POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Vinte Anos da Constituição Federal



2ª Edição

17 Volume 3

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Vinte Anos da Constituição Federal



17 | Volume 3

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Daniel Barcelos Vargas (interino)

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro
Dicod

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)
José Celso Pereira Cardoso Júnior
Diest

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú
Dimac

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial
Dirur

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida
Diset

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro
Disoc

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação
Daniel Castro

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

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

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

ISSN: 1518-4285

políticas sociais
acompanhamento e análise
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Ângela Rabelo Barreto
Brancolina Ferreira
Fábio Alves
José Aparecido Ribeiro (editor)
Leonardo Alves Rangel
Luciana Jaccoud
Luciana Mendes Servo
Luseni Aquino
Maria Martha Cassiolato
Natália de Oliveira Fontoura
Roberto Gonzalez
Silvânia Carvalho (secretária executiva)

Colaboradores

Política Social	Jorge Abrahão de Castro José Aparecido Carlos Ribeiro
Seguridade Social	Guilherme Delgado Luciana Jaccoud Roberto Passos Nogueira
Previdência Social	Leonardo Rangel Maria Tereza de Marsillac Pasinato Fernando Gaiger Silveira Felix Garcia Lopez João Luís de Oliveira Mendonça
Assistência Social e Segurança Alimentar	Luciana Jaccoud Patrícia Dario El-Moor Juliana Rochet
Saúde	Sérgio Francisco Piola Elisabeth Diniz Barros Roberto Passos Nogueira Luciana Mendes Servo Edvaldo Batista de Sá Andrea Barreto Paiva
Educação	Paulo Roberto Corbucci Ângela Rabelo Barreto Jorge Abrahão de Castro José Valente Chaves Ana Luiza Codes
Cultura	Frederico Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo Suylan Midlej
Trabalho e Renda	Roberto Gonzalez Marcelo Galiza Brunu Marcus Amorim Fábio Monteiro Vaz Luiz Eduardo Parreiras
Desenvolvimento Agrário	Brancolina Ferreira Fábio Alves José Juliano de Carvalho Filho
Direitos Humanos e Cidadania	Marco Antonio Natalino Carla Coelho de Andrade Bruno Carvalho Duarte Paulo Castro
Igualdade Racial	Luciana Jaccoud Adailton Silva Waldemir Rosa Cristiana Luiz
Igualdade de Gênero	Alinne de Lima Bonetti Natália de Oliveira Fontoura Elizabeth Marins
Justiça	André Gambier Campos Luseni Aquino
Segurança Pública	Natália de Oliveira Fontoura Patricia Silveira Rivero Rute Imanishi Rodrigues
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)	André Luís Souza Augusto de Araújo Maia Fábio Monteiro Vaz Herton Ellery Araújo Joelmir Rodrigues da Silva Jhonatan Ferreira Maira Bonna Lenzi

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....7

CAPÍTULO 1
JUSTIÇA
Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil.....17

CAPÍTULO 2
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA
Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios 67

CAPÍTULO 3
SEGURANÇA PÚBLICA
Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas 135

CAPÍTULO 4
IGUALDADE DE GÊNERO
Sujeito de Direitos? Cidadania Feminina nos Vinte Anos da Constituição Cidadã 199

CAPÍTULO 5
IGUALDADE RACIAL
Entre o Racismo e a Desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008) 261



iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas

APRESENTAÇÃO

Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Política
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Política
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Política
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Política
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Política
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Política

APRESENTAÇÃO

O dia 5 de outubro de 1988 é celebrado por vários autores e vasta literatura como um marco para a cidadania brasileira. Em tal dia, em que o presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães, promulgou a Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, define-se uma ruptura histórica de notáveis consequências, desaguadouro de um longo processo de luta pela redemocratização do país. A nova Carta proclamava o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Alcançava-se um novo patamar de cidadania, comparável à concepção clássica de Marshall, 1967: direitos civis, políticos e sociais.

No processo de redemocratização iniciado nos anos 1970, de um lado, posicionavam-se os líderes do regime militar, defensores da abertura *lenta, gradual e segura* – não sem enfrentar consideráveis resistências internamente ao regime –, e de outro, um partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se ampliava naquele momento histórico, assimilando outras correntes e movimentos sociais em uma *frente de centro-esquerda* pelo restabelecimento da democracia. A importância dos movimentos sociais em todo este processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão da reforma das políticas sociais, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar.

Assim, quando da convocação da ANC, a configuração de forças presente permitiu que, além da restauração do Estado democrático de direito, fosse conquistada a elaboração de um novo sistema de políticas sociais que avançava bastante em relação ao que estava em vigor – e isto em um momento em que o pensamento liberal e conservador tornara-se hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo *Estado mínimo* em vários países subdesenvolvidos. Ou seja, além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se na Carta também uma série de direitos sociais, com o objetivo de promover mais igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país.

Naquele 5 de outubro, grandes expectativas eram geradas a partir do que a nova Constituição permitia vislumbrar. Logo no preâmbulo do texto constitucional, os constituintes declaram que seu objetivo foi

> (...) instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (...).

E embora a Constituição promulgada tenha sido, ao final, menos avançada e progressista do que parecia ser em alguns momentos ao longo do processo, ela foi, efetivamente, a constituição possível naquelas circunstâncias, reflexo de uma vontade constituinte que legislou sob a influência de um conjunto de forças heterogêneas e ideologicamente diversas e antagônicas.

Desde então, a regulamentação e implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da área de política social analisada. Não foram poucos os pontos que foram adulterados, ou simplesmente cancelados, até mesmo antes de serem regulamentados, ante a força das posições conservadoras. Ainda assim, parte importante das conquistas de 1988 foi mantida.

E é ao esforço de recuperar, analiticamente, a trajetória das políticas sociais nesse período de duas décadas que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) dedicou-se ao longo do último ano. Cada capítulo desta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* pretende, à luz das agendas presentes à Constituinte e aos compromissos estabelecidos na Constituição promulgada, analisar os avanços conquistados, as derrotas sofridas, as lacunas que permanecem e os desafios que se renovam, no difícil enfrentamento das questões sociais nacionais pelas políticas públicas.

Inicia esta edição especial do periódico o capítulo de introdução, *As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*, que objetiva recuperar as principais características das políticas sociais vigentes até 1988, bem como as críticas a estas direcionadas, para então demarcar as principais inovações trazidas pela Constituição e poder chegar à situação atual das políticas sociais no Brasil. Há uma tentativa panorâmica de apresentar o que será detidamente analisado em cada capítulo dos outros volumes desta edição.

No primeiro volume, agruparam-se as áreas sociais vinculadas à proteção social, que desde a CF/88 estão unidas sob o conceito de Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o da não possibilidade de prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego.

Abre o volume o capítulo *Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania*, em que são ressaltados a importância da Seguridade Social, enquanto princípio norteador para a proteção social no país a partir da CF/88, e a sua institucionalização incompleta, em razão, principalmente, dos constantes ataques às suas estruturas de financiamento – uma constante durante todo o período até os dias de hoje.

O capítulo seguinte, intitulado *Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte Anos após a Promulgação da Constituição Federal de 1988*, aponta para a expansão na inclusão e proteção previdenciárias proporcionadas pela CF/88, com destaque para os trabalhadores rurais – mas alerta para a permanência de grandes contingentes de trabalhadores excluídos da proteção previdenciária, o que mantém as políticas de inclusão previdenciária no centro da agenda.

O próximo capítulo, *Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)*, se dedica à tarefa de analisar estas duas áreas da política social. Enfoca, inicialmente, o período de importantes mudanças estruturantes para a Assistência Social iniciadas a partir da CF/88, que reconheceu a Assistência Social como política pública, garantindo o direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, abrindo uma nova fase de desenvolvimento para o setor, tanto no que refere a oferta dos serviços socioassistenciais quanto em relação aos benefícios monetários – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o mais recente Programa Bolsa Família (PBF). Em seguida, aborda a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: em que pese o fato de o texto constitucional não ter dado destaque ao tema, o compromisso ali afirmado pelo enfrentamento da pobreza favoreceu a consolidação desta questão na agenda no período que se seguiu.

O capítulo *Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira?* discute os avanços obtidos na área de saúde e os desafios que estão sendo enfrentados desde a promulgação da CF/88, quando a saúde foi declarada direito de todos e dever do Estado. O texto recupera os antecedentes conceituais e históricos do SUS, a difícil trajetória dos instrumentos de gestão e financiamento necessários à sua implantação, para, em seguida, enfocar os resultados do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus significados para a população brasileira. Ao fim, avança-se nas discussões sobre alguns desafios do setor de saúde: o financiamento insuficiente; a difícil relação entre os sistemas público e privado; e o fenômeno da *judicialização*.

Integram o segundo volume os capítulos dedicados às políticas sociais que, a partir de suas ações, pretendem garantir aos cidadãos mais equânimes oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade, em seu percurso histórico. Seja pela formação, qualificação e desenvolvimento do cidadão – como, por exemplo, por meio da educação e do acesso à cultura –, seja pela regulação do mercado de trabalho,[1] seja pela redistribuição direta de ativos – como no caso da Reforma Agrária.

1. Um dos pilares do Sistema Público de Emprego brasileiro é o seguro-desemprego – que é considerado parte da Seguridade Social, precisamente porque visa proteger o cidadão contra o risco de insuficiência de renda ao sofrer a perda do emprego. Entretanto, o capítulo desta edição focalizou prioritariamente a questão da regulação do mercado de trabalho – por isso, a opção por alocá-lo neste volume.

O capítulo *Vinte Anos de Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira* retorna inclusive ao período anterior à Constituinte para reconstruir o marco jurídico-legal e a situação educacional da população brasileira que vigorava então, para em seguida recuperar os principais debates durante o processo constituinte. A partir daí, são analisados os desdobramentos legais pós-Constituição, sobretudo no que se referem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e aos resultados conquistados, destacando os avanços, os limites e os desafios da educação brasileira nas últimas duas décadas.

O capítulo seguinte, *A Constituição e a Democracia Cultural*, revisita todas as Constituições brasileiras para analisar a trajetória da intervenção do Estado no âmbito cultural, percebendo diversas transformações conceituais importantes no entendimento do que define a cultura como questão de política pública. A CF/88 é descrita, então, como organizadora e definidora de um amplo rol de direitos culturais e como instrumento de vinculação do Estado à garantia de proteção e desenvolvimento da cultura. Há uma transição de um Estado que protege *direitos*, de modo neutro em relação à produção e ao acesso à cultura – a preocupação central neste âmbito é proteger o cidadão dos excessos do poder público –, para outra concepção em que o Estado é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura. Para a compreensão desta intervenção, o texto explora diversos conceitos, como democratização cultural, circuitos culturais e Estado cultural.

O ponto de partida do capítulo *Regulação das Relações de Trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituinte* é a controvérsia sobre as consequências e o alcance da regulação do Estado na configuração definida pela CF/88. Do ponto de vista do trabalhador, apesar dos avanços em diversos direitos trabalhistas, a Constituição permaneceu como uma promessa não cumprida de autonomia de organização e de regulação pública das relações trabalhistas. Do ponto de vista empresarial, a Constituição trouxe o aumento dos custos do trabalho assalariado e enrijeceu as normas laborais, tornando necessário um amplo processo de flexibilização das normas trabalhistas. Realiza-se, então, um balanço destes movimentos nos últimos 20 anos, analisando o expressivo processo de flexibilização do trabalho, centrado em mudanças na legislação infraconstitucional – e mesmo em entendimentos jurisprudenciais –, e agravado por um contexto do mercado de trabalho que favoreceu a proliferação de formas precárias de trabalho em detrimento do assalariamento regular. Assim, embora a Constituição pouco tenha sido alterada no tocante às normas do trabalho após a sua promulgação, observa-se, na prática, alteração no alcance de diversos dispositivos; em particular, os referentes à contratação, à remuneração e à jornada de trabalho.

Como permite deduzir o próprio título do capítulo, *Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da Reforma Agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)*, o legado da CF/88 neste campo não é nada animador. Argumenta-se que os dispositivos que regulam os atuais parâmetros da questão agrária compõem um conjunto normativo menos comprometido com a Reforma Agrária do que o Estatuto da Terra, editado nos primeiros anos do regime militar, que trazia conceitos como *função social*, *propriedade familiar* e *módulo rural*. Recuperam-se, em detalhe, os embates ocorridos no âmbito da ANC, uma discussão de tal modo polarizada que só poderia ter dois desfechos: manter a nossa histórica concentração fundiária ou promover uma reforma agrária massiva. Os interesses conservadores prevaleceram, e mais uma oportunidade foi perdida. O quadro não progrediu nos 20 anos que se seguiram, com a intervenção do Estado no setor sendo flagrantemente insuficiente para promover qualquer alteração importante na questão da estrutura agrária no país, que se mantém incólume desde o período colonial até a CF/88 e, lamentavelmente, também até os tempos de hoje, posteriores à promulgação desta.

No último volume, foram unidos, por afinidade, os capítulos dedicados aos temas dos Direitos Humanos e Cidadania, do Acesso à Justiça, da Segurança Pública, da Igualdade de Gênero e da Igualdade Racial – todos temas de algum modo relacionados à promoção e à garantia de direitos.

