da insegurança e de descrença na probidade dos agentes públicos é indicador de um positivo decréscimo na tolerância da população para com estas realidades, tidas como inaceitáveis. Em outro, a esta sensação de insegurança se conecta frequentemente uma volúpia punitiva que, em contexto de descrença das instituições democráticas de prover o direito à segurança e à vida, legitima práticas de execuções sumárias e tortura de suspeitos, bem como a constituição de organizações paraestatais, tais como grupos de extermínio e, mais recentemente, milícias.

Essas práticas, comuns durante toda a história republicana brasileira, atingem prioritariamente as populações mais vulneráveis a terem também seus direitos econômicos e sociais violados. Isto acontece porque, apesar da declaração jurídica da igualdade pela Constituição Federal, essa igualdade não se concretiza nem no plano factual – visto a extrema desigualdade de renda e de acesso a direitos como saúde e educação – nem no plano simbólico. O que se observa, de fato, é um descolamento entre o reconhecimento jurídico da igualdade, da cidadania e dos direitos fundamentais, garantidos pela Constituição, e o desrespeito fático destes princípios. Tal questão segue sendo, malgrado alguns esforços empreendidos por parte do Estado brasileiro, um problema não resolvido e principal desafio para a efetivação dos direitos humanos no Brasil de hoje.

Assim, o país enfrenta ainda hoje uma situação de graves violações de direitos. Isto se deve a uma conjugação de fatores, que vão da falta de conhecimento, por larga parte da população, de seus direitos, passando pela reduzida chance dos grupos mais vulneráveis de acesso à justiça, seguindo pela não efetivação dos direitos socioeconômicos – que acarreta, dentro de concepção de interdependência dos direitos humanos, em dificuldades múltiplas também para a concretização dos direitos civis e políticos – e chegando até obstáculos de ordem cultural, relativos à falta de uma educação para a cidadania e o respeito aos direitos fundamentais (IPEA, 2006). Reconhecer e apontar estas violações são, assim, requisitos necessários de qualquer

avaliação dos últimos 20 anos da política social nesta área, que de outra forma se veria incompleta e por demais enviesada pelo foco desta publicação que é a análise das políticas públicas promovidas pelo governo federal. Além disso, avalia-se aqui que a discussão sintética desta situação permite ao leitor uma melhor compreensão tanto da importância quanto da insuficiência das políticas públicas para algumas populações mais vulneráveis, que serão analisadas mais adiante.

No que se refere à violência rural, dois casos exemplificam a permanência da violação de direitos no período pós-Constituição. Já em 1988, poucos meses após a promulgação da nova carta, o líder seringueiro acreano Chico Mendes foi morto a mando de fazendeiros locais. À época, Chico Mendes já havia sofrido diversas ameaças de morte e estava sob proteção policial, o que não impediu o seu assassinato. Quase 17 anos depois, em fevereiro de 2005, a missionária americana Dorothy Stang foi assassinada no Pará. Como no caso Chico Mendes, o crime foi cometido a mando de fazendeiros locais que viam na atuação da norte-americana, em prol do meio ambiente e dos direitos das populações locais, um obstáculo à livre exploração da floresta. Igualmente, as autoridades competentes foram informadas com antecedência que a vida da missionária estava ameaçada.

As similaridades dos eventos apontam para uma relativa perpetuação da situação no campo. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT),²⁹ entre 1985 e 2007, 1.493 pessoas foram assassinadas em decorrência de conflitos no campo. Entre 2003 e 2007, o número de assassinatos foi de 217, o que corresponde a média de 43,4 assassinatos/ano – abaixo, portanto, da média para todo o período, que foi de 64,9 assassinatos/ano, mas ainda bastante alta. Além disso, observa-se neste tipo de crime um elevado índice de impunidade. Em 2004, um levantamento da CPT indicava que nas 1.003 ocorrências envolvendo assassinatos entre 1985 e 2003, apenas 65 pessoas foram condenadas por participação nos crimes, e não mais do que 21 mandantes foram julgados – seis dos quais foram absolvidos. Muitos destes crimes foram cometidos por agentes do Estado, como no caso dos massacres de Eldorado de Carajás e de Corumbiara.

Mas os conflitos no campo não se resumem aos assassinatos. Somando-se todos os 1.538 conflitos no campo envolvendo violência contra a pessoa, registrados pela CPT apenas em 2007, o número de envolvidos chegou a um total de 795.341 – o que demonstra o quanto da população rural é ainda amplamente vulnerável a esta situação. Em 2003, quando os conflitos atingiram quase 1,2 milhão de pessoas, estima-se que um em cada 29 habitantes do meio rural foi afetado por estes. Entre os demais eventos registrados além dos assassinatos, as ameaças de morte – que registraram um crescimento de mais de 25% entre

29. Dados disponíveis em: <<http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=2792&eid=6>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

2006 e 2007, chegando a um total de 259 – são bastante preocupantes, uma vez que estas produzem efeitos perversos na atuação política de líderes sindicais e indígenas, ativistas e outros defensores dos direitos humanos no meio rural, incentivando o silêncio frente às arbitrariedades e prejudicando a efetivação de outros direitos que poderiam ser garantidos por meio da protestação coletiva. Ainda, nos 1.027 conflitos relacionados à ocupação e à posse em 2007, registrou-se a expulsão de 4.340 famílias e o despejo de outras 14.221 da terra, além da destruição de 2.616 casas e 2.250 roças.

A maior parte desses conflitos está ancorada em disputas pelo controle e o uso de recursos naturais, pela preservação do meio ambiente, pela garantia dos direitos de populações tradicionais – em especial grupos indígenas – e de trabalhadores rurais (JILANI, 2006). Assim, pode-se indicar como causas da permanência dos conflitos no campo no Brasil tanto os interesses econômicos ligados à exploração do meio ambiente – associados à falta de uma política efetiva e sustentável de manejo florestal e de outros recursos naturais como água e minérios – quanto a estrutura fundiária fundamentada em grandes latifúndios e a falta de uma real reforma agrária no país. Entretanto, para que estes conflitos resultem em ações de expulsão forçada de terras, destruição de casas e roças, ameaças e assassinatos, em geral sob o mando de grandes proprietários rurais e donos de madeiras (JILANI, 2006, p. 8), é necessário que aos interesses dos grupos mais poderosos não se contraponha a presença do Estado na garantia da ordem democrática. Onde esta presença não se faz, a impunidade impera.³⁰ Entre as causas dessa não presença ou omissão do Estado, podemos citar: *i*) a dificuldade de acesso de certas regiões de baixa densidade demográfica e afastadas dos grandes centros, especialmente na Amazônia Legal; *ii*) o silêncio imposto pelas constantes ameaças que inibem a denúncia de crimes; e *iii*) a conivência ou ligação das autoridades locais com os mandantes destas ações. Em geral, todos estes elementos estão ligados: assim, a eficácia das ameaças é devedora também da inexistência ou conivência das autoridades, que leva a população a não ver no sistema de justiça um ator relevante de garantia de seus direitos.

Essa situação de ineficácia dos mecanismos de garantia de direitos no campo é, até certo ponto, análoga à situação das periferias das grandes metrópoles. Estas áreas, não obstante a proximidade geográfica com algumas das regiões mais bem cobertas por aparelhos públicos como tribunais, delegacias,

30. Em 2004, a SEDH criou um Programa Nacional de Defensores dos Direitos Humanos, com o intuito de proteger pessoas ameaçadas por sua atuação na defesa de direitos. Esta atuação se dá principalmente por meio da capacitação e instrumentalização dos agentes públicos locais que farão a proteção do ameaçado, assim como envolve campanhas de sensibilização da população e visitas especiais a locais onde a situação se coloque de forma emergencial. Entretanto, destaque a importância desta iniciativa, esta ainda está em estágio de estruturação e não se mostra suficiente para a garantia do direito à vida dos defensores ameaçados: segundo informação da coordenação do programa, apenas dois defensores teriam sido protegidos em 2007 (Sigplan).

escolas, hospitais, assembleias legislativas etc., são marcadamente desprovidas dos serviços sociais mais básicos. A ausência do Estado no que se refere a serviços, como água, esgoto, coleta de lixo, transporte público, educação, saúde, segurança, assistência social e cultura, também se observa na omissão pela prática de arbitrariedades para com estas comunidades por parte de grupos poderosos. Concretamente, as últimas duas décadas observaram a organização em alguns destes espaços urbanos de grupos armados que fazem destes sua base para a exploração de atividades econômicas ilegais, entre as quais se destaca o tráfico de drogas. Nestas áreas urbanas, observam-se novamente os mesmos elementos: dificuldade de acesso, conivência ou ligação de agentes do Estado com os grupos mandantes e silêncio da população. Igualmente, observa-se a ocorrência frequente de assassinatos e outros atos de violência que vitimam prioritariamente as populações mais vulneráveis.³¹