O capítulo *Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios* retorna ao período entre a promulgação do Ato Institucional (AI-5) e a redemocratização para reconstruir, sinteticamente, o processo histórico que culmina na atual situação dos direitos humanos no país, tendo como marco a CF/88. Ainda que sem uma descrição exaustiva do período, buscam-se as inter-relações entre a conjuntura histórica e a lógica de atuação dos principais atores sociais e políticos relacionados à temática dos direitos humanos, apresentando também os atores que viriam a se tornar preponderantes para a compreensão da Política Nacional de Direitos Humanos nos últimos 20 anos. No período pós-Constituinte, analisa-se, em particular, a elaboração e a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH): as mudanças ali instituídas marcam uma nova fase – proativa e estratégica, porém restritiva – de atuação do governo federal na questão dos direitos humanos. Fecha o capítulo seção dedicada à discussão das políticas de direitos humanos voltadas para grupos específicos – crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiência e indígenas.

Tema do capítulo *Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil*, promover o acesso à justiça é um compromisso das sociedades democráticas que implica remover os obstáculos econômicos, sociais e culturais que conduzem a possibilidades diferenciadas de realização da justiça na vida

dos cidadãos. A justiça, na solução dos conflitos e das disputas em que se envolvem cidadãos e organizações, é um dos objetivos essenciais da atuação do poder público. E um requisito fundamental para o alcance deste objetivo é o de que o conjunto de instituições que conformam o sistema judicial seja acessível a todos os cidadãos.

Fortalecido pela frustração das expectativas redistributivistas geradas pelo *milagre econômico* e pela luta pela redemocratização do país, a relevância do tema fez-se refletir nos debates constituintes e em sua inclusão, com avanços expressivos, na CF/88. Este capítulo discute exatamente as potencialidades inscritas no marco constitucional para a efetivação dos direitos dos brasileiros por meio do sistema de justiça. Partindo de uma breve reconstrução histórica e conceitual, propõe-se a seguir uma leitura da múltipla inserção do tema na CF/88 como forma de efetivação de direitos. Analisa-se o crescimento verificado na procura pelo sistema de justiça ao longo dos anos 1990 e apontam-se os avanços obtidos com a recente reforma do Judiciário, iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Conclui o capítulo a abordagem de algumas perspectivas e desafios que se apresentam atualmente para a promoção do acesso à justiça no Brasil.

O capítulo seguinte, *Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas* busca examinar a forma como a CF/88 configurou o sistema de segurança pública no país, seus desdobramentos nos últimos 20 anos e algumas perspectivas para enfrentar os problemas percebidos hoje no dia a dia das nossas cidades. É fato que o Estado democrático vem tomando diversas medidas na área de segurança pública, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988. Porém, as leis e políticas resultam insuficientes, quando não equivocadas, na medida em que se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial. Os debates ocorridos na ANC resultaram em importantes aspectos de continuidade que permanecem como marcas da atuação das instituições de segurança pública ao longo dos últimos 20 anos, e cujas perspectivas de superação não são muito animadoras – apesar da existência de algumas possibilidades em prol de uma reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito.

Analisar o desenvolvimento dos direitos das mulheres a partir da CF/88 é o objetivo do capítulo *Sujeito de Direitos? Cidadania Feminina nos Vinte Anos da Constituição Cidadã*. Argumenta-se que, apesar das inúmeras conquistas comemoradas pelo movimento de mulheres/feminista brasileiro, a cidadania feminina que se consolidou na Carta Magna é uma cidadania *subalterna e concedida*. Tal qualificação está diretamente relacionada à cultura política brasileira mais ampla que, historicamente, investiu mais nos direitos sociais – entendidos

como dádivas – do que nos direitos civis; à forma como o feminismo – ideologia estrangeira nascida no berço de tradições democráticas liberais – dialogou e se acomodou às realidades e aos valores culturais brasileiros, aproximando-se da retórica dos direitos sociais; e, finalmente, à grande valorização de certo ideário em que a mulher, enquanto mãe, assume um papel crucial na família.

Focando a análise na questão da violência contra a mulher no país, das demandas feministas à ANC, do texto constitucional propriamente dito e dos seus desdobramentos históricos em legislações e políticas públicas, verifica-se que a cidadania feminina encontra-se atrelada ao lugar ocupado pelas mulheres na família. Ou seja, ao invés das mulheres serem investidas de direitos como sujeitos em si, elas o são na medida em que estão ligadas ao ente *família*, como procurou se demonstrar na explicitação do lugar destinado à demanda das mulheres em relação à violência no texto constitucional (Artigo 226) e a sua linha de coerência na legislação sobre violência doméstica (Lei Maria da Penha), e na constituição de um programa de segurança pública com cidadania voltado aos jovens, tendo como base de implementação as mulheres enquanto mães (Programa Mulheres da Paz, que integra o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci). Tal concepção da cidadania feminina, contudo, não impediu o desenvolvimento das garantias dos direitos das mulheres e das políticas de enfrentamento da violência, bem como a consolidação do tema.

Completa este volume, fechando esta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* dedicado à análise dos 20 anos da CF/88, o capítulo *Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008)*, que aborda a promoção da igualdade racial como tema organizador de políticas públicas. Um processo ocorrido nos últimos 20 anos e que se origina de dois pilares: do tratamento dado à temática racial pela CF/88, em que, de forma inédita, o texto constitucional reconhece o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los; e dos esforços do movimento social negro no sentido de estimular, no debate político, a necessidade de não apenas combater o racismo, mas também de efetivamente atuar na promoção da igualdade racial. A partir daí, recupera-se a trajetória das políticas públicas nesta temática, trajetória esta que, embora recente, já possui seus marcos e apresenta resultados para discussão.

Por fim, é necessário agradecer o constante apoio de Jorge Abrahão de Castro – Diretor de Estudos e Políticas Sociais – e Helder Rogério Ferreira – Diretor-Adjunto. É preciso ressaltar que esta edição não teria sido possível sem a dedicação dos pesquisadores de todas as coordenações aqui representadas, ou sem a colaboração

do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc). Cabe agradecer, e destacar, o afinco que Ângela Rabelo Barreto, Brancolina Ferreira, Fábio Alves, Leonardo Rangel, Luciana Jaccoud, Luciana Mendes Servo, Luseni Aquino, Martha Cassiolato, Natália Fontoura, Roberto Gonzalez e Silvânia Carvalho dedicaram-se às nossas tarefas e debates como membros do Conselho Editorial ao longo de todo este longo caminho. Especialmente no que se refere à analise das diversas versões preliminares dos capítulos, empreendendo exaustivas e profícuas discussões que fortaleceram enormemente esta publicação. Agradecimentos são devidos igualmente aos colegas que aceitaram o convite do Conselho Editorial para também contribuir com sua leitura atenta, críticas e sugestões às versões preliminares de cada um dos capítulos: Sergio Francisco Piola, José Celso Cardoso Jr., Alinne Bonetti, André Gambier Campos, Stella Taquette, Ronaldo Coutinho Garcia, Mario Lisboa Theodoro e Roberto Passos Nogueira. É preciso registrar também o inestimável trabalho da Assessoria de Comunicação do Ipea, coordenada por Daniel Castro, e da Coordenação Editorial, conduzida por Iranilde Rego, que, por meio da equipe da Njobs Comunicação, viabilizaram a revisão final, a diagramação, a editoração dos textos e a impressão dos volumes – além de ter-nos propiciado a reformulação do projeto gráfico desta publicação.

1

JUSTIÇA

CAPÍTULO 1

OS VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

André Campos*
Luseni Aquino*

1 APRESENTAÇÃO

A realização da justiça na solução dos conflitos e das disputas em que se envolvem cidadãos e organizações é um dos objetivos essenciais da atuação do poder público. Em nome da restauração das condições rotineiras da convivência social, o Estado usa de seu poder jurisdicional para efetivar direitos reclamados com base na lei e punir os infratores das normas.

Um requisito fundamental para a realização da justiça por meio do Estado é o de que o conjunto de instituições que conformam o sistema judicial seja acessível a todos os cidadãos. Posto de maneira sintética, promover o acesso à justiça é um compromisso das sociedades democráticas que implica remover os obstáculos econômicos, sociais e culturais que conduzem a possibilidades diferenciadas de realização da justiça na vida rotineira dos cidadãos (SANTOS, 1989).

No Brasil, a questão do acesso à justiça começou a ganhar proeminência no debate público na passagem entre os anos 1970 e 1980. Em meio à frustração das expectativas redistributivistas geradas pelo "milagre econômico" e à intensificação da luta pela redemocratização do país, o frequente conflito entre setores populares e atores econômicos, sociais e políticos em torno de temas relacionados à habitação, ao acesso à terra e às relações de consumo, entre outros, estimulou o crescimento da busca pelo poder arbitral do Judiciário. Dadas as desigualdades marcantes entre os dois lados envolvidos nas disputas, bem como o cunho claramente coletivo das novas demandas apresentadas à justiça, esta mobilização acabou por colocar na agenda política do país a questão das possibilidades efetivas dos diversos setores da sociedade recorrerem às instituições diretamente responsáveis pela produção e distribuição de serviços jurisdicionais no país para terem seus direitos defendidos. A relevância do tema fez-se refletir em sua presença nos debates constituintes de 1986 e 1987 e em sua incorporação, por vias diversas e com avanços expressivos, na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

Este estudo discute exatamente as potencialidades inscritas no marco constitucional para a efetivação dos direitos dos brasileiros por meio do sistema de justiça. Na seção 2, apresenta-se uma breve reconstrução histórica da emergência do tema do acesso à justiça e de seus contornos conceituais básicos, no que diz respeito tanto à experiência internacional quanto à brasileira. Na seção 3, propõe-se uma leitura da múltipla inserção do tema na CF/88 como forma de efetivação de direitos, evidenciada na noção de assistência jurídica integral e gratuita como direito fundamental e em várias outras garantias, instrumentos e arranjos institucionais presentes no texto constitucional. Posteriormente, na seção 4, à luz do crescimento verificado na procura pelo sistema de justiça ao longo dos anos 1990 e das dificuldades observadas em respondê-lo adequadamente, discutem-se os avanços obtidos com a reforma do Judiciário, que começou a se realizar a partir de 2004 com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Finalmente, a seção 5 do texto aborda o horizonte e alguns dos desafios que se apresentam atualmente para a promoção do acesso à justiça no Brasil.

2 ANTECEDENTES: QUESTÕES EM TORNO DO ACESSO À JUSTIÇA

Em linhas gerais, "acesso à justiça" é uma expressão que compreende duas idéias fundamentais: a de que o sistema de justiça deve ser igualmente acessível a todos, de um lado, e, de outro, a de que este deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1978). Ou seja, a dimensão institucional do acesso está relacionada a outra de natureza axiológica, que agrega a exigência de que todos possam recorrer em condições equitativas aos órgãos encarregados de administrar a justiça, além da necessidade de que os litígios e as demandas dos cidadãos sejam processados de maneira adequada, com base em critérios legítimos e sem morosidade ou parcialidade.

Promover o acesso à justiça é, portanto, garantir o acesso de todos à *ordem jurídica justa* (WATANABE, 1988), o que está diretamente relacionado à preservação da credibilidade dos órgãos estatais no desempenho de sua função arbitral.[1] Nas sociedades democráticas – comprometidas não apenas com a proclamação da igualdade formal dos cidadãos, mas também com a busca de sua realização substantiva – tal garantia ganha ainda outro nuance, pois relaciona-se à legitimidade da ordem social e política instituída em si.

1. Embora a imputação dessa função objetiva ao Estado não tenha significado o estabelecimento de um monopólio sobre a atividade jurisdicional – uma vez que instituições como as igrejas, os fóruns comunitários e as lideranças locais, entre outros, preservaram seu papel tradicional de mediadores dos conflitos – a intensificação das relações sociais e a complexificação das questões que se tornaram passíveis de ser levadas à justiça na modernidade contribuíram para que o sistema de justiça estatal fosse crescentemente identificado como o mais eficaz na aplicação da justiça. Para isto, concorreu também o grande diferencial em termos do poder de imposição de decisões entre os órgãos do Estado e as instituições sociais que, na grande maioria das vezes, têm base local restrita.

Em termos históricos, a promoção do acesso à justiça é uma preocupação recente. No marco liberal, em que os direitos de cidadania eram vistos exclusivamente como atributos dos indivíduos, e o recurso à justiça era uma alternativa circunscrita àqueles que podiam enfrentar os custos da litigância (representação por advogado, custas processuais, decurso de tempo etc.), tal preocupação não era evidenciada. O tema ganhou relevância pública apenas quando a idéia de cidadania passou a incorporar também os direitos econômicos e sociais. Sob a lógica da cidadania social – que requer do Estado prestações positivas aos cidadãos, na forma de serviços de saúde, educação, habitação, assistência social, entre outros –, ampliou-se, de forma significativa, o leque dos direitos e das garantias que, como prerrogativas dos cidadãos, poderiam ser reivindicados na Justiça.

Assim, as questões distributivas envolvidas na alocação dos recursos públicos, que eram tradicionalmente resolvidas no âmbito das disputas políticas, passaram a frequentar cada vez mais os tribunais. Acrescente-se a isto o fato de que tais questões envolviam necessariamente os órgãos públicos e afetavam preponderantemente os interesses e as condições de vida dos setores mais pobres da população, de forma que se observou, também, uma mudança no perfil das partes que passaram a figurar nos conflitos administrados pelos tribunais.

A mobilização social em prol da promoção do acesso à justiça consolidou-se nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental entre as décadas de 1960 e 1970. O contexto em que ocorreu esta eclosão esteve marcado, de um lado, pela explosão de litigiosidade resultante dos movimentos sociais das minorias políticas, especialmente aqueles de cunho étnico e de gênero, e, de outro, pelas crescentes pressões sociais sobre o Estado em resistência ao encolhimento das políticas públicas de proteção social diante da recessão econômica.

O estudo pioneiro de Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1978), que compara várias experiências internacionais, mostrou que essa mobilização se efetuou e forma progressiva, incorporando novos aspectos a cada etapa e ampliando crescentemente seu significado original. Dada sua orientação ao mesmo tempo cumulativa e inovadora, os estudiosos caracterizaram-no como um movimento em três "ondas". A primeira, esteve ligada à demanda por assistência judicial gratuita, de modo a ampliar o acesso dos pobres ao sistema de justiça. A segunda, por sua vez, relacionou-se com a adoção de novos procedimentos no âmbito do processo civil tradicional para permitir a representação legal de interesses de natureza coletiva, ao mesmo tempo em que surgiam agências governamentais e não governamentais de defesa dos direitos. A terceira, finalmente, refere-se às reformas na estrutura, na organização e no funcionamento do sistema de justiça que reforçaram e ampliaram o alcance das "ondas" anteriores. Estas reformas envolveram iniciativas variadas, tais como: a criação de tribunais especiais, o uso de leigos na função de

juízes e defensores, modificações legais para evitar litígios ou facilitar sua resolução, a instituição da mediação ou utilização de mecanismos informais e privados de resolução de conflitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1978).

No Brasil, as três "ondas" do acesso à justiça misturaram-se e concorreram entre si. Suas origens remetem às décadas de 1970 e 1980 e estão ligadas à emergência dos novos conflitos sociais, que traduziam a luta dos movimentos populares organizados pela garantia de novos direitos – especialmente em torno de temas como habitação, acesso a terra, saúde e relações de consumo (SILVA, 2002). A configuração de um novo padrão de conflitos no país foi identificada, por exemplo, nas frequentes disputas entre os participantes de invasões de massa a terrenos urbanos e os seus proprietários – privados ou públicos –, entre mutuários inadimplentes e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e entre consumidores de serviços públicos e as empresas prestadoras destes serviços (FALCÃO, 1981).

Em linhas gerais, o elemento novo na base da conflituosidade que se configurava no país naquele período era o fato de esta ser motivada por interesses de natureza eminentemente coletiva, que contrapunham poderosos agentes privados – ou mesmo órgãos do Estado – a grandes segmentos da população, especialmente das camadas médias e baixas, as mais afetadas pela crise do "milagre econômico" brasileiro.

Motivados por uma situação de urgência em relação às suas condições de vida, os protagonistas desses conflitos evidenciavam a distância entre o formalismo legalista e sua realidade, defendendo uma concepção de direito e de justiça fundada em uma lógica de cunho social, válida independentemente da lei ou, até mesmo, contra ela. Mencione-se nisto a mobilização dos sindicatos de trabalhadores operários; das associações de médicos, educadores e assistentes sociais; dos organismos de militância política de esquerda; das comunidades católicas eclesiais de base; das donas de casa contra a carestia etc.

A atuação dos movimentos sociais organizados foi particularmente importante no sentido de contribuir para a entrada das demandas dos setores populares no sistema de justiça brasileiro. Até então, parte considerável dos conflitos em que se viam envolvidos não chegavam às instituições jurídicas oficiais, sendo processados (satisfatoriamente ou não) às suas margens (FALCÃO, 1981). Fosse tal situação reflexo do desconhecimento em relação aos princípios que organizavam o sistema, dos obstáculos que dificultavam o acesso aos seus canais institucionais, ou ainda do descaso em relação à eficácia das instituições estatais de processamento de conflitos, o fato é que os setores socialmente marginalizados permaneciam como atores passivos da Justiça, mais vítimas desta do que seus beneficiários.

É importante pontuar que o processamento das disputas trabalhistas era praticamente a única exceção a essa regra. De fato, desde 1932, estas passaram a ser resolvidas no âmbito de Comissões Mistas de Conciliação, órgãos que tinham

poderes para decidir os conflitos em primeira instância. Em caso de recurso, este era direcionado ao Ministério do Trabalho, que organizava comissões para dirimir as disputas em segunda instância. A Constituição de 1934 atribuiu um caráter judicial ao sistema, ao reconhecê-lo como Justiça do Trabalho (JT), ainda que vinculada ao Poder Executivo. Em 1939, este caráter foi reforçado, com seu deslocamento para o âmbito do Poder Judiciário. A Constituição de 1946 já fez referência à JT como instituição especializada do Poder Judiciário Federal – *status* que foi mantido pelas Constituições de 1967, 1969 e 1988, apesar de todas as modificações ocorridas no modelo corporativista de relações socioeconômicas que orientou a concepção original das comissões de conciliação. Em alguma medida, este extenso percurso mostra a importância histórica desta instituição jurídica para os grupos populares brasileiros. [2]

A despeito disso, a alteração do quadro de relativa ausência dos setores populares dos espaços institucionais da justiça só ocorreu na passagem das décadas de 1970 e 1980. Tal mudança deve-se basicamente à difusão, entre as camadas populares, da perspectiva de recurso ao Judiciário como estratégia legítima para defesa de seus interesses. Promovida particularmente pelos movimentos sociais organizados, esta estratégia disseminou nas associações comunitárias das favelas, nos sindicatos e nas sedes das comunidades de base os serviços não oficiais de assistência judicial, incentivando os setores socialmente marginalizados para a "descoberta" de seus direitos e utilização dos mecanismos legais disponíveis para sua defesa (LOPES, 1998). Tais serviços contavam com a colaboração de operadores do direito, os "advogados populares", que além de orientarem os setores socialmente desfavorecidos a litigar na Justiça, exploravam os vários problemas de organização do Judiciário em benefício dos grupos em questão.

Na medida em que se ampliou a percepção de que os bens e serviços públicos básicos constituíam direitos sociais de cidadania, e não mera benevolência estatal, os tribunais brasileiros foram convertendo-se em um importante espaço de luta para os setores populares. Visto de outro ângulo, a emergência inédita de demandas sociais no Judiciário brasileiro refletia o fato de que a luta jurídica por novos direitos era a luta em si pela incorporação dos grupos socialmente marginalizados e de seus conflitos e suas demandas ao mundo do direito. Neste sentido, a reivindicação pelo reconhecimento jurídico de suas demandas inseriu-se no processo de seu próprio reconhecimento enquanto "sujeitos coletivos de direitos", aptos a

2. De acordo com a série histórica disponibilizada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), o número de ações impetradas na primeira instância da JT aumentou 4,6 vezes, entre 1941 e 1951 – atingindo 78 mil ações por ano; duas vezes, entre 1951 e 1961 – alcançando 155 mil ações; 2,4 vezes, entre 1961 e 1971 – atingindo 367 mil ações; duas vezes, entre 1971 e 1981 – alcançando 729 mil ações; e 2,1 vezes, entre 1981 e 1991 – atingindo 1,5 milhão de ações; 1,2 vezes, entre 1991 e 2001 – alcançando 1,7 milhão de ações, estabilizando-se neste patamar a partir de então. Ou seja, desde o início dos anos 1940, o número de disputas arbitradas pela JT praticamente só ampliou-se. E sempre com acentuado envolvimento de trabalhadores e sindicatos, seja como partes litigantes ou como julgadores – até 1999, neste último caso.

participar integralmente da vida pública ou a fazer valer na Justiça aquilo que percebiam como direitos que lhes eram negados (SOUZA JR., 1999).

Entretanto, o fato de que a Justiça passou a ser mais frequentemente acionada pelos setores populares não garantia o processamento adequado de suas demandas. Para isto, contava o fato de que a cultura jurídica brasileira tinha dificuldades para lidar com reclamos por justiça material, "para os quais a dogmática não contava com respostas previamente definidas em seu repertório de soluções-exemplares para casos-exemplares" (FARIA; CAMPILONGO, 1991, p. 34). Além disso, pesava também o fato de que os instrumentos jurídicos disponíveis eram inadequados à representação de interesses não rigorosamente individuais, fazendo com que os novos conflitos sociais, de natureza eminentemente coletiva, não fossem percebidos como conflitos jurídicos legítimos.

O problema do formato inadequado do processo judicial para a resolução de determinadas disputas já se observava no caso da proteção jurídica dos interesses dos grupos difusos de pessoas. Consumidores prejudicados pelo fabricante de determinado produto, deficientes físicos impossibilitados de acessar locais públicos ou moradores de área poluída por atividade industrial danosa à saúde e ao meio ambiente, todos estes grupos sociais difusos só tinham garantia de proteção legal aos seus interesses lesados à medida que cada um deles acionasse individualmente o sistema de justiça. Além disso, fatores como o formalismo na construção dos processos judiciais – como a exigência de que cada dano fosse tipificado caso a caso – ou a morosidade das práticas judiciárias em face da urgência das soluções aos prejuízos causados também limitavam a efetivação da justiça nas relações sociais.

Do ponto de vista estritamente individual, alguns aspectos do funcionamento do sistema de justiça desestimulavam o recurso dos cidadãos no caso de conflitos corriqueiros e relativamente simples, representados pelos acidentes de trânsito, pelas brigas de vizinhos, ou por disputas menores envolvendo questões trabalhistas, por exemplo. Estas eram situações em que a desproporção entre os custos da litigância (financeiros e de tempo) e o benefício obtido pela solução favorável ao demandante não motivava a iniciativa de processos judiciais de formato clássico; requeriam, ao contrário, serviços jurídicos mais ágeis, informalizados e baratos. Também por se tratar de situações em que não havia necessariamente perdedores e vencedores, a contraposição, por si, das partes em juízo não era desejável, sendo mais indicada a busca de soluções conciliadoras, que promovessem a aproximação e negociação entre as partes envolvidas. Todos estes casos representavam situações em que direitos assegurados em lei ou pretensões de justiça legítimas não encontravam proteção judicial efetiva.

A perspectiva de reconfiguração da ordem democrática no limiar dos anos de 1980 expôs o problema da defesa dos direitos transindividuais e do equacionamento das pequenas causas na agenda pública, atribuindo-lhes novas significações

política e social. Somando-se a isto os conflitos coletivos em torno de direitos econômicos e sociais, assistia-se à configuração de um quadro em que a "explosão de litigiosidade" e a crescente demanda por justiça provenientes disto correspondiam a perda de eficácia dos mecanismos institucionais para resolução de conflitos (SANTOS, 1989). Tal quadro conformava uma verdadeira "crise" de prestação dos serviços jurídicos.

O limitado acesso dos cidadãos brasileiros à justiça configurou-se como um problema político novo naquele contexto, e a democratização do sistema de justiça tornou-se uma bandeira importante, contemplando aspectos como a necessidade de racionalização e redução dos custos dos serviços judiciais, a simplificação do processo jurídico nas áreas cível, penal e trabalhista, e a garantia do direito de representação jurídica de causas coletivas. Pressionando as fronteiras do direito estabelecido, os representantes dos movimentos sociais organizados chegaram à Constituinte dispostos a lutar pela institucionalização de novos direitos e uma nova concepção de justiça no país, e, em vários sentidos, tiveram suas reivindicações incorporadas ao novo marco constitucional.

3 O TEMA DO ACESSO À JUSTIÇA NA CF/88

A inédita mobilização social e política em torno do processo constituinte brasileiro de 1986-1988, especialmente por parte dos setores populares – por meio da participação em audiências públicas e proposição de emendas ao projeto de Constituição, por exemplo – exigiu que os debates voltassem atenção para a sociedade e a dinâmica de interesses que lhe é própria. Em outros termos, as condições em que ocorreu a feitura da nova Constituição brasileira provocaram uma alteração na perspectiva a partir da qual tradicionalmente estabeleceu-se a institucionalidade jurídica no país, em um sintomático deslocamento na equação tradicional entre os interesses do Estado e os da sociedade. Neste contexto, o tema do acesso à justiça, como outros, encontrou fértil terreno, tendo sido absorvido na CF/88 em múltiplas dimensões, com destaque para a previsão expressa do direito à prestação jurisdicional como um direito fundamental dos brasileiros.[3]

3. Desempenhando papéis importantes no debate acerca do sistema de Justiça, a participação dos setores populares no processo constituinte de 1986-1988 foi algo realmente inédito na história brasileira. Diversos autores mencionam que, historicamente, a discussão sobre a organização e o funcionamento da Justiça no país esteve restrita aos técnicos/especialistas – em outras palavras, aos operadores diretos do sistema (magistrados, promotores, procuradores, advogados, policiais etc.). A este respeito, ver Bottini (2006).