Dois casos exemplares podem ser citados. Em agosto de 1993, cerca de cinquenta homens encapuzados invadiram a favela de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, assim como casas e executaram 21 pessoas. Posteriormente, revelou-se que a ação foi planejada e realizada por policiais militares como represália à morte de quatro policiais na favela em confronto direto com traficantes de drogas. Os mortos não tinham ligação com os traficantes, e dos 52 policiais indiciados pelo Ministério Público, sete foram condenados. Em março de 2005, policiais militares executaram 29 pessoas nas ruas de dois municípios da Baixada Fluminense, Nova Iguaçu e Queimados. Supostamente, o intuito era obstruir investigações contra policiais autores de crimes na região (JUSTIÇA GLOBAL, 2009). Mais de três anos depois do ocorrido, dos 11 policiais denunciados pelo Ministério Público apenas cinco foram indiciados por assassinato, três julgados e dois condenados. Em ambos os casos, encontram-se alguns dos elementos mais comuns deste tipo de fenômeno: formação de quadrilhas armadas; envolvimento de agentes do Estado, em especial policiais, seja em serviço, seja fora do serviço; represálias por meio de violência; execuções sumárias; morte de inocentes, em geral moradores de favelas e periferias; e relativa impunidade.³²

31. É importante ter cautela ao realizarmos essa analogia. Se por um lado a omissão do Estado apresenta-se em ambos os casos, a forma como isto se dá é bastante diversa. Também, as especificidades das zonas rurais e urbanas devem ser preservadas. Os grupos mais vulneráveis à violência em cada caso são diferentes: no meio rural, a população vulnerável é formada por trabalhadores rurais, trabalhadores sem terra, comunidades indígenas e quilombolas; nas periferias das metrópoles, a violência letal atinge prioritariamente negros e jovens.

32. É importante notar que os casos relatados, por sua repercussão midiática, acabaram por gerar maior pressão para que o sistema de justiça penal atuasse no sentido da correta investigação e julgamento dos acusados. Estima-se que apenas 10% dos homicídios ocorridos nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo resulta no julgamento de acusados, enquanto em Pernambuco este número gira em torno de 3%. Em casos envolvendo policiais, por série de razões que envolvem a destruição de evidências pelos autores, a falta de independência nas investigações – em especial no Instituto Médico Legal (IML) –, o corporativismo das polícias e a conivência dos governos estaduais, esta taxa é significativamente menor (cf. ALSTON, 2008). Para mais informações a respeito, ver os capítulos justiça e segurança pública, neste periódico.

Assim, boa parte da violência letal brasileira pode ser classificada como violência institucional, isto é, praticada por agentes do Estado. Em 2007, por exemplo, no estado do Rio de Janeiro 18% das mortes foram provocadas por policiais.³³ Estas mortes são especialmente problemáticas, uma vez que investigações independentes geralmente apontam para um alto índice de execuções dentro destes números. Estas indicam não apenas uma violação do direito à vida, mas também um completo afastamento das instituições estatais de controle social formal de suas atribuições legais.

Além disso, policiais, bombeiros e outros agentes do controle social formal atuam em uma série de atividades ilegais, que envolvem amiúde o uso de execuções sumárias como forma de repressão à criminalidade ou *queima de arquivo*, a cobrança de suborno de grupos armados que controlam o tráfico de drogas em favelas e o controle de áreas inteiras, explorando atividades como a venda de gás, transporte coletivo alternativo e fornecimento de televisão a cabo. Entretanto, como aponta o relator especial da ONU para execuções extrajudiciais Philip Alston, em seu relatório resultante de visita ao Brasil em novembro de 2007, este novo fenômeno das milícias deve ser visto como “o ponto extremo de um *continuum* de ações policiais ilegais que se inicia com a corrupção e o exercício de segundos empregos”, motivados pela impunidade, pelos baixos salários pagos e pelo regime de trabalho em jornadas longas seguidas por períodos também longos de folga (ALSTON, 2008).

A violência institucional também se observa nos sistemas prisional e de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei. Entre o massacre de outubro de 1992, quando 111 detentos foram mortos em ação que buscava retomar o controle da penitenciária do Carandiru após uma rebelião, e os eventos de maio de 2006, quando o grupo criminoso conhecido como Primeiro Comando da Capital organizou rebeliões simultâneas em diversos presídios do estado de São Paulo e coordenou ações de violência que resultaram no assassinato de 40 policiais e agentes carcerários, tendo como resposta policial a morte de 124 pessoas supostamente ligadas ao grupo, os avanços também foram poucos e os retrocessos, vários.

Em nenhum dos casos os agentes do Estado envolvidos foram condenados.³⁴ Nesse período, a situação de superlotação das unidades de privação de liberdade piorou, visto que o grande aumento na população carcerária – que saltou de 148.760 em 1995 para 401.236 em 2006 –³⁵ não foi acompanhado por um aumento correspondente no número de vagas disponíveis, resultando em unidades abrigando três vezes sua capacidade. No caso dos adolescentes, ainda que as taxas

33. Cf. Instituto de Segurança Pública (ALSTON, 2008).

34. O único condenado pela morte de três pessoas no massacre do Carandiru teve sua sentença revista em fevereiro de 2006.
35. MJ/Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (ALSTON, 2008).

sejam mais baixas, a mesma tendência se verifica: entre 2002 e 2006, o número de privados de liberdade cresceu 28%, contribuindo para a superlotação que corresponde a 22% do total de internos no país.

Além disso, essa população encarcerada, que é majoritariamente pobre, jovem e de baixa escolaridade, permanece, a despeito da legislação vigente, sem acesso à educação escolar, à formação profissional e ao trabalho. Em dezembro de 2004, apenas 18% dos presos participavam de qualquer atividade educacional (UNESCO, 2006). No caso dos adolescentes, ainda que exista em quase todas as unidades espaços destinados ao menos para a educação fundamental, estes espaços são frequentemente inadequados tanto em termos de infraestrutura quanto de material didático, com professores sem capacitação específica para atender este público (IPEA/DCA, 2002).

Para além da superlotação e da falta de ações que possibilitem a reinserção social daqueles hoje privados de liberdade – o que, por sua vez, contribui sobremaneira para o fenômeno da reincidência – os maus-tratos nas prisões é um fenômeno generalizado e relativamente bem documentado. Isso acontece tanto por ação dos agentes carcerários que se utilizam da violência como forma de controle dos presos – os quais por vezes respondem com rebeliões – quanto por meio de conflitos entre os presos. Muitos destes conflitos são motivados por confrontos entre gangues rivais. Outros são motivados pela superlotação e pela disputa por colchões, comida, itens de higiene e diversos bens escassos e valiosos no ambiente da prisão – o que, ao fim, revela também uma falha do Estado em cumprir sua obrigação, isto é, garantir condições mínimas de dignidade àqueles sob sua tutela.

Intimamente relacionado a esse fenômeno está a continuidade da prática da tortura. Ainda que não seja possível fornecer estatísticas precisas sobre este tipo de ação, é fato fartamente documentado que esta prática sobreviveu ao fim da ditadura militar. Hoje, a tortura já não é praticada institucionalmente contra dissidentes políticos, mas permanece como estratégia para a confissão de crimes comuns, bem como para a obtenção de informações e a punição de prisioneiros. Dados de 1.558 denúncias recebidas pelo SOS Tortura entre outubro de 2001 e julho de 2003 indicavam que o principal motivo para sua realização era a obtenção de confissões (36,8%), enquanto as punições respondiam por 21,5% e a tortura contra prisioneiros por 22,1% (MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2004).

Novamente, observa-se como um dos elementos principais desse fenômeno no Brasil a permanência da impunidade, seja após a assinatura da Convenção Internacional contra a Tortura, ainda em 1985, seja após a constitucionalização de sua proibição no Art. 5º, § 3º, ou sua tipificação pela Lei nº 9.455/1997. Em muitos casos, o sistema de justiça opta por classificar atos de tortura como

lesão corporal ou *abuso de autoridade*, resultando em que, quando da visita do relator especial da ONU para direitos civis e políticos em agosto de 2000, nenhuma pessoa tivesse ainda sido condenada pela nova lei de 1997 – em 2005, o número de condenados não passava de quatro (RODLEY, 2001). Entretanto, o mesmo relatório indicava mais de 300 casos de tortura. Desde então, diversos relatórios de organizações governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, indicam a continuidade do fenômeno. Esta situação não só é admitida pelo governo em relatórios recentes,³⁶ como se admite também que, mesmo após o Plano Nacional de Combate à Tortura, lançado em 2001, as ações neste campo seguiam sendo insatisfatórias.³⁷ Por último, cabe salientar que a prática da tortura, tal qual as demais violações dos direitos humanos, vítima principalmente as populações mais vulneráveis, por uma lógica de seleção análoga à seletividade observada no sistema penal e nas abordagens policiais: pobres, negros e jovens.

6 POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E OS GRUPOS VULNERÁVEIS

Nos últimos anos a questão dos direitos humanos vem se firmando no âmbito federal como objeto de uma política voltada para a promoção e a defesa de grupos específicos. Estes grupos, aos quais tradicionalmente se associa a questão social das minorias, são extremamente diversos em suas características gerais, em sua origem e na natureza dos problemas sociais enfrentados, bem como na composição dos riscos sociais e das violações de direitos aos quais estes são particularmente vulneráveis.

Não obstante, é essa miríade de questões que o governo federal vem agregando, ao lado de temas já tradicionais como desaparecidos políticos e setores da política externa – em especial no que se refere ao cumprimento de tratados internacionais –, naquilo que hoje constitui o núcleo da política nacional de direitos humanos, tal qual abordada pelo órgão setorial responsável pela coordenação desta, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR). Antes de se constituir como órgão de Estado dotado de pesada estrutura burocrático-departamental, as ações da SEDH/PR visam atuar de forma intersetorial, articulando as políticas implementadas pelos diversos ministérios no sentido de que estas contemplem as questões específicas relacionadas às crianças e aos adolescentes, aos deficientes, aos idosos etc., a partir de uma visão de garantia e efetivação de direitos.

36. Ver, por exemplo, Brasil (2008).

37. Em Brasil (2005) também encontram-se referências aos principais relatórios que tratam da questão da tortura no Brasil nos últimos anos.

Assim, a análise da Política Nacional de Direitos Humanos, empreendida a seguir, centrar-se-á nas políticas voltadas para os grupos citados, assim como para indígenas. O objetivo é apontar os principais problemas enfrentados por estas populações no que se refere à violação de direitos e como estes problemas vêm sendo incorporados na agenda do Estado brasileiro. Para tanto, o texto indica, a partir do marco constitucional, a evolução da estrutura institucional-legal existente para abordá-los e as principais políticas implementadas pelo governo federal no período.

6.1 Crianças e adolescentes

As crianças e os adolescentes, entendidos como a faixa etária compreendida entre 0 e 17 anos, representam hoje 30,9% da população. Destarte, as mudanças na composição etária da população brasileira, que apontam para uma continuidade na queda relativa no contingente deste grupo populacional, sua amplitude e peculiar vulnerabilidade a série de violações de direitos fazem dele um público particularmente relevante para as políticas de direitos humanos.³⁸ Ao inadequado acesso à educação, à alimentação e à saúde de parcela expressiva das crianças e dos adolescentes, soma-se uma série de problemas como falta de convivência familiar e comunitária, exploração laboral e sexual, violência doméstica e institucional em unidades socioeducativas. Todos estes elementos concorrem para privar boa parte da infância brasileira de condições plenas para seu desenvolvimento e inclusão como cidadãos na vida nacional.

Vinte anos após a promulgação da nova Constituição, o país ainda observa uma série de violações dos direitos de crianças e adolescentes. Não obstante, o período observou a implantação de uma série de políticas por parte do governo federal que, com mais ou menos sucesso, lograram reduzir alguns dos problemas mais graves desta população. Em comum, estas políticas se caracterizam pela articulação de diversas ações que exigem cooperação dos Poderes Executivo e Judiciário, dos três níveis da federação, contando com a participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle dos projetos. Este modelo de política está ligado à concepção da *incompletude institucional*, que reforça a necessidade de todas as diversas esferas do Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes atuarem em conjunto e articuladamente, contrapondo-se ao modelo anterior, embasado em instituições totais que buscavam atender todas as necessidades da criança em única instituição.

A questão da criança e do adolescente encontra na Constituição de 1988 o primeiro marco de referência de um novo olhar sobre o tema. A nova carta, se comparada ao tratamento dado pelos textos anteriores, oferece respaldo

38. Conforme estimativas do IBGE, a população de 0 a 17 anos, em 2000, representava 36% do total; em 2020, não pasará de 29,2%. Mas, ainda que cada vez menos significativo em termos populacionais, este público segue tendo maiores vulnerabilidades: em 2007, 46,6% das crianças e adolescentes eram pobres, contra 30,8% da população como um todo.

sem precedentes para o desenvolvimento de políticas públicas referentes a estes grupos dentro de uma perspectiva de promoção e defesa de direitos. Ao contrário do modelo assistencial-repressivo e discriminatório do antigo Código de Menores, o qual tinha por público-alvo apenas os menores de idade que representavam risco por motivo de indigência, abandono ou delinquência, o paradigma proposto pela nova Constituição é garantidor de direitos, como fica claro no *caput* do seu Art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Elaborada em contexto de ampla discussão e mobilização social para a causa da infância, o programa da Constituição, para o tema, foi fortalecido e regulamentado em 1990 com a ratificação pelo país da Convenção dos Direitos da Criança e com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA, como ficou conhecido, regula as conquistas consubstanciadas na Constituição Federal em favor da infância e da adolescência e traz inovações importantes relativas ao método e à gestão do tema. No espírito da Constituição, o ECA desloca a tendência assistencialista prevalecente em programas destinados ao público infanto-juvenil, e a substitui por propostas de caráter socioeducativo.

Institucionalmente, com a aprovação do ECA extingue-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), estabelecida ainda no início do regime militar, e cria-se a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA). Em 1995, a FCBIA é extinta e suas atribuições são assumidas pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e pelo DCA do MJ. O DCA está na gênese da SNDH, e permanece desde então como uma das maiores estruturas do órgão, tanto em termos de pessoal como do ponto de vista orçamentário. Após a criação da SEDH, o DCA transforma-se na Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), que coordena a política nacional para a área. Atualmente, esta política consiste em um conjunto de ações que envolvem a adoção de políticas sociais básicas, programas de assistência social e programas de proteção especial e jurídica de crianças e adolescentes. No que cabe mais diretamente à temática dos direitos humanos, os principais problemas atacados são os da convivência familiar, do trabalho infantil, dos adolescentes em conflito com a lei e da exploração sexual de crianças e adolescentes.

No que se refere ao direito à convivência familiar e comunitária, tanto a Constituição quanto o ECA garantem o direito à convivência familiar e à proteção especial pelo Estado em casos específicos. Entretanto, destarte

a atuação do governo federal no apoio financeiro a abrigos e a projetos voltados para crianças em situação de rua e desaparecidas, apenas em 2007 foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, que contém a política de reordenamento institucional das instituições de abrigo e a estratégia de articulação e coordenação das ações e programas necessários para a promoção deste direito. Este prevê um conjunto de ações, a ser implementado no horizonte de nove anos, enfatizando o apoio à convivência familiar, à melhoria da gestão dos serviços de adoção e à instituição de serviços alternativos como repúblicas e famílias acolhedoras. A médio prazo, a aposta do governo federal está no programa Caminho para Casa, que compõe a Agenda Social do governo e reconhece, entre outras ações, o auxílio para o retorno de crianças abrigadas por pobreza às suas famílias.

Sobre o trabalho infantil, um dos primeiros passos para o enfrentamento do problema foi a inclusão do Brasil, em 1992, no Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC), da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1994 foi criado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, coordenado pelo Ministério do Trabalho e apoiado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Foi a partir do Programa de Ações Integradas lançado pelo fórum, em 1996, que se elaborou, nesse ano, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (Suas) com duas ações articuladas – o Serviço Socioeducativo ofertado para as crianças e os adolescentes afastados do trabalho precoce e a Transferência de Renda para suas famílias –, o programa faz-se presente em todos os municípios do país, cabendo às Secretarias Municipais de Assistência Social realizar o cadastramento dos beneficiários em seus territórios. A política de erradicação do trabalho infantil prevê a articulação de ações intersetoriais para o enfrentamento deste fenômeno.

Para receber a transferência de renda, as famílias compromete-se a: *i*) retirar as crianças/adolescentes de atividades laborais; *ii*) garantir frequência mínima de 85% da criança e do adolescente nas atividades de ensino regular e no Serviço Socioeducativo, no turno complementar ao da escola; e *iii*) acompanhar o crescimento e desenvolvimento infantil, a vacinação, bem como a vigilância alimentar e nutricional dos menores de sete anos. Em 2005, o Peti foi integrado ao Programa Bolsa Família (PBF), com o intuito de enfrentar a duplicidade de benefícios; ampliar o atendimento de acordo com as demandas registradas de trabalho infantil; unificar o valor do Serviço Socioeducativo; e universalizar o acesso. Entretanto, a perda de foco do programa e a redução do valor do benefício podem resultar em problemas na efetividade de suas ações (IPEA, 2008).

Outro tema de destaque no que se refere à agenda das políticas públicas é o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. No Brasil, o sistema jurídico estabelece a inimizabilidade penal dos menores de 18 anos, os quais, diante do cometimento de um ato infracional, ficam sujeitos a sanções de caráter socioeducativo, cuja penalidade máxima pode alcançar até três anos de privação de liberdade em unidades socioeducativas de internação. Até os anos 1980, o governo federal atuou diretamente no sistema, administrando algumas unidades de internação. Com o reordenamento institucional do setor, esta responsabilidade ficou com os estados, que respondem pela maior parte dos recursos despendidos na área e, em geral, gestiona a política por meio de fundações específicas subordinadas a secretarias de assistência social e, em menor número, as secretarias de justiça e segurança pública. Estas fundações passaram – e passam –, desde 1990, por processos de reordenamento similares aos observados no governo federal, com intuito de extinguir o *modelo Febem* e instituir um sistema socioeducativo em conformidade com o ECA.