3.1 Novos arranjos institucionais e mecanismos de acesso à Justiça

Coerentemente, uma inovação importante introduzida pelo texto de 1988 foi a ampliação do conceito de *assistência jurídica integral e gratuita* a cargo do poder público, que foi inserida entre os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos (Art. 5º, LXXIV). De fato, o direito à assistência judiciária foi reconhecido como princípio constitucional no Brasil desde 1934, tendo persistido nos textos subsequentes.[4] Entretanto, é a CF/88 que, não se limitando a preconizar o direito, estabelece ao Estado o dever de prestar assistência jurídica integral aos que comprovarem insuficiência de recursos. Para efetivar tal direito, cria a Defensoria Pública (DP) (Art. 134) como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, à qual cabe a orientação jurídica e a defesa dos assistidos em todos os graus.[5] Recentemente, a Lei nº 11.448/2007 ampliou consideravelmente o escopo de atuação institucional do órgão, ao reconhecer-lhe a legitimidade para mover ações civis públicas, instrumento que, como se verá a diante, é fundamental na defesa dos direitos coletivos.[6]

A Constituição também assegurou aos estados a possibilidade de criar, quando da organização de seus sistemas de justiça, *juizados de pequenas causas* – hoje conhecidos como juizados especiais e encontrados também no nível federal –,[7] para a conciliação, julgamento e execução de "causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menos potencial ofensivo", bem como de juizados de paz, para exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional (Art. 98). Por meio destes mecanismos de prestação de serviços, que foram concebidos para operar de forma simplificada, transparente, célere e menos custosa, o constituinte previu a possibilidade de maior penetração dos conflitos sociais cotidianos na esfera da justiça, valorizando a ampliação da prestação jurisdicional também como forma de democratização desta, especialmente no que se referia às vivências dos setores populares.

4. A assistência judiciária foi regulamentada pela Lei nº 1.060/1950. Ressalte-se que a única Constituição brasileira, posterior à de 1934, a não mencionar a matéria foi a de 1937 (cf. ALVES; PIMENTA, 2004).

5. A Constituição atribuiu a lei complementar a organização da Defensoria Pública da União (DPU) e a prescrição de normas gerais para sua organização nos estados. A "Lei da Defensoria Pública" (Lei Complementar nº 80) foi sancionada em 1994 (e posteriomente modificada pela lei complementar nº 98/1999. A EC nº 45, de 2004, assegurou, por sua vez, às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária, o que garante aos órgãos independência semelhante às do Judiciário e dos Ministérios Públicos estaduais. Tal garantia não se estendeu, entretanto, à DPU, sendo esta questão objeto de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que tramita no Congresso Nacional desde 2005.

6. Essa lei, no entanto, é objeto de contestação de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), em ação movida pala Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

7. Os juizados especiais dos estados foram instituídos pela Lei nº 9.099/1995. No âmbito federal, a criação de juizados especiais foi autorizada pela EC nº 22/1998 e regulamentada pela Lei nº 10.259/2001.

A partir da compreensão de que é necessário garantir a defesa dos direitos fundamentais de cidadania contra eventuais violações cometidas por parte do Estado ou de agentes privados, a nova Constituição estabeleceu um amplo conjunto de *mecanismos e procedimentos judiciais* que possibilitam tal defesa. Por um lado, há institutos novos, denominados "remédios constitucionais", dedicados a garantir a eficácia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Neste grupo, incluem-se o *habeas data*, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular e a ação civil pública, além dos tradicionais *habeas corpus* e mandado de segurança individual. Por outro lado, há procedimentos judiciais destinados à proteção contra leis que violam quaisquer direitos constitucionalmente previstos. Aqui se destacam as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) – por comissão e omissão –, bem como a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Dada sua relevância, boa parte destes mecanismos, brevemente descritos no quadro 1, integra o Artigo 5º, referente aos direitos e deveres individuais e coletivos, enquanto outros dispersam-se pelo texto constitucional.

QUADRO 1
Mecanismos judiciais de defesa de direitos previstos na CF/88

Instrumento	Finalidade
Ação popular	Possibilita anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, uma vez constatado o dano (Art. 5º, LXXIII)
Mandado de segurança	Disponível nos casos em que um direito líquido e certo estiver ameaçado pela ilegalidade ou abuso de poder da autoridade pública, podendo ser de natureza individual ou coletiva (Art. 5º, LXIX e LXX)
Ação civil pública	Possibilita a defesa de interesses transindividuais (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos) (Art. 129, III)
Habeas corpus	Visa garantir a liberdade de locomoção nos casos em que a pessoa sofrer violência ou coação ilegal, ou decorrente de abuso de poder por parte de autoridade legítima (Art. 5º, LXVIII)
Habeas data	Possibilita dar conhecimento ou retificar informações relativas a pessoa física ou jurídica constantes nos registros e bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, ou para adicionar informações nestes faltantes (Art. 5º, LXXII)
Mandado de injunção	Permite declarar omissão legislativa quando da ausência da norma regulamentadora que torna inviável o exercício dos direitos, das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes a nacionalidade, soberania e cidadania (Art. 5º, LXXI)
Ação direta de inconstitucionalidade	Faculta o questionamento de leis ou atos normativos federais ou estaduais que firam a CF/88 (Art. 102, I, alínea "a")
Ação direta de inconstitucionalidade por omissão	Visa declarar a omissão do legislador em face de medida necessária para tornar efetiva uma norma constitucional e indicar medidas para o suprimento desta omissão (Art. 103, § 2º)
Arguição de descumprimento de preceito fundamental	Permite o questionamento da constitucionalidade de leis, atos normativos e práticas administrativas que entraram em vigor antes da promulgação do novo texto constitucional (Art. 102, § 1º)

Fonte: CF/88.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em linhas gerais, esses instrumentos refletem uma peculiaridade que é própria da CF/88, qual seja, o fato de que os direitos fundamentais da cidadania foram concebidos como direitos "abertos", no sentido de que sua efetiva implementação requer um debate público que oriente a regulamentação por parte do Estado e a organização das políticas governamentais. No limite, a Constituição garante que este debate pode ser realizado inclusive nas cortes de justiça. Neste sentido, os mecanismos judiciais de defesa de direitos permitem superar a visão de que normas programáticas, como as que compõem grande parte da CF/88, especialmente nos textos sobre as ordens econômica e social, não têm força de lei e, consequentemente, não conferem nem permitem exigir fruição.[8] O papel de tais mecanismos é exatamente o de garantir a adequação das ações públicas às normas constitucionais, contribuindo, assim, para a efetividade do sistema de direitos assegurados e a realização da pretensão normativa da Constituição. Dada sua natureza judicial, autorizam a crescente penetração do direito na vida social e política do país.

3.2 Novos direitos e novos atores sociais acessando a Justiça para defendê-los

A nova Constituição ampliou em muito a compreensão sobre os interesses passíveis de representação na justiça. De fato, o texto traz em seu bojo amplo conjunto de direitos que não se restringem aos indivíduos tomados isoladamente, mas alcançam também os grupos sociais, abrangendo dimensões de natureza essencialmente coletiva, como é o caso dos *direitos sociais, culturais e ambientais*.

8. Na realidade, a Constituição assegurou aplicabilidade imediata às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (Art. 5º, § 1º), os quais incluem os direitos sociais. Entretanto, o texto constitucional remete para lei inferior a regulamentação de vários aspectos da organização das políticas que devem prover o atendimento destes direitos. Embora não haja consenso no meio jurídico em relação ao tema da eficácia da norma constitucional na ausência de normas regulamentadoras, a dificuldade para negociar politicamente a regulamentação de muitas das normas previstas constitucionalmente tem sido um óbice para efetivação de alguns dos direitos previstos, particularmente na área social. Tal dificuldade tem sido observada, por exemplo, nos casos do direito à organização sindical no local de trabalho, do direito de greve dos servidores públicos, da segurança do trabalhador contra a demissão injusta ou arbitrária, do direito ao aviso prévio proporcional, do direito à razoável duração do processo, da união estável entre pessoas do mesmo sexo, entre outros. Acrescente-se que, para além de *direitos*, a ausência de regulamentação de normas constitucionais por vezes representa um obstáculo para a devida utilização de *garantias* de direitos. Um exemplo é a ação judicial conhecida como mandado de injunção, já descrita acima, que possibilitaria um controle da omissão do legislador em seu dever de regulamentar os dispositivos da Constituição.

BOX 1
Direitos coletivos

Em termos jurídicos, os direitos coletivos estão relacionados a uma categoria intermediária de interesses, que se situa entre os interesses estritamente individuais e o interesse público mais amplo. Trata-se genericamente de direitos compartilhados em igual medida por grupos mais ou menos definidos de pessoas, sendo, portanto, indivisíveis. Segundo sua origem, os direitos coletivos podem ser classificados em direitos coletivos stricto sensu, individuais homogêneos e difusos. Os direitos coletivos afetam grupos determinados ou determináveis de pessoas reunidas por uma relação jurídica comum e um interesse indivisível – como acontece com os que se submetem à mesma cláusula comum, porém ilegal de um contrato comercial. Os individuais homogêneos, por sua vez, atingem grupos determinados ou determináveis de pessoas que compartilham um interesse divisível cuja origem é comum – vide a situação dos que adquirem produtos fabricados em série com o mesmo defeito. Finalmente, os direitos difusos são os que compreendem grupos de pessoas indetermináveis, entre as quais o vínculo decorre da exposição a idêntica situação de fato e da configuração de um interesse indivisível – é o caso, por exemplo, dos que assistem a uma propaganda enganosa na televisão (MAZZILLI, 2003).

A inovação representada pela incorporação do *garantismo coletivo* na Carta de 1988 significou a absorção da dinâmica das relações sociais ao marco constitucional e, em grande medida, atendeu à demanda que se configurara no país desde o final dos anos 1970. Por conseguinte, a universalização da cidadania passou a vincular-se também à problemática do equacionamento dos conflitos coletivos manifestos na sociedade brasileira.

Antes da CF/88, a concepção de direito coletivo juridicamente institucionalizada no Brasil envolvia um âmbito de proteção muito restrito. Os únicos interesses reconhecidos como coletivamente representáveis em juízo diziam respeito ao questionamento da disposição do patrimônio público que importasse prejuízo a determinado setor social, por meio da ação popular – desde 1934 –, e aos dissídios coletivos na JT, com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), existente desde 1943. Com a instituição da ação civil pública, no ano de 1985, por meio da Lei nº 7.347/1985, a responsabilidade pelos danos morais e/ou materiais ao meio-ambiente e aos patrimônios histórico, turístico e estético também passou a poder ser cobrada em juízo. Segundo esta lei, o Ministério Público (MP), as associações civis, as unidades da Federação (UFs) e os componentes de sua administração indireta foram autorizados a atuar como agentes de defesa desses interesses frente ao Poder Judiciário.

Com a nova Constituição, o *alcance da ação civil pública* foi significativamente ampliado. A partir de então, este instrumento processual passou a poder ser empregado na representação coletiva dos diversos interesses de associações civis e de classe e – o que é ainda mais significativo – foi colocado à disposição do MP para proteção de quaisquer interesses difusos e coletivos, além dos casos já tradicionais de proteção aos patrimônios público e social e meio ambiente (Art. 129, III).

Outro aspecto fundamental do texto constitucional em termos da promoção do acesso à justiça é a garantia do *direito de representação coletiva* (Art. 5º, XXI), por meio do qual atores da sociedade civil organizada, como sindicatos e associações ou entidades de classe, passaram a poder representar judicial e extrajudicialmente seus filiados. Além disso, a instituição do mandado de segurança coletivo garantiu que o direito líquido e certo dos membros destas organizações possa ser resguardado em face da ilegalidade ou do abuso de poder da autoridade pública (Art. 5º, LXIX e LXX). Com as inovações, a Constituição legitima o tratamento jurídico a causas e interesses de natureza coletiva e amplia as condições de acesso à justiça por parte dos atores que muito dificilmente poderiam enfrentar sozinhos os vários custos de uma ação judicial.

Destaque-se, ainda, o fato de que, a partir de 1988, a *legitimação ativa para questionar a constitucionalidade* de leis, medidas provisórias e práticas administrativas – ou a legalidade de normas infralegais e práticas executivas – foi outorgada aos "representantes da sociedade", como os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou as entidades de classe de âmbito nacional. Em outras palavras, o novo marco constitucional assegurou que atores econômicos, sociais e políticos variados pudessem questionar a atuação dos poderes estatais de forma imediata, geral e vinculante em nome dos interesses da sociedade.

Deve-se reconhecer, portanto, que uma das principais medidas adotadas no sentido de garantir a eficácia das normas constitucionais foi a ampliação da "comunidade de intérpretes informais da Constituição".[9] Esclarece-se que se o constituinte esteve atento para o problema da concretização de "normas constitucionais abertas", particularmente no que diz respeito aos direitos fundamentais, a solução institucional proposta para lidar com esta questão foi a de atribuir aos destinatários da Constituição e a seus representantes a função de vigilância quanto à sua efetivação. Na qualidade de membros integrais da comunidade política organizada pelo texto constitucional, os titulares dos diretos assegurados neste, bem como as instituições encarregadas de zelar pelo respeito aos direitos, foram tomados como os intérpretes informais dos princípios contidos na CF/88 e valores que estes representam, capazes de atuar politicamente em sua defesa. Dessa forma, o texto constitucional de 1988 instituiu um direito radicalmente novo de participação política na democracia brasileira ao reconhecer novos sujeitos de direitos – coletivos e populares – e ao autorizá-los a atuar, inclusive judicialmente, na promoção e defesa dos direitos de cidadania.

9. O termo refere-se ao conjunto de agentes autorizados a provocar o Poder Judiciário para o exercício do controle da constitucionalidade das leis (cf. CITTADINO, 2000).

A inclusão das entidades da sociedade civil no rol dos atores com atribuição política de controlar a constitucionalidade dos atos dos poderes públicos implica, em caráter pioneiro na história brasileira, o reconhecimento dos legítimos interesses da cidadania em relação ao controle do Estado, bem como a confiança em sua capacidade organizacional para exercê-lo. Sob este prisma, a participação dos cidadãos no controle da administração pública é uma arma valiosa nas mãos da sociedade para a preservação de seus direitos. Pode-se afirmar, portanto, que, se do ponto de vista jurídico-institucional é a linguagem dos direitos fundamentais que concentra relevância, do da questão político-jurídica, é o tema da participação, da cidadania ativa, que se torna o centro da Constituição.

3.3 Novos papéis para os atores estatais: o MP e o Poder Judiciário

Em decorrência da natureza judicial dos instrumentos de defesa de direitos consagrados pela CF/88, o sistema de justiça – em torno do qual gravitam o Poder Judiciário, o MP, a DP e a advocacia pública e privada – passaram a envolver-se de forma cada vez mais importante nesses embates eminentemente políticos. Para tanto, foi necessário, de um lado, que instituições do próprio Estado ganhassem novas atribuições, como aconteceu com o MP e, em alguma medida, com a DP, além de meios de atuação e estruturas funcionais revigoradas, para que pudessem atuar ativamente na defesa de um amplo leque de direitos de diversos grupos da população.

No caso específico do MP, com a recepção e ampliação dos dispositivos da Lei da Ação Civil Pública no texto constitucional, impôs-se aos promotores e procuradores de justiça a *propositura obrigatória de ações sempre que houver lesão aos interesses difusos e coletivos*. Paralelamente, o órgão também ficou "aberto" à possibilidade de que indivíduos isolados e as próprias associações civis o acionem como uma espécie de aliado na reparação de interesses coletivos prejudicados.[10]

Esse novo papel do MP remete a outros aspectos, além da tarefa de defesa dos interesses difusos e coletivos. Relaciona-se também ao fato de que a instituição foi investida, em caráter inédito, da função mais ampla de *zelar pela efetivação dos direitos constitucionais*, devendo, inclusive, promover as medidas necessárias à sua garantia junto ao poder público e aos serviços de relevância pública (Art. 129, II). Esta nova configuração funcional do MP foi possível em virtude de dois principais fatores. Em primeiro lugar, o fato do órgão ter sido desvinculado da estrutura do Poder Executivo, tornando-se uma instituição independente em termos administrativos e funcionais. Em segundo, em razão das funções de defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Estado terem sido assumidas pela Advocacia-Geral da União (AGU), criada pela CF/88 e pelas procuradorias dos

10. Para uma análise sobre o papel institucional do MP no pós-1988, ver Lopes (2000).

estados e do Distrito Federal (DF), que foram desvinculadas dos MPs estaduais.[11] Adicionalmente, o órgão teve sua estrutura expandida e aprimorada – principalmente em seu ramo comum – federal e estadual – e em seu ramo especializado do trabalho –, o que também tornou possível uma oferta melhorada de serviços judiciais.

De fato, a organização institucional do MP tal como conhece-se atualmente é um processo muito recente. Seus membros só tiveram a carreira devidamente organizada em nível nacional em 1981, por meio da Lei Complementar (LC) nº 40/1981, que ficou conhecida como Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP). Ademais, sua atuação foi historicamente marcada por grande dubiedade, já que o órgão acumulou gradativamente funções muito distintas, como a persecução penal, a defesa do fisco, a denúncia de crimes cometidos por autoridade pública ou policial, a proteção de categorias sociais indefesas ou incapazes e a fiscalização da execução das leis. Compatibilizar as funções de defensor dos interesses do Estado e do fisco, de um lado, e de fiscal da aplicação da lei e zelador dos interesses de determinados grupos sociais, de outro, não era uma tarefa simples em termos institucionais, já que a defesa dos interesses da máquina estatal muitas vezes chocava-se com a idônea fiscalização da ordem jurídica em benefício do interesse público.

Assim, despido do caráter auxiliar em relação aos Poderes do Estado e incumbido apenas de "funções essenciais à justiça", o MP constitui-se em um verdadeiro *defensor dos direitos da sociedade*. O órgão foi convertido em veículo dos interesses dos vários grupos sociais até o Judiciário, isto é, em ator encarregado de acionar outro segmento do Estado que age apenas sob provocação. Tendo em consideração o fortalecimento político do MP no novo texto constitucional, muitos analistas, até mesmo, atribuem-lhe a condição de Quarto Poder na institucionalidade democrática brasileira.

Mas o poder do MP revela apenas uma faceta do protagonismo que a CF/88 autorizou às instituições do sistema de justiça. Se o novo texto reconheceu a importância dos direitos coletivos – a ponto de reservar ao organismo autônomo do Estado a tarefa de fiscalizar sua observação pelos poderes públicos e promover ações judiciais para sua defesa – atuação igualmente relevante na defesa destes direitos coube ao Judiciário. Os instrumentos processuais disponibilizados pelo novo texto para tutelar os direitos fundamentais, como também todo o conjunto das normas constitucionais, transformaram o Poder Judiciário em um *novo espaço de luta política*, especialmente contra a atuação dos demais poderes públicos que infrinja as normas. Sendo assim, a eficácia da nova Constituição está ligada também à atuação de varas e tribunais de justiça espalhados pelo país e de suas instituições superiores, com destaque para o Supremo Tribunal Federal (STF).

11. Para mais detalhes sobre a evolução institucional do MP no país, ver Macedo Jr. (1995).

De fato, a ampla difusão e o frequente emprego dos mecanismos constitucionais de defesa de direitos no pós-1988 parece ser um dos fatores responsáveis – além de outros relacionados à dinâmica de atuação dos poderes estatais – pela conversão do sistema de justiça em um importante palco do debate político que ocorreu no país no período, ao lado das arenas tradicionais representadas pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo. Instrumentos como as ações diretas de inconstitucionalidade e as de arguição de descumprimento de preceito fundamental, por exemplo, foram largamente utilizados na luta eminentemente política para chegar a uma definição, por meio do Poder Judiciário, acerca da natureza e do conteúdo do direito ao trabalho, à saúde e à previdência social, por exemplo.

O núcleo do *protagonismo do Judiciário* refere-se à questão do *controle da constitucionalidade* e às implicações decorrentes da ampliação da presença da função jurisdicional no Estado. A princípio, a necessidade deste controle remete ao princípio de que a Constituição é o vértice do sistema jurídico do país, devendo todos os demais ordenamentos legais estar de acordo com as normas prescritas nestes. No Brasil, o controle de constitucionalidade esteve, desde a Constituição de 1891, a cargo do Judiciário. Inspirado no modelo americano, este controle era exercido de forma difusa, ou seja, cada juiz, atuando no seu respectivo tribunal, tinha o poder de examinar os fundamentos constitucionais das leis envolvidas nos casos concretos levados a juízo. Uma vez entendido que a lei era inconstitucional, o juiz estava autorizado a não aplicar ao caso concreto. Neste sistema de controle técnico-jurídico da constitucionalidade das leis, o STF atuava única e exclusivamente como vértice do Judiciário, julgando recursos extraordinários referentes a decisões dos tribunais que envolvessem questões de constitucionalidade.

No entanto, desde a EC/1965, editada pelo regime autoritário para viabilizar a intervenção federal nos estados, este sistema difuso foi minado (ARANTES, 1997). A partir disto, o STF foi autorizado a julgar representações diretas de inconstitucionalidade contra leis ou atos normativos federais ou estaduais encaminhadas pelo Procurador-Geral da República. O controle de constitucionalidade, assim, não mais referia-se exclusivamente às matérias jurídicas específicas que surgiam na administração dos conflitos entre particulares, podendo ser aplicado, em tese, a qualquer lei formulada pelo Legislativo ou ato normativo editado pelo Executivo. Teve origem nisto um sistema híbrido, que combinando aspectos do antigo sistema de controle difuso de constitucionalidade com os novos aspectos do controle concentrado em um órgão superior, tornou este exercício uma tarefa com nítido viés político.

A CF/88 confirmou esse sistema híbrido de controle de constitucionalidade. Dotado do *status* institucional de guardião-mor da Constituição (Art. 102), o STF foi imbuído da tarefa de garantir que os dispositivos constitucionais sejam efetivamente respeitados pelas leis formuladas pelo Legislativo e pelos

atos normativos do Executivo. Paralelamente, em um movimento simultâneo de especialização e diversificação de competências no Judiciário, foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que passou a atuar como o terceiro grau de recurso da Justiça brasileira.

O papel político do Judiciário foi significativamente ampliado com a nova Constituição por causa de sua ampla extensão normativa, das inúmeras declarações de direitos contidas nestas e do vasto conjunto de garantias processuais que cobram a ação deste poder para que os direitos individuais e coletivos tenham vigência plena. Contribuiu também para ampliar o protagonismo político do Judiciário o fato de que a nova Constituição estipulou um sistema super-rígido de democracia constitucional em que a competência atribuída ao STF para decidir sobre a compatibilidade das decisões dos demais poderes em relação às normas constitucionais inclui a avaliação de todas as propostas de reforma do texto constitucional (VIEIRA, 1999).

Esse cenário em que parte relevante das discussões políticas que ocorrem na sociedade brasileira é levada para os fóruns da Justiça, na expectativa de que os juízes pronunciem-se sobre a legitimidade das pretensões de direito em disputa com base nas garantias asseguradas pelo texto constitucional, tem sido descrito como "judicialização da política". Identificado e estudado por vários analistas brasileiros desde meados dos anos 1990, (CASTRO, 1997; VIANNA *et al*., 1999). Este fenômeno denotaria justamente o processo de expansão da presença do Judiciário e de outros órgãos de competência judicial na relação com o sistema político, em virtude da tarefa que lhes é atribuída de validar a constitucionalidade das ações do poder público.

Se a possibilidade de recorrer à Justiça para garantir a eficácia das garantias previstas na Constituição é um direito essencial, que torna a legitimação da política com base no direito aspecto relevante e pode contribuir para a efetivação da cidadania, também tem consequências adversas para o jogo político. Uma questão que é posta neste estudo é o fato de que, uma vez que os juízes são chamados para julgar a adequação das ações dos demais poderes às normas constitucionais, eles acabam imprimindo às suas decisões uma avaliação sobre a legitimidade de medidas e políticas que, em grande parte das vezes, como pode acontecer nas democracias, resultaram de debates extensamente travados nos espaços políticos historicamente consagrados (as arenas do Legislativo, Executivo e societais).

Ainda assumindo que as relações entre os diferentes ramos do poder público operam segundo a lógica do *checks and balances*, o fenômeno da judicialização da política parece questionar o equilíbrio entre os poderes em si, em favor do Judiciário, instituindo um tipo de processo decisório que alguns têm qualificado como *governo dos juízes*. Ao mesmo tempo, esta forma de conduzir a política embute certo déficit democrático: de um lado, porque, ao contrário do que ocorre nos outros espaços, o debate na arena judicial é fechado e as decisões ali tomadas escapam

ao escrutínio democrático do Legislativo e às possibilidades de planejamento do Executivo; de outro, porque é realizado por pessoas que não gozam de mandato representativo, e sobre as quais não existem mecanismos ulteriores de controle. [12]

Essas são algumas das relevantes questões que surgem no horizonte da promoção do acesso à justiça e que apresentam importantes desdobramentos para a consolidação da cidadania e o futuro da democracia no país.

4 A REFORMA DO JUDICIÁRIO: A AGENDA DO ACESSO À JUSTIÇA NOS VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO

Igualmente relevante é o debate sobre como o sistema de justiça, em particular o Judiciário, tem respondido às demandas que lhe são apresentadas pela sociedade e desempenhado as funções que a CF/88 imputou-lhe. As garantias, os instrumentos e os arranjos institucionais apresentados anteriormente evidenciam a ampla abertura que o texto constitucional autoriza ao sistema de justiça em sua relação com a sociedade: "de uma ordem garantista, em que o acesso ao Judiciário se restringiria a pedir proteção para a conservação do que já se tem, passamos a uma ordem promocional, em que se pode recorrer ao Judiciário para obter o auxílio que ainda não se tem, mas se deseja ter por força de 'promessas constitucionais' política ou legalmente feitas" (LOPES, 1998, p. 70).

A efetivação do acesso à justiça depende, contudo, de que esse sistema reconheça a legitimidade das demandas que lhes são apresentadas e atue de maneira adequada enquanto veículo de efetivação/reparação de direitos, em sintonia com as garantias fundamentais asseguradas a todos os cidadãos. Importante observar que o advento da CF/88, um marco de oposição ao período anterior da história brasileira, favoreceu o debate público acerca dos direitos e das garantias dos cidadãos, sendo provável que a "consciência" ampliada destes últimos tenha, por si só, estimulado a busca pelo sistema de justiça no período subsequente.[13] Cabe, portanto, refletir sobre o quanto o sistema de justiça brasileiro, em especial o Judiciário, pôde responder adequadamente às demandas que lhe foram apresentadas.