Apenas nos últimos anos, entretanto, o governo federal, os estados e municípios pactuaram as diretrizes, os princípios e a forma de operacionalizar essa política. O principal marco de referência nesse sentido foi a elaboração do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Sua aprovação pelo Conanda em junho de 2006 abriu uma nova perspectiva para a aplicação das medidas socioeducativas no país, delineando os parâmetros de ação e gestão, desde a maneira como o atendimento inicial do adolescente deve ser realizado até as características arquitetônicas que se deve observar na construção das unidades de privação de liberdade. A ação do governo federal neste novo marco regulatório envolve a coordenação do sistema, o estabelecimento de diretrizes nacionais e o cofinanciamento. Nesse sentido, o programa Na Medida Certa, que faz parte da Agenda Social, visa financiar a construção de unidades adequadas ao Sinase, capacitar os agentes do sistema, adequar ambulatórios, estabelecer espaços culturais e esportivos nas unidades e auxiliar financeiramente para que se efetive a municipalização do atendimento em meio aberto.

Por fim, há que se considerar os avanços registrados no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Embora o tema seja tratado na Constituição e no ECA, as iniciativas federais na área começaram a se estruturar de forma mais intensa somente a partir de 2000, quando do lançamento do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Em 2003, o novo governo destacou como meta presidencial o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Com isso, o tema ganhou mais densidade dentro dos órgãos federais, fortalecendo a intersetorialidade³⁹ na área, expresso

39. Para mais informações sobre a questão da intersetorialidade, ver a subseção Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (IPEA, 2006).

formalmente com a instituição da Comissão Intersectorial de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que é um fórum para proposição, discussão e articulação de ações que congrega representantes de diversos órgãos do poder público federal, de agências de cooperação internacional e da sociedade civil organizada. No plano administrativo, a SEDH coordena as ações por meio de um programa nacional que busca a integração de um conjunto de iniciativas do governo, de organismos e agências internacionais, universidades e sociedade civil no enfrentamento da questão.

Um dos principais programas em andamento é o Programa de Ações Integradas e Referência de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro (Pair), com a finalidade de criar e/ou fortalecer redes locais com ações integradas, possibilitando a articulação e a integração dos serviços associados à participação social na construção dos processos. Além disso, o serviço Depoimento sem Dano, implantado em quatro municípios e com previsão de atender todas as 19 regiões do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) até 2010, é uma metodologia que visa auxiliar a responsabilização dos agressores de forma que resguarde psicologicamente as crianças vítimas da violência. Apesar destes esforços, o Disque Denúncia do governo federal continua a receber um número crescente de denúncias de violência cometida contra crianças e adolescentes, principalmente por conta da maior visibilidade e sensibilidade pública para o problema e da maior divulgação do serviço. O número de denúncias recebidas passou de 13.830, em 2006, para 24.931, em 2007, o que equivale a aumento de 80% no período. Após recebidas, as denúncias são encaminhadas para órgãos, como delegacias, ministérios públicos estaduais, prefeituras e conselhos tutelares, a depender da situação. Não há, entretanto, uma avaliação do resultado destes encaminhamentos, o que nos impede de medir a real efetividade deste serviço.

6.2 Juventude

Os jovens brasileiros, com idade entre 15 e 29 anos, representavam, em 2007, cerca de 50,2 milhões de pessoas – ou 26,4% da população.⁴⁰ Este contingente populacional constitui um grupo etário que tanto se identifica e compartilha uma experiência geracional em comum, como também se distingue em muitas dimensões. Atualmente, o usual emprego do plural na referência à juventude – por parte da esfera governamental, acadêmica e sociedade civil – é justamente o reconhecimento da existência de uma pluralidade de situações que confere diversidade à realidade e às necessidades dos jovens. Em outras palavras, a condição juvenil é vivida de maneira desigual e diversa em função da origem social, dos níveis de renda, do sexo, da raça, das disparidades socioeconômicas entre campo e cidade, entre as regiões do país.

40. Os dados apresentados na primeira parte desta seção provêm, exceto quando indicado, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Do ponto de vista da vulnerabilidade à violação de direitos, especialmente preocupante é o número elevado de jovens que não se encontram nem no mercado de trabalho nem na escola (19,7% daqueles entre 15 e 29 anos). Não obstante a redução da pobreza e o aumento expressivo nos índices de frequência escolar observados nos últimos 20 anos, é ainda reduzido o universo de jovens que chegam a frequentar o ensino médio, bem como é particularmente alto o índice de desemprego nesta faixa etária. Em 2007, havia 4,6 milhões de jovens desempregados, representando 63% do total de desempregados no país e correspondente a uma taxa de desemprego 2,9 vezes maior que a dos adultos.

Ainda, destaca-se que, ao lado do tema do desemprego, o da violência apresenta-se com bastante eloquência quando se trata de identificar as vulnerabilidades na situação social da juventude brasileira. Nos últimos anos, têm-se registrado taxas elevadas de vitimização fatal entre os jovens, principalmente em decorrência de *causas externas*.⁴¹ O óbito por causa violenta vem aumentando seu peso na estrutura geral da mortalidade no Brasil desde os anos 1980, afetando, principalmente, jovens do sexo masculino, pobres e negros, com poucos anos de escolaridade, que vivem nas áreas mais carentes das grandes cidades do país. Na faixa etária entre 15 a 24 anos, as mortes violentas representaram, em 2007, o percentual alarmante de 67,7% (IBGE, 2008).

A emergência das políticas públicas da juventude e da problematização dos direitos dos jovens é recente no Brasil. Distintamente de outros países da América Latina, no caso brasileiro, as ações desencadeadas pelas agências das Nações Unidas, a partir do Ano Internacional da Juventude, em 1985, tiveram pouca repercussão na formulação de programas ou organismos específicos de políticas para este grupo populacional. Naquele momento, pouca relevância dava-se ao tema juventude, estando o foco das preocupações e mobilizações centrado na questão das crianças e dos adolescentes em situação de risco e na defesa dos direitos destes segmentos. Como consequência, durante muito tempo, o termo juventude, manteve-se associado ao período da adolescência ou foi tomado como algo indistinto da infância. Além disso, praticamente todos os serviços e programas elaborados, tanto pelo Estado como por entidades da sociedade civil, adotaram como limite os 18 anos (ABRAMO, 2007).

A emergência de ações na esfera federal voltadas para a juventude iniciou-se a partir de 1997. Nesse momento, foi intensa a repercussão pública do assassinato do índio Galdino Jesus dos Santos por jovens de classe média. Este assassinato, que configurou o evento culminante de uma série de outros episódios, como o assassinato de adolescentes na Igreja da Candelária, no Rio de Janeiro, e as rebeliões

41. Essas causas englobam diversas formas de acidentes e violências, entre as quais os assassinatos por armas de fogo e os acidentes de trânsito.

no interior de várias unidades socioeducativas, favoreceu o desencadeamento de algumas ações públicas especificamente dirigidas para os segmentos juvenis.⁴²

Entre 2003 e 2004, estreita-se o diálogo entre governo e movimentos sociais sobre a necessidade de se instaurar uma política de juventude no país. Várias iniciativas são desencadeadas, entre as quais se destacam: *i*) a criação do grupo de trabalho interministerial, que realizou um extenso diagnóstico das condições de vida dos jovens do país e dos programas e das ações do governo federal voltados total ou parcialmente para a população juvenil; e *ii*) criação da Frente Parlamentar de Juventude, na Câmara Federal, que organizou uma série de eventos voltados para a estruturação de um Plano Nacional de Juventude, convertido em projeto de lei.

Como importantes desdobramentos dessas iniciativas, têm-se a criação, em 2005, de arcabouço institucional específico para políticas de juventudes: a Secretaria Nacional de Juventude, órgão ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República que visa à articulação entre as políticas desenvolvidas por diversos órgãos do governo federal; e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), órgão de articulação entre o governo e a sociedade civil, consultivo e propositivo.

Atualmente, no âmbito do Executivo federal estão sendo desenvolvidos 19 projetos, ações ou programas voltados à juventude. Um dos desafios do governo tem sido articular todas estas iniciativas de modo a vinculá-las às diretrizes da Política Nacional de Juventude, que se orienta pelo paradigma dos jovens como sujeitos de direitos, os quais devem ser garantidos por meio de políticas públicas. Há uma crescente preocupação em não construir uma abordagem da juventude como problema e, principalmente, não reforçar a estigmatização que atinge certos segmentos juvenis.

O processo de discussão no intuito de se redesenhar a política de juventude no país deu-se no início do segundo mandato presidencial, em 2007. Diante de diagnósticos que apontavam problemas de paralelismos, superposição e de ausência de articulação entre os programas existentes voltados para a juventude, colocou-se como desafio ampliar a integração entre os programas e destes com outro conjunto de ações consideradas mais estruturantes, vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura. Constituíam-se também como importantes desafios aumentar a escala de atendimento dos programas, estender a faixa etária até os 29 anos de idade e unificar o valor do auxílio financeiro.

42. Observa-se, ainda, que, logo após o assassinato de Galdino, houve uma intensa mobilização de órgãos nacionais e organismos internacionais. Estes, em conjunto, financiaram um grande projeto de pesquisa da Unesco, denominado Juventude, violência e cidadania, que tinha como principal propósito fornecer subsídios para se pensar as ações públicas a partir da perspectiva do jovem.

Como resultado de um intenso debate, foram unificados seis programas já existentes em um único programa denominado Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), lançado em setembro de 2007 e dividido em quatro modalidades: *i)* ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; *ii)* ProJovem Urbano; *iii)* ProJovem Campo – Saberes da Terra; e *iv)* ProJovem Trabalhador. Destinado a jovens de 15 a 29 anos, o novo ProJovem tem por objetivo promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. A gestão do programa é compartilhada entre a Secretaria-Geral da Presidência da República – por meio da Secretaria Nacional de Juventude –, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Educação (MEC). Cada uma de suas modalidades também conta com comitê gestor, instituído pelo órgão responsável por sua coordenação.

O novo ProJovem padronizou o valor do auxílio financeiro pago aos beneficiários de três das quatro modalidades – ProJovem Urbano, ProJovem Trabalhador e ProJovem Campo –, bem como unificou os currículos e as cargas horárias dos cursos. Além disso, o público-alvo foi ampliado. Em 2008, foram previstos cerca de R\$ 1,2 bilhão em recursos para o programa. A meta do governo federal é oferecer 3,5 milhões de vagas até 2010. Para tanto, estão previstos investimentos da ordem de R\$ 5,2 bilhões.

O ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, gerido pelo MDS, destina-se aos jovens de 15 a 17 anos: *i)* pertencentes a famílias em condição de extrema pobreza e beneficiárias do PBF; *ii)* egressos de medidas socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto; *iii)* em cumprimento ou egressos de medida de proteção; *iv)* egressos do Peti; ou *v)* egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual. O programa articula um conjunto de ações dos dois âmbitos da proteção social, básica e especial; busca desenvolver seguranças sociais de acolhida, convívio familiar e comunitário; e oferece atividades socioeducativas durante 24 meses e adicional de até dois benefícios de R\$ 30,00 por família.

O ProJovem Urbano, gerido pela Secretaria Nacional de Juventude, tem como público-alvo jovens de 18 a 29 anos, que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental. O programa oferece formação no ensino fundamental, integrando-os à formação profissional e às atividades de participação social e cidadã, por meio de projeto de intervenção social destes em sua comunidade. O programa tem duração de 18 meses e os atendidos que cumprem as metas de frequência e a entrega de trabalhos escolares recebem benefício de R\$ 100,00 por mês.

O Projovem Campo – Saberes da Terra, gerido pelo MEC, destina-se aos jovens com idade entre 18 e 29 anos, que vivem nas áreas rurais e que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental. Seu objetivo maior é elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e formação profissional, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). A formação tem duração de 24 meses e sua organização curricular busca atuar para a formação integrada ao mundo do trabalho e da cidadania, valorizando os saberes das diferentes práticas produtivas e das tradições presentes entre os agricultores familiares. Os jovens participantes recebem uma bolsa de R\$ 100,00 e apenas têm direito à certificação em *Ensino Fundamental com Qualificação Profissional Inicial em Produção Rural* aqueles que concluírem com aproveitamento o processo formativo e obtiverem frequência mínima de 75% da carga horária do curso.

O Projovem Trabalhador, gerido pelo MTE, tem como público-alvo jovens com idade entre 18 e 29 anos, que já concluíram o ensino fundamental, em situação de desemprego e que são membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo. Seu intuito é preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção nestes espaços. Os participantes recebem um auxílio mensal de R\$ 100,00 durante seis meses, mediante comprovação de frequência aos cursos de qualificação.

Outra medida importante no sentido de atualização da Política Nacional de Juventude foi a criação de um comitê gestor, com caráter intersetorial, das políticas de juventude do governo federal. Ainda, visando à melhoria da gestão, a Secretaria Nacional de Juventude tem estimulado a criação e fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais de juventude. Após a I Conferência Nacional de Juventude, realizada em abril de 2008, intensificaram-se as iniciativas para difundir junto aos governos a importância do segmento juvenil e obter espaço na agenda dos poderes locais e estaduais. Com o lançamento do Pacto da Juventude – proposição do Conselho Nacional de Juventude aos governos (municipais, estaduais e federal) e aos candidatos a prefeito e vereador, para que se comprometam com as políticas públicas de juventude, nas suas ações e plataformas eleitorais, respectivamente – objetiva-se manter o debate em torno dos temas, propostas e resoluções apresentados pela conferência, que mobilizou mais de 400 mil pessoas em todo o Brasil, viabilizando uma ampla divulgação desses temas e o comprometimento com os parâmetros para implantação das políticas públicas de juventude.

Tratando-se de uma curta trajetória brasileira no campo de políticas públicas específicas para a juventude, pode-se afirmar que o país alcançou significativos avanços. Todavia, ainda resta ampliar o escopo da Política Nacional de Juventude

para todos os segmentos que compõem as juventudes, integrando os programas emergenciais e compensatórios com os programas universais.

6.3 Idosos

O envelhecimento populacional é hoje um fenômeno mundial, resultado das taxas relativamente elevadas de fecundidade observadas até meados do século XX e do progressivo aumento na expectativa de vida da população. No caso do Brasil, os idosos – entendidos como aqueles com mais de 60 anos – eram 7% da população em 1987; em 2007, esta proporção chegou a 10,5%. Já a população com 80 anos ou mais vem aumentando em ritmo ainda mais acelerado. Em 1987, este grupo era de apenas 970 mil, tendo aumentado para 2,6 milhões em 2007. Estima-se que em 2020, o grupo dos mais idosos alcançará a marca de 6 milhões, 2,7% da população brasileira, enquanto a população total de idosos representará 14,2%.

Esse processo resulta em novos arranjos familiares e produtivos, colocando também novas questões para as políticas públicas, observada a alteração na estrutura social e as novas demandas por serviços de previdência e saúde. Como consequência, o envelhecimento é, em geral, visto com preocupação por acarretar novas pressões orçamentárias para o Estado. Entretanto, a questão do idoso impõe uma série de outros desafios para os governos, para o mercado e para as famílias. O envelhecimento é um processo que acarreta perdas físicas, mentais, cognitivas e sociais, resultando em uma série de vulnerabilidades. Por esse motivo, as políticas públicas assumem um papel fundamental na redução do seu impacto.

A preocupação com as condições necessárias à manutenção da qualidade de vida das pessoas idosas tem crescido nas últimas duas décadas. Com efeito, as garantias legais de direitos vêm acumulando-se desde a CF/88, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar o idoso e impede qualquer forma de discriminação por idade. No que se refere à família, a Carta reconhece o princípio da solidariedade nas relações familiares, incumbindo os pais do dever de ampararem os filhos menores e estes de ampararem aqueles na velhice, na carência ou na enfermidade (BRASIL, 1988, Art. 229). Ela instituiu ainda o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (BRASIL, 1988, Art. 230). Além disso, com vistas a atender às necessidades próprias resultantes da idade avançada, a Constituição estabeleceu que os programas de amparo aos idosos devem ser executados preferencialmente em seus lares junto àqueles que lhes são mais próximos (BRASIL, 1988, Art. 230, § 1º).

Já no que trata da Previdência Social, a Constituição Federal estabeleceu como princípios básicos para o novo sistema a universalização da cobertura, a equivalência de benefícios urbanos e rurais; a seletividade na concessão dos benefícios; a irredutibilidade

do valor das prestações; a equanimidade no custeio; a diversificação da base de financiamento; a descentralização e a participação de trabalhadores na gestão (BELTRÃO; CAMARANO; MELLO, 2005). No que se refere à aposentadoria rural, a Constituição Federal de 1988 alterou profundamente o quadro anterior, ao reduzir a idade mínima para o recebimento do benefício para 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres e garantir piso de benefício igual a um salário mínimo – inclusive para pensão. Na prática, além de universalizar o benefício para toda a população rural, a Constituição passou a garantir igualdade de acesso para homens e mulheres.