Assim, ainda que em linhas gerais, esta seção analisará o acesso à justiça propiciado pela CF/88, bem como as limitações do acesso e os meios de contornar tais limitações propostos nos anos 1990 e 2000.[14]

---

12. Em contraposição a este tipo de argumento, Antoine Garapon sustenta que a legitimidade do juiz é plural, advindo tanto de sua nomeação pelo poder político, em reconhecimento à sua competência técnica e experiência profissional, quanto de seu papel como "guardião das promessas de justiça da constituição", em face do qual está obrigado a observar os preceitos do devido processo legal e fundamentar suas decisões nos critérios de justiça legítimos. Cf. Antoine Garapon (1999).

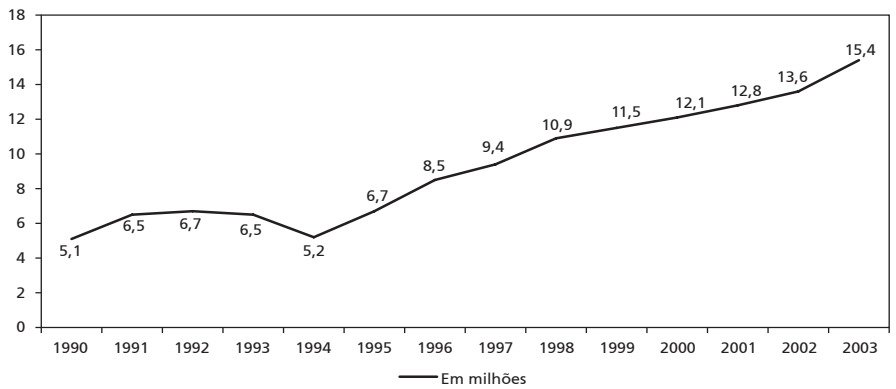
13. Isso parece particularmente evidente em determinadas áreas da vida econômica, social e política, como as áreas trabalhista e consumerista. Nestas, as violações de direitos dos cidadãos parecem ter sido enfrentadas, cada vez mais, por meio de ações apresentadas ao Judiciário.

14. Esta parte do texto faz-se valer de reflexão pormenorizada apresentada em Campos (2008).

4.1 O pós-1988: maior acesso à justiça, de fato?

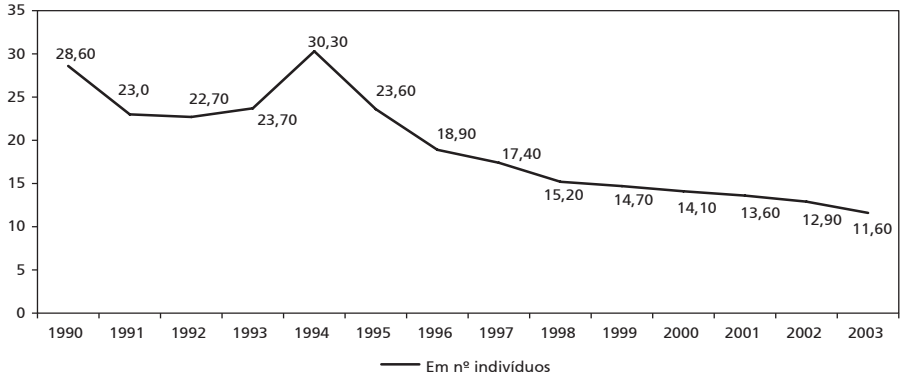
À primeira vista, o acesso à justiça parece ter aumentado no Brasil após a promulgação da CF/88. Um indicador elementar disto é o número de ações apresentadas ao Poder Judiciário. Como indica o gráfico 1, entre 1990 a 2003, o número aumentou 9,7% ao ano (a.a) em média.[15] Um indicador mais sofisticado deste processo é a razão entre a população e as ações apresentadas. Como mostra o gráfico 2, no mesmo período, esta diminuiu 6% a.a. em média.[16]

GRÁFICO 1
Número de ações apresentadas ao Poder Judiciário



Fonte: BNDPJ/STF.
Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 2
Razão entre nº de indivíduos na população e nº de ações apresentadas ao Poder Judiciário



Fonte: BNDPJ/STF.
Elaboração: Disoc/Ipea.

15. Número de ações que deram entrada/foram distribuídas no 1º grau de jurisdição, nas Justiças Estadual e Federal – Comum e Trabalhista – conforme registrado no sistema Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, organizado pelo Supremo Tribunal Federal (BNDPJ/STF).

16. Os dados de população foram disponibilizados pelo Ipeadata/Ipea; os dados de ações (que deram entrada/foram distribuídas no 1º grau de jurisdição, nas Justiças Estadual e Federal – Comum e Trabalhista) foram disponibilizados BNDPJ/STF.

Em princípio, ambos os indicadores parecem sugerir um crescimento das demandas ao sistema de justiça no período após a promulgação da Constituição. As demandas da sociedade pela reparação de direitos civis, políticos, econômicos e sociais parecem ter alcançado o Poder Judiciário com cada vez mais facilidade. E isto pode ser um indicador do sucesso dos mecanismos institucionais criados em 1988, justamente para favorecer um acesso ampliado ao sistema de justiça.

Entretanto, é preciso relativizar um pouco essa afirmação. Afinal, são vários os problemas enfrentados em tal acesso – problemas que podem ser analisados tanto pelo lado da demanda pelos serviços jurisdicionais, quanto pelo de sua oferta pelas instituições públicas – especialmente, pelo Poder Judiciário.

4.1.1 A demanda por serviços jurisdicionais

No que se refere à demanda, é importante perceber que, se houve crescimento expressivo desde o início dos anos 1990, este se distribuiu de forma bastante desigual entre as principais jurisdições (estadual, federal e trabalhista), as diferentes instâncias de cada uma destas (primeira, segunda e terceira) e os tipos de processos (civis, criminais, trabalhistas etc.). Um estudo do Banco Mundial (BIRD) indicou que grande parte do crescimento verificado no período efetuou-se na primeira instância da esfera estadual e teve a ver primordialmente com reclamações envolvendo o poder público, mas também com ações nas áreas do direito de família, por exemplo. Os outros processos (civis e criminais comuns) apresentaram uma participação muito menor no crescimento geral, tanto na esfera federal quanto na estadual. [17]

Outro aspecto relevante na análise do crescimento da demanda por serviços jurisdicionais diz respeito a quem busca tais serviços. Neste caso, os especialistas são unânimes ao afirmar que uma parcela reduzida da sociedade tem sido responsável pela maior parte do movimento do sistema judicial – e, ressalte-se, de maneira repetida e abusiva. Citam como exemplos as empresas concessionárias de serviços públicos (como as telefônicas), as empresas financeiras (como os bancos e as administradoras de cartões de crédito) e alguns entes da administração pública como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ocorre uma espécie de "judicialização" dos "passivos" destas instituições privadas e públicas: em vez de simplesmente cumprirem com os direitos dos indivíduos, estas optam por transferir ao Judiciário – e postergar no tempo – a decisão sobre a obrigatoriedade de tal cumprimento (FALCÃO, 2005).

17. O estudo foi conduzido entre os anos de 2003 e 2004 e abarcou os tribunais estaduais, federais e trabalhistas, os Ministérios Públicos estaduais e federais e as procuradorias-gerais dos estados nos polos das cinco regiões judiciárias federais – Brasília (1ª região), Rio de Janeiro (2ª região), São Paulo (3ª região), Porto Alegre (4ª região) e Recife (5ªregião), além de Fortaleza (5ª região) e Belém (1ª região). Cf. Banco Mundial (2004).

Em oposição a essa dinâmica, a maior parte da sociedade não recorre ao sistema de justiça para efetivar/reparar seus direitos (ARMELIN, 2006; BOTTINI, 2006; SADEK, 2003). Uma primeira razão é a insuficiência de renda, que atinge proporção expressiva dos brasileiros – aproximadamente 28% – vivem em situação de pobreza (IPEA, 2008a). Tal fato deve ser levado em conta, pois o acesso aos serviços jurisdicionais possui custos financeiros imediatos e elevados. Para além destes custos, o acesso depende de uma "consciência" prévia, por parte dos indivíduos, da existência de direitos que são violados. E tal "consciência" é dificultada, entre outras razões, pela precariedade dos indicadores educacionais do país (elevado analfabetismo, reduzido número de anos de estudo e diminuta compreensão da linguagem escrita) (IPEA, 2008b) e pelas dificuldades existentes, no âmbito da sociedade civil, para a organização dos interesses e sua mobilização política. Uma última razão para o reduzido acesso ao sistema de justiça por parte da maioria da sociedade refere-se à pouca confiança depositada nas instituições que o compõem (IBOPE, 2005; TOLEDO e ASSOCIADOS, 2003; UnB, 2005). Prefere-se nem submeter a violação de direitos a estas instituições, pois vale um conhecido ditado no meio jurídico: "é melhor um mau acordo (extrajudicial) do que uma boa demanda".

Em certo sentido, pode-se argumentar que parte da demanda – reprimida – por justiça dos setores populares tem sido satisfeita com a procura crescente pelos juizados especiais, tanto nos sistemas estaduais quanto no federal. Instalados a partir da segunda metade dos anos 1990 com o objetivo de democratizar a justiça por meio da prestação de serviços céleres, menos custosos – a representação por advogado é dispensada – e voltados para as *pequenas causas* e os conflitos cotidianos, os novos órgãos parecem estar atraindo processos que não chegariam à Justiça de outra maneira. Os dados disponíveis revelam que a maior parcela das demandas recebidas por estes espaços jurisdicionais refere-se, na esfera estadual, às relações de consumo – cobranças em excesso e reclamações pela má qualidade dos serviços prestados – e, na federal, às questões tributárias e previdenciárias (BANCO MUNDIAL, 2004). Registre-se que, enquanto na justiça dos estados o número de ações tramitando correspondia a cerca de um quinto (23,4%) do total registrado em 2007, na Justiça Federal representava quase a metade (44,4%) do total nesse ano (CNJ, 2009; CJF, 2009).

4.1.2 A oferta de serviços jurisdicionais

No que se refere à oferta de serviços, diversos estudiosos a descrevem como morosa, parcial e incerta quanto aos seus resultados. Em outras palavras, os serviços juridicionais são básicamente descritos como inadequados para a efetivação/reparação de direitos da sociedade, pois as prestações têm ciclo de produção extremamente longo, não são caracterizadas pela impessoalidade e são marcadas pela insegurança jurídica (ALARCÓN, 2005; ARMELIN, 2006; BASTOS, 2003; COMPARATO, 2004; FALCÃO, 2005; RENAULT; BOTTINI, 2005; SADEK, 2005; SOUZA, 2005).

No que diz respeito especificamente à morosidade – que está ligada às demais questões, mas talvez seja a faceta mais trágica dos problemas da Justiça brasileira – alguns dados permitem apreender sua magnitude. Inicialmente, é importante observar que, entre 1990 e 2003, o número total de processos julgados em primeira instância – porta de entrada do sistema e que responde pela maior parte da demanda total – multiplicou-se por três, tal como ocorreu com o crescimento da demanda (gráfico 1). Se os números indicam que o crescimento da capacidade de julgar acompanhou o ritmo de crescimento da demanda, deve-se observar, no entanto, que o julgamento dos processos manteve-se em um patamar consideravelmente inferior no período: cerca de 30%, em média, das demandas por reparação de direitos apresentadas ao primeiro grau da Justiça não foi julgada no mesmo ano, sendo acrescida ao estoque de processos pendentes no período seguinte (CAMPOS, 2008).

As razões que explicam esse cenário dizem respeito a aspectos variados. Um destes é a quantidade insuficiente de servidores responsáveis pelas funções finalísticas das instituições do sistema de justiça. Observe-se que, em 2003, havia um magistrado para cada 12.937 brasileiros. Tal proporção colocava o país em uma posição desfavorável em comparação internacional, inferior a países latino-americanos com grande população – e, portanto, mais parecidos com o Brasil –, como Argentina e Colômbia (BRASIL, 2004a; SADEK, 2004). Outro aspecto relevante está ligado à dinâmica de recrutamento e capacitação dos magistrados brasileiros em si. Disto tem-se em vista desde a baixa qualidade dos profissionais despejados todos os anos no mercado de trabalho pelos inúmeros cursos de Direito em funcionamento (NALINI, 2005) até a insuficiência, em termos de conteúdos técnico-jurídicos e de outras áreas do conhecimento, dos programas de capacitação para os que logram integrar a carreira da magistratura (SADEK, 2004).

Outra ordem de fatores habitualmente mencionada refere-se à dimensão administrativa, particularmente a insuficiência e precariedade da estrutura física e humana de apoio aos magistrados e à administração descoordenada dos tribunais, realizada pelos membros da magistratura sem capacitação específica ou regras minimamente uniformes.[18] É ilustrativo do problema, por exemplo, o fato de que as informações coletadas sobre a produtividade dos juízes, habitualmente a cargo da Corregedoria, responsável pelo monitoramento de seu desempenho, ficam restritas à ótica da produtividade individual. Com isso, não há um sistema de gestão destas informações que permita conhecer, de forma corriqueira e rápida, o tempo médio de tramitação dos processos em determinado órgão da Justiça ou seu teor, o que seria essencial para instrumentalizar a melhoria da administração judiciária (BANCO MUNDIAL, 2004).

18. Isso dificulta a implementação de procedimentos capazes de aprimorar a estrutura de apoio aos magistrados, mas que necessitam de integração entre todos os tribunais – procedimentos como a virtualização do processo e o aprimoramento da comunicação interinstitucional, por exemplo. Cf. Bottini (2005). Ver também Dakolias (1996) e (1999), Sadek (2003) e Nalini (2005).

Finalmente, as normas jurídicas vigentes no país também têm impactos relevantes sobre a morosidade, parcialidade e insegurança que afetam o sistema de justiça. Muitos observam a existência, de um lado, "caos legislativo e judiciário" no Brasil, decorrente da profusão e abundância da produção normativa dos Poderes Legislativo e Executivo – que ocasiona, inclusive, a convivência entre leis oriundas de momentos muitos distintos da vida brasileira, em termos econômicos, sociais, políticos e culturais – e, de outro, da falta de uniformidade na interpretação/aplicação da norma pelo Poder Judiciário e outras instituições do sistema judicial (BOTTINI, 2006; SILVEIRA, 2006; WALD, 2006). Paralelamente, a fragilidade dos mecanismos de efetivação das decisões judiciais – os instrumentos da chamada "execução judicial" – também é relevante, já que em muitos casos um determinado direito é reconhecido pela Justiça, mas permanece negado pelo fato das decisões dos juízes não saírem do papel (ARMELIN, 2006). *Grosso modo*, este quadro acarreta não apenas insegurança jurídica na prestação jurisdicional, mas também parcialidade e morosidade.

Ainda que a iniquidade e inefetividade do acesso à justiça tenham sido descritas com foco no Poder Judiciário – o que se explica pela centralidade desta instituição na produção e distribuição da justiça – pode-se dizer que as causas dos problemas concernem a todas as instituições integrantes do sistema judicial brasileiro, incluindo o MP e a DP.

4.2 A reforma constitucional

Os problemas sumariados anteriormente foram parcialmente enfrentados pelas reformas institucional e procedimental da Justiça, que passaram a ser discutidas desde o início dos anos 1990, quando foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96/1992. Desembocando na EC nº 45/2004, esta reforma alterou os parâmetros de organização e atuação das instituições do sistema de justiça. Em linhas gerais, seu intuito foi o aprimoramento da oferta de serviços jurisdicionais, de modo a resolver seus problemas de morosidade, parcialidade e incerteza e garantir o efetivo acesso da população brasileira à justiça.

A reforma das instituições do sistema de justiça incluiu oito movimentos principais, diferenciados no tempo, mas, por vezes, com idênticos pontos de discussão. Tais movimentos estão sumarizados no quadro 2.

QUADRO 2
Principais movimentos da reforma legislativa das instituições do sistema de justiça brasileiro nas décadas de 1990 e 2000

Anos	Movimentos
1992	Proposição da PEC nº 96/1992 – de autoria do dep. fed. Hélio Bicudo, do Partido dos Trabalhadores (PT/SP).
1993-1994	Revisão Constitucional – insumos preparados pelo dep. fed. Nelson Jobim, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/RS).
1995-1998	Comissão Especial para a Reforma do Poder Judiciário – relatório coordenado pelo dep. fed. Jairo Carneiro, do Partido da Frente Liberal (PFL/BA).
1999	Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigação de irregularidades no Poder Judiciário – trabalhos coordenados pelo sen. Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) –, bem como reinício dos trabalhos da Comissão Especial para a Reforma do Poder Judiciário – novo relatório coordenado pelo dep. fed. Aloysio Nunes Ferreira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB/SP).
1999	Promulgação da EC nº 24/1999.
2000	Comissão Especial para a Reforma do Poder Judiciário – novo relatório coordenado pela dep. fed. Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB/SP).
2000-2004	Proposição da PEC nº 29/2000 – derivada da PEC nº 96/1992 –, relatada no Senado Federal pelo sens. Bernardo Cabral (PMDB/AM) e José Jorge (PFL/PE). Criação da Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), para acompanhar a tramitação da PEC nº 29/2000.
2004-2005	Promulgação da EC nº 45/2004. Assinatura do Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano, envolvendo os chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Continuidade da tramitação da PEC nº 358/2005 – reunindo pontos pendentes da PEC nº 29/2000.

Fontes: Bastos (2003), Bottini (2006), Brasil (2004b), Renault e Bottini (2005), Sadek (1995) e Sadek e Arantes (2001).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Para compreender o contexto em que surgiu a reforma do sistema de justiça, é importante recordar certos aspectos mencionados anteriormente. Ainda que de forma programática, a CF/88 proclamou novos direitos (civis, políticos e sociais, bem como individuais e coletivos). Além disso, assegurou novas garantias para tais direitos e criou ações judiciais, bem como aprimorou outras já previstas. Acrescente-se que a Constituição associou a titularidade de direitos e garantias a novos sujeitos – situados no âmbito do Estado ou da sociedade civil. Por fim, fortaleceu as instituições judiciais responsáveis pelo zelo com estes direitos e garantias – mediante a reestruturação/modernização do MP, da DP e do Poder Judiciário por si, – por exemplo, por meio da criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

No contexto político dos anos 1980 e 1990, caracterizado pelo desprestígio do Estado autoritário pela valorização do Estado democrático de direito, as novidades trazidas pela Constituição indicaram uma ampliação do acesso à Justiça no Brasil. Em alguma medida, os novos titulares de direitos e garantias visualizaram, no conjunto das instituições judiciais, uma *possibilidade* de ocupação de um espaço em que as promessas constitucionais poderiam ser cobradas do Estado como representante destas – aspecto quase que impensável anteriormente, dadas as restrições colocadas pela Ditadura Militar (COMPARATO, 2004; VIANNA, 1999, 2003).

Em paralelo, no contexto econômico dos anos 1990, marcado por transformações que pretendiam a implantação de um Estado de natureza "negativa" (liberalização/flexibilização dos mercados, privatização/desnacionalização das empresas, diminuição/racionalização "mercantil" do Estado etc.), o acesso à Justiça tornou-se uma *necessidade* para os novos titulares de direitos e garantias. Até mesmo porque, em certa extensão, tais transformações macro e microeconômicas implicavam o descumprimento de diversas promessas contidas na CF/88 – especialmente no que se refere aos direitos sociais, que demandavam a implementação de um Estado de caráter "positivo" (CARDOSO, 2003; CARDOSO; LAGE, 2007; SADEK, 2004; VIANNA, 1999, 2003).

Dessa maneira, seja em sua face "política" – que se refere ao controle jurisdicional das decisões fundamentais da vida em sociedade –, seja em sua face "não política" – que diz respeito à solução de conflitos cotidianos típicos da vida em sociedade –, o sistema judicial tendeu a ser cada vez mais acionado no país (como, em alguma medida, indicam os gráficos anteriores). Mas tal tendência não se mostrou isenta de problemas, alguns dos quais já mencionados acima: possibilidades desiguais de acesso para diferentes componentes da sociedade, acentuada morosidade e elevado custo monetário em suas decisões e assim por diante. Estes são problemas indicados pelo Congresso Nacional na exposição de motivos da PEC nº 96/1992, que explicitou a necessidade de reformas no sistema de justiça brasileiro. De acordo com tal exposição de motivos, as reformas deveriam observar uma série de premissas, entre as quais:

1. As reformas deveriam objetivar a ampliação/equalização do acesso da sociedade ao sistema de justiça, bem como a melhoria da efetividade dos serviços prestados por este – que deveriam ser mais céleres, menos custosos etc. Dessa forma, no início da tramitação da PEC nº 96/1992, o foco dos debates estava, em boa medida, na face "não política" da jurisdição – ou seja, na mera prestação de serviços jurisdicionais (serviços públicos) pelas instituições responsáveis.
2. A Justiça compunha-se de um conjunto articulado de instituições, incluindo o Poder Judiciário – em seus âmbitos federal e estadual, seus segmentos comum e especializado –, o MP, a DP, a procuradoria pública, a polícia judiciária (PJ)[19] e a advocacia privada. Assim, quaisquer reformas deveriam levar em conta que a efetividade dos serviços prestados por tais instituições dependia do adequado funcionamento de cada uma destas. Isto representou uma novidade em relação às tentativas anteriores de reforma do sistema judicial – como a de 1975, em pleno regime militar –, que estiveram estritamente centradas no Poder Judiciário.

19. A função de PJ é exercida no Brasil pela Polícia Civil, no âmbito dos estados, e pela Polícia Federal, no da União, excetuando-se os casos em que as infrações penais em foco tiverem sido cometidas por militares.

3. As reformas deveriam encaminhar soluções por meio de duas dimensões distintas: a legislativa e a administrativa. Em outras palavras, a PEC nº 96/1992 já mencionava que o aprimoramento da prestação de serviços jurisdicionais dependia não só de alterações legais, que modificassem as regras de organização e atuação das instituições – por meio de alterações no direito processual, por exemplo. Dependia também de iniciativas de modernização das estruturas físicas, da ampliação dos quadros de pessoal, de atualização das práticas de gestão judicial e assim por diante.

4. As discussões acerca das reformas no Congresso Nacional deveriam contar com a participação de atores da sociedade civil, não se restringindo a atores estatais – provenientes das instituições responsáveis pela distribuição da justiça no país. Isto significou mudança em relação às tentativas pretéritas de reforma – como a do governo Ernesto Geisel –, que incluíram em seus debates somente operadores do direito localizados no Estado, ou, no máximo, alguns operadores do direito vinculados a associações especializadas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

5. As reformas deveriam almejar uma aproximação entre a sociedade e as instituições do sistema de justiça. A exposição de motivos da PEC nº 96/1992 afirma que as instituições judiciais precisariam avançar para além das áreas centrais das grandes cidades, de modo a alcançar as suas áreas periféricas e também as pequenas cidades do interior brasileiro. Ainda nesta linha, a exposição menciona que: "A Justiça, em seus vários setores, precisa modernizar-se, com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto partícipes dessa mesma comunidade podem distribuir Justiça". Aparentemente, a aproximação entre a sociedade e as instituições judiciais deveria efetivar-se de várias maneiras; inclusive por meio do compartilhamento, entre seus componentes, dos valores balizadores da vida em sociedade – em particular, dos valores concernentes à justiça.

6. Em sua organização e seu funcionamento, as instituições do sistema de justiça não apresentavam a transparência que seria de se esperar em um Estado Democrático – e Republicano – de Direito. Desse modo, as reformas deveriam conceber *mecanismos* para seu acompanhamento e sua responsabilização perante o Estado e a sociedade civil. Tais mecanismos não implicariam necessariamente em *órgãos* de controle – até porque, na perspectiva de aproximação entre as instituições judiciais e a sociedade, tal acompanhamento/responsabilização seria realizado por esta última com plenas condições.

7. As reformas deveriam repensar a estrutura e atuação de determinados segmentos especializados do sistema de justiça, no sentido de adequá-los ao Estado Democrático de Direito que surgia no país. O exemplo, neste caso, é o das instituições que compunham a Justiça Militar (Poder Judiciário e Ministério Público Militar), que deveriam ter suas competências jurisdicionais restritas somente ao julgamento de infrações disciplinares ou infrações "próprias" dos militares.

Em linhas gerais, essas foram as premissas que orientaram os debates acerca da reforma do sistema de justiça logo após a CF/88. A maior adequação das instituições deste sistema às exigências do Estado Democrático de Direito estava no centro da discussão da PEC nº 96/1992. Entretanto, é preciso observar que, conforme a discussão avançou no Congresso Nacional, algumas das premissas foram alteradas e outras foram suprimidas ou acrescentadas.

Certos autores afirmam que, ao longo da década de 1990, alterou-se parcialmente o foco da reforma do sistema judicial (ARANTES, 1997; BASTOS, 2003; RENAULT, 2004; SADEK, 2004a). Como demonstrado, no início, a preocupação era com a face "não política" da jurisdição – com o maior acesso da sociedade aos serviços jurisdicionais, compreendidos como serviços públicos. Com o avanço dos anos, a preocupação com a face "política" ganhou mais espaço na agenda legislativa, o que resultou na proposição de alterações normativas com perfil bastante distinto das já examinadas.

Sem cogitar a exaustão do assunto, algumas das razões dessa mudança de foco estiveram nas dinâmicas política e econômica brasileiras e no plano macro ou, ainda, no micro. Durante o período analisado, os Poderes Executivo e Legislativo optaram pela desconstrução de vários aspectos do projeto de Estado "positivo" previsto pela CF/88. Afirmando que tal projeto – com todos seus direitos civis, políticos, econômicos e sociais – era incompatível com a realidade – pouco "desenvolvida" – do país, ou declarando que tal projeto já estava em "xeque" nos demais países – especialmente nos mais "desenvolvidos"– no momento de elaboração da Constituição, ambos os poderes optaram pela desconstrução das atribuições do Estado brasileiro, atribuindo um desenho claramente "negativo" a este (VIANNA, 1999 e 2003).

A reação de segmentos da sociedade a essa opção por um Estado "negativo" ocorreu por diversos meios, e meios não só políticos – concentrados nas arenas de discussão legislativa, como o Congresso Nacional –, mas também judiciais. A título de exemplo, as reformas constitucionais que alteraram pontos importantes do regime previdenciário e sistema de saúde – que respondem pela maior parte dos gastos sociais no país – foram objeto de ações diretas de inconstitucionalidade no STF.