Seis anos mais tarde, a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994, regulamentada pelo Decreto nº 1.948/1996) visou assegurar os direitos sociais do idoso e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. Entretanto, tal política só ganhou organicidade com a criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), em 2002, e com a promulgação da Lei nº 10.741/2003, conhecida como Estatuto do Idoso. Em linhas gerais, o dispositivo reitera a obrigação da família, da sociedade e do poder público em assegurar ao idoso a efetivação dos direitos previstos na Constituição e elenca um rol de direitos fundamentais da pessoa idosa, em atendimento aos preceitos de respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

As avaliações de resultados mostram-se, em geral, positivas no âmbito da proteção social aos idosos, decorridos vinte anos desde a promulgação da Constituição. A nova Constituição garantiu as pensões não contributivas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que representa importante parte do Sistema de Seguridade brasileiro e uma forma de melhorar as condições de vida dos idosos. Em 2006, cerca de R\$ 5,4 bilhões foram gastos com benefícios não contributivos referentes às pessoas maiores de 60 anos. Estas mudanças tiveram um impacto expressivo na vida das pessoas idosas. Avaliando as situações de pobreza ou indigência, nota-se que a proporção de idosos indigentes, por exemplo, passou de 21,3%, em 1987, para 8,5%, em 2007, sendo que a parcela de idosos pobres também caiu, passando de 28% para 19,3%. Como consequência, conforme a PNAD, a proporção de idosos que deixaram a linha de pobreza foi superior a 20% nos últimos 20 anos, o que representa uma marca bastante expressiva tendo em vista que, para o restante da população, a variação foi de 7,5% nesse período.

Entretanto, embora o acesso aos benefícios da Seguridade Social e o maior acesso aos serviços de saúde pública tenham contribuído para a melhoria da qualidade de vida dos idosos brasileiros, os maus-tratos e a violência contra estas pessoas ainda comprometem o usufruto de seus direitos. Destarte, apesar de o Estatuto do Idoso haver tornado obrigatória a denúncia de maus-tratos por profissionais de saúde e cidadãos em geral, na prática o ato de denúncia das

violências domésticas contra os idosos é bastante raro.⁴³ Ainda não se dispõe de serviços estruturados e organizados para o acompanhamento dos casos denunciados. A maioria dos serviços apenas recebe as denúncias e as encaminha para os órgãos competentes, mas não acompanha o processo.

Estima-se que apenas uma pequena fração das denúncias seja notificada aos órgãos responsáveis, o que ocorre, muitas vezes, em função de sua gravidade. A violência e os maus-tratos contra idosos ocorrem em geral nas próprias casas, em centros de convivência ou instituições de longa permanência. Pesquisa de 2006 (NERI, 2007) identificou que 35% dos idosos já sofreram algum tipo de violência. Este índice é maior entre os homens (40% contra 30% entre mulheres) e, sobretudo entre os mais velhos (52% entre os homens com 80 anos ou mais). Os relatos variam de casos de violência urbana, como assaltos e estupros, cometidos por desconhecidos, à violência doméstica física como espancamentos e atentados contra a vida. Passa também pela violência institucional de desrespeito aos direitos dos idosos, cometida por agentes públicos em hospitais, mercados e no transporte público.

Apenas em 2005 essa questão foi tratada de forma mais adequada pelo governo federal, com o lançamento do Plano de Ação de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa, que é coordenado pela SEDH e atua principalmente na criação de centros de referência para atendimento aos idosos vítimas de violência. Entretanto, apesar da situação preocupante, os gastos federais na área ainda não indicam um tratamento prioritário para a questão. Por exemplo, do total de recursos despendidos em 2006 pelo governo federal com as pessoas idosas, desconsiderado o gasto com BPC, apenas 3,8% foram destinados especificamente ao combate da violência contra os idosos, por meio de ação de apoio à prevenção e ao enfrentamento à violência contra a pessoa idosa. Antes de 2006, não havia uma ação orçamentária específica para tratar deste tema. Visto que o plano de ação da área ainda é recente, não seria, de fato, adequado um aumento expressivo dos gastos já no primeiro ano. Entretanto, a não formulação até o final de 2008 de Agenda Social específica para os idosos, tal qual previsto no início de 2007 pelo governo federal, coloca novas dúvidas sobre a adequação da política hora implantada.

6.4 Pessoas com deficiência

A questão das pessoas com deficiência é um dos temas mais caros às políticas públicas de inclusão e de garantia dos direitos humanos. Isto ocorre tanto pelos desafios de efetivar a inclusão desta população em sociedade que impõe diversas barreiras ao acesso dos deficientes a direitos básicos – como ir e vir, estudar e

43. Foi somente a partir da implementação do Estatuto do Idoso que a questão dos maus-tratos passou a contar com um instrumento legal, com previsão de pena pelo seu descumprimento. O Estatuto criminaliza, por exemplo, a discriminação, o abandono, os maus-tratos e a coação contra o idoso, sendo estas práticas puníveis com penas que variam de dois meses a 12 anos de prisão.

trabalhar – quanto por conta do tamanho da população de deficientes. Segundo os dados do último Censo Demográfico de 2000 (NERI *et al.*, 2003), 24,5 milhões de brasileiros apresentavam algum tipo de deficiência – Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD) –, o que correspondia a 14,5% da população nacional. Dentro deste grupo, 2,5% identificava algum tipo de incapacidade – Pessoa Portadora de Incapacidade (PPI) – e 12% algum tipo de deficiência mais moderada. No meio rural, algum tipo de deficiência atingia 17,4% das pessoas, e entre os idosos 49,6% eram deficientes (PPD). Também, observa-se que os negros (17,5%) e os indígenas (17,1%) eram sobrerrepresentados entre as pessoas com deficiência, em 2000.

As atuais políticas de defesa dos direitos das pessoas com deficiência dão especial importância à inclusão deste grupo a partir da promoção da acessibilidade. A acessibilidade, embora usualmente identificada com a eliminação de barreiras arquitetônicas que impedem a mobilidade, está associada também à possibilidade de alcance da informação, dos instrumentos de trabalho e estudo, dos produtos e serviços. Podemos afirmar que o direito de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência representa a efetivação dos princípios e objetivos traçados pela Constituição (RAMOS, 2002). De fato, entre o amplo conjunto de normas que compõem o marco institucional de proteção das pessoas com deficiência, a inovação mais significativa veio com a promulgação da Carta de 1988, que estabelece:

- a) a competência compartilhada dos entes federados no cuidado assistencial e de saúde, bem como na proteção e garantia dos direitos dos deficientes (Art. 23, inciso II);
- b) a proteção ao trabalho, proibindo qualquer discriminação no tocante ao salário e admissão do portador de deficiência (Art. 7º, inciso XXXI) e a reserva de vagas para cargos públicos (Art. 37, inciso VIII);
- c) a Assistência Social – habilitação, reabilitação e benefício previdenciário (Art. 203, incisos IV e V);
- d) a educação com atendimento especializado, preferencialmente na rede regular de ensino (Art. 208, inciso III); e
- e) a eliminação das barreiras arquitetônicas, adaptação de logradouros públicos, edifícios, veículos de transportes coletivos (Art. 227, inciso II, § 2º).

No tocante ao mercado de trabalho, o dispositivo constitucional garante ao portador de deficiência o direito de trabalhar, desde que sua limitação física não seja incompatível com as atividades profissionais, coibindo a discriminação também por meio de política afirmativa de reserva de vagas em cargos públicos. A esta previsão constitucional se adicionou, por meio da Lei nº 8.213/1991,

a obrigatoriedade de as empresas privadas reservarem um percentual de vagas para os deficientes, de acordo com o número de funcionários. Entretanto, apesar da fiscalização do Ministério Público do Trabalho, esta legislação ainda é infringida por boa parte das empresas.

No que se refere ao quadro político-institucional, a Lei nº 7.853/1989 estabeleceu a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, a qual trata da integração desta população e cria a Corde – órgão hoje integrante da estrutura da SEDH. À Corde, soma-se, em 1999, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência. Estes órgãos têm funções complementares. Enquanto à Corde compete a implementação das políticas para o público, com gestão e articulação integrada, a incumbência do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade) é avaliar estas políticas.

No que se refere às políticas públicas, ora em implementação, podemos identificar três grandes iniciativas complementares: garantia de direitos e acessibilidade; Seguridade Social; e educação. A política de defesa dos direitos das pessoas com deficiência é coordenada pela SEDH, que articula um grande número de ações e projetos em diversos ministérios. A Agenda Social do governo federal para a área objetiva até 2010 ter todas as escolas da educação básica acessíveis; preencher integralmente as vagas da lei de cotas por meio da promoção de capacitações para este público; conceder órteses e próteses; adequar o transporte público; produzir habitações de interesse social acessíveis; e realizar uma série de campanhas educativas.

Quanto ao Sistema de Seguridade Social, ressalta-se o valor gasto com benefícios assistenciais aos portadores de deficiência, que em 2006 somou R\$ 6,8 bilhões,⁴⁴ o que corresponde a mais de cinco vezes o valor registrado em 1997 e a 98% dos gastos totais do governo federal com este público no ano. Entretanto, este positivo crescimento de cobertura da Seguridade revela também um desafio a ser enfrentado: a baixa participação dos deficientes no mercado de trabalho devido à baixa escolaridade, à discriminação e à insuficiência das políticas específicas de inserção laboral. Assim, os recursos transferidos pelo Estado em 2000, R\$ 3,8 bilhões,⁴⁵ representavam 46,9% da renda dos detentores de incapacidade. Dado o crescimento deste valor, desde então, a situação atual é certamente de ainda maior dependência da Seguridade. Além de dependerem mais de aposentadorias e pensões do que a população em geral (29,9% contra 15,8%) em 2000, os deficientes que trabalhavam recebiam uma renda, em média, R\$ 114,00 inferior aos demais. Isto revela a necessidade de intensificar as políticas de acesso ao trabalho desta população, como mecanismo

44. O valor – corrigido pelo IPCA – corresponde a despesas com o pagamento, inclusive gastos administrativos, dos benefícios de transferência de renda com condicionalidades pagos em virtude de pobreza e invalidez, conforme estabelecidos no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Inclui o pagamento da extinta Renda Mensal Vitalícia (RMV) e do BPC, pagos a deficientes em situação de pobreza.

45. Valor corrigido pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M).

de promoção da autonomia deste grupo, forma de enfrentamento da discriminação por meio da exposição à diferença e, também, política de trabalho e desenvolvimento econômico. Ainda, no âmbito da saúde, destaca-se a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência, que, desde 2007, por meio da rede do SUS e com gestão compartilhada entre as esferas governamentais e não governamentais, atende os portadores de deficiência.

Por fim, a questão educacional é especialmente preocupante entre as pessoas com deficiência. Dada a falta de políticas mais efetivas de acesso à escola no passado, ao que se soma a discriminação para com esta população, seu acesso ao mercado de trabalho e ao mundo do conhecimento é bastante reduzido, caracterizando uma situação potencialmente geradora de vulnerabilidades. Destarte, a melhora no tratamento desta questão pelas escolas públicas e pela opinião pública nos últimos anos, o Censo Escolar de 2007 mostra que 29,6% das escolas brasileiras possuem alunos portadores de deficiência, mas a concentração de matrículas para este grupo é, essencialmente, na área urbana (81,1%); a maioria destes colégios encontra-se na região Sudeste (44,46%). Poucos são os estabelecimentos com atendimento especializado (4,26%) ou classes especializadas (6,94%); a maioria dos portadores de deficiências (46,77%) que estuda é atendida em classes comuns (BRASIL, 2007). Nestes casos, configura-se como principal desafio a capacitação dos profissionais ao ambiente escolar para as crianças deficientes, respeitando suas especificidades.

6.5 Indígenas

As estimativas mais recentes apontam que a população indígena brasileira é de 700 mil pessoas, das quais cerca de 500 mil pessoas vivem em aldeias. Os povos indígenas estão presentes em todas as regiões, vivendo em 654 terras indígenas que se encontram em diferentes situações de regularização e que ocupam 12,5% do território nacional. Este universo é marcado pela diversidade: são cerca de 220 povos, falantes de mais de 180 línguas identificadas, que representam um inestimável patrimônio cultural imaterial. Entretanto, é certo que as estimativas não conseguem abarcar o todo desta população, dado que o preconceito ainda presente contra os indígenas acarreta processo de invisibilização étnica.

Os dados demográficos das sociedades indígenas de hoje devem ser interpretados à luz do processo histórico, considerando as formas de contato que cada grupo tem mantido com a sociedade nacional. As sociedades indígenas são extremamente diferentes entre si, diferenças estas que não podem ser reduzidas a explicações ecológicas ou econômicas. Uma vez admitida esta heterogeneidade, mostra-se particularmente inadequada a política integracionista praticada durante boa parte do século XX e cujos efeitos observa-se ainda hoje no que se refere à situação dos índios. A ideia de que seria possível, ou mesmo inevitável, integrar os indígenas à sociedade nacional sem as devidas mediações, o conhecimento e o

respeito à cultura destes povos resultou em situações de agravamento das condições de saúde, miserabilidade, desarranjo familiar e comunitário e perda de um riquíssimo patrimônio cultural passado geração a geração por meio da oralidade.

Foi só na CF/88 que o tema dos direitos indígenas foi tratado com profundidade e extensão. Os constituintes de 1988 consagraram, pela primeira vez, um capítulo específico à proteção dos direitos indígenas, reconhecendo-lhes direitos permanentes e coletivos. A Constituição inovou também ao reconhecer a capacidade processual dos índios, de suas comunidades e organizações para a defesa dos seus direitos e interesses, atribuindo ao Ministério Público o dever de garanti-los e de intervir em todos os processos judiciais que digam respeito a tais direitos e interesses, fixando, por fim, a competência da Justiça Federal para julgar as disputas sobre direitos indígenas.

O advento da nova carta propiciou também o debate sobre a necessidade de reformulação do Estatuto do Índio de 1973, que tem suas bases assentadas sobre a noção da tutela e da assimilação dos índios à comunidade nacional. Em especial, este estatuto entra em conflito com Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2002. A convenção foi o primeiro instrumento internacional a tratar exaustivamente dos direitos coletivos dos índios, estabelecendo padrões mínimos a serem seguidos pelos Estados e afastando o princípio da assimilação e da aculturação no que diz respeito a estes povos.

Institucionalmente, a política governamental para essas populações organiza-se por meio da Fundação Nacional do Índio (Funai), a quem cabe a coordenação da política indigenista como um todo e funções de demarcação, proteção e vigilância das terras indígenas, contando com 344 postos indígenas em todo o país; da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), responsável pela saúde indígena; e, subsidiariamente, pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC), que promove a política de educação indígena em conjunto com a Funai.

No que se refere à política fundiária, cabe destacar que várias das dimensões da vida dos povos indígenas tem por base seu território físico. Em decorrência do conhecimento e domínio de uma área, por exemplo, os índios elaboram e reproduzem as relações, ideias, crenças e produtos de sua vida sociocultural. Via de regra, a área necessária para a reprodução física e cultural dos indígenas em muito ultrapassa a noção do senso comum, que se baseia no uso do espaço e no modo de produção típicos do ocidente e leva à afirmação errônea de que haveria “muita terra para pouco índio”.⁴⁶ Nesse sentido, o processo de identificação e demarcação das terras indígenas, dever do Estado conforme o Estatuto do Índio e a CF/88, é o principal instrumento

46. Cabe notar que, cerca de 21% dos brasileiros são contra as reservas indígenas e acha que há terra demais para pouco índio (BRASIL, 2008a).

de garantia dos direitos dos índios, e deve envolver, além da participação e do acompanhamento por parte destes, equipe multidisciplinar com conhecimentos técnicos de natureza histórica, antropológica, jurídica, cartográfica, ambiental e fundiária. A atuação do Estado neste tema está, hoje, também incorporada à Agenda Social do governo federal, que prevê até 2010 a demarcação de 127 novas terras indígenas.

Entretanto, o dever de garantir a autonomia dos povos indígenas, por meio da demarcação de suas terras, não deve resultar em renúncia do Estado e da sociedade em promover políticas que garantam os demais direitos humanos a estes grupos, em uma perspectiva de respeito à diversidade cultural. Os povos indígenas enfrentam situações distintas de tensão social, ameaças e vulnerabilidade. A expansão das frentes econômicas – extrativismo, trabalho assalariado temporário, grandes obras de infraestrutura – vem ameaçando a integridade do ambiente em seus territórios e também seus costumes, sistemas econômicos e organização social. Muitos destes povos estão ameaçados de desaparecimento, sendo que, entre alguns destes, o número de indivíduos reduziu-se a ponto de comprometer a sua reprodução biológica. Cabe notar também os baixos níveis de acesso à escola por parte dos índios e as altas taxas de mortalidade, decorrentes da falta de acesso a serviços de saúde adequados.

No âmbito da educação, por força do Decreto Presidencial nº 26/1991, estabeleceu-se como competência do MEC a coordenação das ações de educação escolar indígena no país, por meio da definição de diretrizes curriculares, assistência técnico-financeira aos sistemas de ensino para oferta de programas de formação de professores indígenas e de publicação de materiais didáticos diferenciados. Entretanto, apenas em 1999 o Conselho Nacional de Educação (CNE) instituiu a criação da categoria escola indígena nos sistemas de ensino do país. As escolas indígenas devem contar com projetos pedagógicos construídos com a participação das comunidades, tendo por base as diretrizes curriculares nacionais, as características particulares de cada povo, suas realidades sociolinguísticas e os conteúdos curriculares especificamente indígenas, alicerçados nos modos próprios de Constituição do saber e da cultura (BRASIL, 1999, Art. 5ª).

Com a criação da SECAD/MEC em 2004, a educação indígena ganhou novo impulso institucional. Entre 2002 e 2006, os dados do Censo Escolar indicam um crescimento de 48,7% no número de estudantes. Isto se deve tanto ao crescimento da população infantil indígena quanto ao crescimento da frequência escolar deste grupo. Em 2006, havia 2.422 escolas funcionando nas terras indígenas, atendendo a mais de 174 mil estudantes. Nestas escolas trabalham aproximadamente 10.200 professores, sendo 90% desses indígenas. Todavia, apesar dos avanços obtidos nos últimos quatro anos, muito ainda há de ser feito. A razão entre o número de alunos indígenas nos dois segmentos do ensino fundamental,

por exemplo, é de 3,67.⁴⁷ Este índice tem um valor médio de 1,23 para todo o país, indicando tanto que a escolarização indígena é ainda muito recente – e, portanto a maior parte dos estudantes ainda se encontra nas primeiras séries – quanto, possivelmente, um baixo grau de permanência dos índios na escola após os primeiros quatro anos.

No que se refere à saúde indígena, a política nacional organiza-se por meio dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). O financiamento destes distritos é majoritariamente público, composto por recursos orçamentários da Fundação Nacional de Saúde e, complementarmente, pelos dos estados e municípios que têm populações indígenas, recebendo também contribuições de organizações de cooperação mútua internacional e da iniciativa privada. Os DSEIs devem prestar atenção básica à população indígena aldeada, mediante atuação de Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena (EMSI), nos moldes do Programa Saúde da Família (PSF), compostas por médicos, enfermeiros, odontólogos, auxiliares de enfermagem e agentes indígenas de saúde.

Não há, contudo, dados globais fidedignos e atuais sobre a situação de saúde da população indígena. Os dados disponíveis (BRASIL, 2002) indicam, em diversas situações, taxas de morbidade e mortalidade três a quatro vezes maiores que aquelas encontradas na população brasileira em geral, em quadro sanitário caracterizado pela alta ocorrência de agravos que poderiam ser significativamente reduzidos com o estabelecimento de ações de atenção básica à saúde no interior das áreas indígenas. Dados de 1999 indicam que a violência e o suicídio eram a terceira causa de mortalidade conhecida entre a população indígena no Brasil (FUNAI, 1999).⁴⁸ Recente relatório demonstra que a violência contra o patrimônio e a pessoa, a desassistência à saúde e os suicídios continuam sendo problemas centrais no cotidiano dos índios. No caso específico dos Guarany Kaiowá do Mato Grosso do Sul, por exemplo, foram registrados 34 suicídios em 2008, contra 19 em 2006 (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO, 2009).

No mais, em algumas regiões nas quais os indígenas têm um relacionamento mais estreito com a população regional, nota-se o aparecimento de novos problemas de saúde relacionados às mudanças introduzidas no seu modo de vida, especialmente na alimentação. A deficiência do sistema de informações em saúde, que não contempla, entre outros dados, a identificação étnica e o domicílio do paciente indígena, dificulta a construção do perfil epidemiológico e cria dificuldades para a sistematização de ações voltadas para a atenção à saúde dos povos indígenas.

47. O índice é obtido por meio da divisão do total de alunos indígenas matriculados no primeiro segmento do antigo ensino fundamental (1ª a 4ª série) pelo número de alunos indígenas matriculados no segundo segmento do ensino fundamental (5ª a 8ª série).

48. Cabe notar que o recente relatório do Conselho Indigenista Missionário (2009) demonstra que a violência contra o patrimônio e a pessoa, a desassistência à saúde e os suicídios seguem sendo problemas centrais no cotidiano dos índios.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

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 neste período de democratização. 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. Este tema só voltaria com força ao debate público a partir de 1995, quando se reconhece a relação estreita entre a formação de uma memória de história 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 política, fora a pressão exercida pelas organizações da sociedade civil, combinado às organizações internacionais, focado em casos singulares e *exemplares* de violações dos direitos humanos, objetiva gerar uma pressão internacional sobre o Estado brasileiro. Observada 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 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 neste 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 estes 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 questão puramente legal ou de política externa, tornando-se objeto sistemático de políticas públicas. Todavia, visto a conjuntura da época de, por um lado, forte crítica à atuação do Estado na área social e à ideia de direitos sociais, e por outro lado, aumento da violência urbana e rural e sequência 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. Neste sentido, o surgimento dos direitos humanos como política pública federal sistemática acontece 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: *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 direitos econômicos, sociais e culturais 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 SMDH 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 destes dois temas. Posteriormente, com a criação da S e da Seppir, também mulheres e negros viram-se fortalecidos. Contudo, 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 MJ.

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 (DESCs) são fundamentais para a garantia concreta dos direitos humanos. Ligada a esta percepção, observa-se que neste *locus* estão seus principais avanços na área. Isto resulta em discurso público e em prática política, algo diferente quando se compara 1995 e 2008 – sem representar, entretanto, uma ruptura.

Observa-se, em determinado aspecto, certa continuidade em preocupações clássicas para área, como discriminação racial e de gênero, acesso à justiça e fim da tortura. Em outro, observa-se retorno a uma visão política mais próxima àquela enunciada na CF/88, que incluía expressamente os direitos sociais no rol dos direitos humanos e entendia que o Estado tem papel fundamental a cumprir para a efetivação destes.

Esse movimento pode ser finalizado 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 discutidas questões ligadas à pobreza e à desigualdade, à democratização dos meios de comunicação de massa, ao direito a meio ambiente sustentável e à relação entre desenvolvimento e direitos humanos.

Nesse sentido, as perspectivas para as políticas públicas apontam no sentido de retomada da vocação universalista e transversal dos direitos humanos, em contraponto ao projeto focalizado e temático do PNDH I. 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 contínua, infelizmente, é bastante atual. Responder a esta dupla demanda – proporcionar continuidade ao enfrentamento dos principais problemas observado no Brasil no que se refere à violação dos direitos humanos; e, simultaneamente, abrir-se para um diálogo com o todo do fazer estatal – é, hoje, o principal desafio para a política nacional de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. Estado da questão no Brasil. In: *Juventude e integração sul-americana*: caracterizações de situações-tipo e organizações juvenis. Relatório nacional do Brasil. Rio de Janeiro: Ibase, Pólis, nov. 2007.

AÇÃO LIBERTADORA NACIONAL. MOVIMENTO REVOLUCIONÁRIO 8 DE OUTUBRO (MR-8). *Manifesto do sequestro do embaixador americano no Brasil*. Rio de Janeiro, 1969. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/tematica/1969/09/04.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

ALMEIDA, A. C.; SCHROEDER, A.; CHEIBUB, Z. B. *PESB: Pesquisa Social Brasileira*. Microdados. 2002.

ALSTON, P. *Report on extrajudicial, summary or arbitrary executions*: mission to Brazil. Advance unedited version. ONU, 29 Aug. 2008.

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.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. *Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros*: resultados não-esperados dos avanços da Seguridade Social. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1066).

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>. Acesso em: 10 mar. 2009.

_____. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Resolução CEB n. 3, de 10 de novembro de 1999*. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cnel/arquivos/pdf/CEB0399.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2009.

_____. Ministério da Saúde (MS). Fundação Nacional de Saúde (Funasa). *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas*. Brasília, 2002.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR). *Plano de Ações Integradas para a Prevenção e o Controle da Tortura no Brasil*. Brasília, dez. 2005.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Ministério da Educação (MEC). *Censo Escolar de 2007*. Microdados. Brasília, 2007.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). *Percepção sobre os direitos humanos no Brasil*. Brasília, 2008a.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Revisão Periódica Universal: relatório do Estado brasileiro*. Brasília, mar. 2008b.

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, maio/ago. 2001.

COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. *Direitos à verdade e à memória*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: relatório 2008*. Brasília, 2009.

COSTA, C.; GAGLIARDI, J. Lysâneas, um autêntico do MDB. *Revista Estudos Históricos*, CPDOC/FGV, n. 37, 2006.

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>>. Acesso em: 23 set. 2009.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). *Consolidado dos relatórios bimestrais: DES/DAS – ano de 1998.* Brasília, 1999.
- 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.
- 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.
- IBGE. *Estatística do registro civil.* Rio de Janeiro, dez. 2008.
- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise.* Brasília, n. 13, ago. 2006. Edição especial.
- _____. PNAD 2007: primeiras análises – mercado de trabalho, trabalho infantil, previdência. *Comunicado da Presidência*, v. 2, n. 10, set. 2008.
- IPEA; DEPARTAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (DCA). *Mapeamento da situação das unidades de execução de medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei.* Brasília, 2002. Mimeografado.
- JILANI, H. *Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders.* ONU, 19 Dec. 2006.
- JUSTIÇA GLOBAL et al. *Impunidade na Baixada Fluminense.* Disponível em: <<http://www.global.org.br/docs/relatoriobaixada.pdf>>. Acesso em: 03, dez. 2008.
- 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.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2004.

NÉRI, A. L. *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na 3ª idade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/wfdownloads/viewcat.php?cid=69>>. Acesso em: 11 mar. 2009.

NERI, M. *et al. Retratos da deficiência no Brasil*. Rio de Janeiro: Ibre/FGV, 2003.

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>. Acesso em: 12 mar. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Educando para a liberdade: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras*. Brasília, 2006.

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.

PINHEIRO, P. S.; 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>>. Acesso em: 4 out. 2008.

RAMOS, P. R. B. *Portador de deficiência: direito de acesso aos espaços culturais e artísticos*. São Luís: Projeto Mãos à Obra Sesc, 2002, p. 7-9.

RODLEY, N. *Report on civil and political rights, including the questions of torture and detention: visit to Brazil*. ONU, 30 Mar. 2001.

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. *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.