Desempenhando um papel típico da face "política" da jurisdição, este tribunal abriu espaço para que vários atores da sociedade civil – e, até mesmo, partidos políticos vencidos no debate legislativo – questionassem, com linguagens e argumentos claramente jurídicos, decisões essencialmente políticas dos Poderes Executivo e Legislativo (VIANA, 1999 e 2003).

Começaram, então, a surgir novas propostas de reforma do sistema judicial ao longo dos anos 1990, preocupadas com aspectos como a maior centralização dos parâmetros de organização e a atuação das instituições judiciais, bem como a criação de instrumentos para maior controle da atividade jurisdicional – em sua face "não política" e, especialmente, em sua face "política". Alguns autores declaram que propostas como a instituição de súmulas vinculantes de decisão e conselhos nacionais de controle, ainda com todos os méritos que possam possuir – analisados na sequência do texto –, têm sua origem neste novo contexto da reforma do sistema judicial (ARANTES, 2001; CARDOZO, 2004; COMPARATO, 2004). Um contexto que, é bom ressaltar, não desconstruiu as propostas elaboradas no início da década, mas esvaziou parcialmente de sentido algumas destas.

Em resumo, desde seu início, a discussão sobre a reforma do sistema de Justiça teve entre suas preocupações centrais a ampliação/equalização do acesso aos seus serviços. E, para além do acesso, surgiram preocupações com a oferta destes, de forma a superar problemas relacionados a morosidade e custo financeiro, por exemplo. Ao longo do tempo, a discussão acerca da reforma voltou sua atenção também para outros aspectos, associados ao exercício do poder político na sociedade brasileira – aspectos como os limites de atuação dos poderes constituídos, bem como as linhas de demarcação das relações entre eles.

Constata-se, dessa maneira, que os interesses na reforma do sistema judicial foram bastante diversos – até mesmo porque eram diferentes os objetivos dos principais atores envolvidos no debate.[20] Alguns pretendiam avançar na implantação do Estado desenhado na CF/88, de natureza "positiva", enquanto outros preferiam um desenho distinto, de caráter "negativo". Ainda que todos estivessem de acordo sobre a importância da implementação de um Estado Democrático de Direito, variava bastante o alcance do sentido atribuído ao "Democrático" e ao "de Direito" – para não se referir a outro componente deste Estado: o "Republicano".

20. Recorde-se que, na Revisão Constitucional de 1993/1994, foram apresentadas 3.917 propostas de emendas ao capítulo da Constituição que regula a estruturação e atuação do sistema de justiça brasileiro. Apesar deste número elevado – foi o maior número de emendas então propostas a um capítulo da Constituição –, o resultado foi pífio, pois nenhuma destas conseguiu consenso para aprovação pelo procedimento facilitado então previsto – era apenas exigida maioria absoluta, em votação única no Congresso Nacional, que se encontrava reunido em sessão unicameral. De certa forma, isto indica que, desde o início da discussão da reforma do sistema judicial, os interesses e os objetivos dos atores envolvidos já eram bastante diversos. Para mais detalhes, ver Sadek (2004a).

Aliás, essas diferenças de interesses e objetivos responderam por parte da demora na tramitação da PEC que iria se transformar na EC nº 45/2004. Esta representou uma solução de compromisso, e os aspectos sobre os quais não havia acordo entre os atores envolvidos foram remetidos a outras PECs (como a de nº 358/2005, que continua a tramitar no Congresso Nacional).[21]

Seja como for, após 12 anos de tramitação, a reforma constitucional do sistema judicial efetivou-se com a aprovação da emenda que alterou vários pontos da estruturação/atuação dos órgãos envolvidos com a distribuição da justiça no Brasil. Ainda que o Poder Judiciário tenha sido seu principal alvo, a emenda também afetou o MP e a DP, entre outros órgãos.

Apesar de visarem, em linhas gerais, um acesso mais equitativo e efetivo à justiça, os pontos da Constituição modificados pela EC nº 45/2004 compõem um conjunto diferenciado, referindo-se a distintos aspectos da organização e do funcionamento dos órgãos judiciais. Por isso, estes pontos serão agrupados em subconjuntos, definidos conforme seu propósito – tornar o acesso mais equitativo, mais célere etc. Todavia, como é evidente, os subconjuntos sobrepõem-se, já que pontos idênticos poderiam ser descritos como participantes de diversos subconjuntos simultaneamente.

4.2.1 Pontos que se referem aos caráteres equitativo e efetivo do acesso à Justiça

Há um ponto da EC nº 45/2004 que, em certa medida, refere-se ao conjunto dos problemas que envolvem a busca de um acesso equitativo e efetivo ao sistema judicial. É a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que passou a responder pela fiscalização, controle e planejamento do Poder Judiciário.[22] O conselho não deve imiscuir-se nas atividades jurisdicionais – primárias – deste último, mas apenas preocupar-se com suas atividades secundárias – de forma que deve somente fiscalizar, controlar e planejar a administração do Poder Judiciário.[23]

Sobre a função de planejar, é preciso ressaltar que, dada a estruturação/atuação descentralizada – e não raro descoordenada – dos órgãos componentes do sistema judicial, seria importante a definição de uma entidade que funcionasse

21. Entre as razões para a demora na tramitação da PEC que se transformou na EC nº 45/2004, destaque-se também uma de caráter estritamente técnico – mas que afirma muito sobre o caráter essencialmente político da reforma: a ausência de esforços sistemáticos e continuados de diagnóstico dos problemas na organização e no funcionamento das instituições do sistema de justiça. Tais diagnósticos só foram realizados a partir do ano de 2003, sob coordenação da Secretaria de Reforma do Judiciário, recém-criada no âmbito do MJ. Incluíram estudos sobre vários segmentos dos diversos poderes/órgãos judiciais – com destaque para o Poder Judiciário, o MP e a DP. Acerca disto, ver Renault (2004) e Bottini (2006).

22. Nessa seção, o que é mencionado acerca do CNJ aplica-se, em grande medida, também ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – órgão igualmente criado pela EC nº 45/2004.

23. Ressalte-se que, apesar de não se imiscuir nas atividades jurisdicionais do Poder Judiciário, o CNJ possui funções correicionais, para verificar o cumprimento dos deveres funcionais pelos magistrados – deveres relacionados à adequada oferta de seus serviços jurisdicionais.

como uma espécie de "centro de gravidade". Este seria capaz de coordenar as dinâmicas existentes em cada tribunal e juízo existente no país, a partir do estabelecimento de diretrizes e regras gerais para sua administração.

A análise da composição do CNJ deve levar em conta o debate existente sobre sua natureza externa ou interna, bem como seu caráter de cúpula ou de base do sistema judicial. Isto porque o CNJ possui 15 membros, dos quais apenas seis não são magistrados (dois membros do MP, dois advogados e dois cidadãos que se destacam por seu saber e sua reputação). Entre os nove magistrados que compõem o CNJ, quatro são representantes de órgãos de cúpula do Poder Judiciário – três ministros e um desembargador de Tribunal de Justiça (TJ). E até mesmo os cinco magistrados que são representantes de órgãos de base (juízes de 1º ou 2º grau) são indicados por órgãos de cúpula.

Em outros termos, o CNJ não representa ameaça a separação e independência dos poderes estatais, não só porque é definido como parte integrante do Poder Judiciário pela Constituição reformada, mas também porque neste é majoritária a representação de membros desse poder.[24] Acrescente-se que, nesta representação, é evidente a importância atribuída à cúpula, em detrimento da base do Poder Judiciário – seja pela presença direta, seja pela influência indireta dos órgãos situados no topo da hierarquia deste poder. Apesar disto, há relativo consenso na literatura acerca da relevância que o CNJ pode assumir futuramente no país, como órgão capaz de cumprir as funções de fiscalização, controle e, especialmente, planejamento da atividade jurisdicional.

4.2.2 Pontos que concernem ao caráter equitativo do acesso

a) Restrição às demandas "de mais"

Há pontos da Emenda nº 45/2004 que concernem principalmente aos problemas que envolvem a busca de um acesso equitativo ao complexo judicial. Para restringir as demandas "de mais" de parcela da sociedade, a Emenda nº 45/2004 institui as súmulas de efeito vinculante, que reduzem as possibilidades de uso repetido e abusivo do sistema judicial. As súmulas podem ser editadas pelo STF, quando houver a concordância de, ao menos, dois terços de seus membros, após seguidas

24. Recorde-se que a CF/88 fez referência a mecanismos internos de controle do sistema de justiça, mas não a externos. Em alguma medida, porque estes poderiam afetar a separação e independência asseguradas aos poderes estatais pela norma constitucional. Não obstante, em todos os relatórios legislativos produzidos pelo Congresso Nacional, entre 1992 e 2004, havia referência a órgãos externos de controle das instituições do sistema judicial, com base no argumento de que tais órgãos poderiam garantir os caráteres republicano e democrático dos poderes que compõem o Estado brasileiro. A argumentação encontrou resistências no debate, especialmente da parte dos que recordavam que os componentes do sistema judicial já eram controlados pelos Poderes Executivo e Legislativo – por meio da aprovação de seu orçamento, efetiva liberação de suas finanças, aprovação de sua contabilidade pelos tribunais de contas, nomeação dos membros do STF e dos tribunais superiores, apenas a título de exemplo. Ainda com estas resistências, a proposta de órgãos externos de fiscalização e controle angariou opiniões favoráveis ao longo do debate.

decisões sobre litígios constitucionais que são resolvidos de forma idêntica. Uma vez editadas, as súmulas vinculam a atuação de todos os órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo. O que significa que magistrados e tribunais, em qualquer grau de jurisdição, em qualquer esfera federativa, são obrigados a seguir as decisões do STF quando estiverem julgando lides idênticas. Significa igualmente que os órgãos da administração pública, direta e indireta, em qualquer esfera federativa, não podem atuar em sentido contrário às decisões do STF.[25]

As súmulas de efeito vinculante acentuam a *centralização* das atividades jurisdicionais no país – fundamentalmente, em torno do STF –, o que acarreta vários problemas para o sistema de justiça.[26] Por exemplo, ao fazer que haja uma unicidade de interpretação do direito constitucional, as súmulas podem contribuir para que não haja uma renovação da jurisprudência – pois esta não mais conta com a diversidade intrínseca de interpretações dadas por diferentes órgãos jurisdicionais.[27] Por sua vez, a restrição de demandas redundantes e indevidas oferece margem para a apreciação de outras demandas, novas e efetivamente devidas – de parte da população que conta com demandas "de menos". Mais ainda, podem fazer que estas últimas demandas nem sequer precisem chegar ao complexo judicial, pois as violações de direitos a que se referem deixam de se configurar, dado o efeito vinculante das súmulas sobre a administração pública.

Acrescente-se que, segundo parte da literatura, as súmulas de efeito vinculante também garantem um acesso mais célere e seguro ao sistema de justiça. Afinal, há uma diminuição do número de litígios julgados pelo STF, que pode,

25. Ressalte-se que esses efeitos são iguais aos já possuídos pelas decisões definitivas de mérito do STF no exercício do controle concentrado de constitucionalidade – decisões definitivas de mérito em Adins e em Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) –, conforme estabelece Art. 102, § 2º, da CF/88 – este parágrafo, com redação definida pela EC nº 45/2004, consolida alterações promovidas ao longo da década de 1990 nos efeitos das decisões definitivas de mérito do STF no exercício do controle concentrado de constitucionalidade.

26. Recorde-se que a estrutura híbrida de controle da constitucionalidade de leis e atos normativos dos poderes estatais consagrada pela CF/88 "esvaziava" o papel a ser desempenhado pelo STF como "guardião" das normas constitucionais, pois os magistrados e tribunais em posição inferior na hierarquia do Poder Judiciário também podiam decidir – e, até mesmo, em sentido contrário – sobre questões de constitucionalidade de leis e atos normativos – com exceção das situações em que há decisões do STF em Adins e ADCs. Acrescente-se que, para além das situações que envolviam a discussão da Constituição, o "esvaziamento" do STF encontrava paralelo no dos tribunais superiores, que deveriam desempenhar o papel de "guardiões" das normas infraconstitucionais – por meio do estabelecimento de interpretação homogênea destas. Isto porque os magistrados e tribunais que estavam abaixo do STJ, do TST, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Superior Tribunal Militar (STM) podiam decidir – e muitas vezes o faziam – em sentido contrário à interpretação já firmada por estes últimos em sua jurisprudência. Ou seja, havia uma espécie de conflito entre dinâmicas "centralizadoras" e "descentralizadoras" das atividades jurisdicionais no Brasil.

27. Por conta desse problema – e outros mais –, uma parcela dos atores envolvidos no debate da reforma do sistema judicial preferia a implementação das súmulas impeditivas de recursos, em substituição às súmulas de efeito vinculante. Com as súmulas impeditivas de recursos, os magistrados e tribunais abaixo do STF não seriam obrigados a seguir a interpretação deste último na solução de um litígio constitucional – o que permitiria a renovação da jurisprudência. Mas, se os magistrados e os tribunais decidissem seguir, não caberiam recursos da decisão tomada – o que asseguraria um acesso mais equitativo e efetivo, especialmente célere e seguro, ao sistema judicial. A tal respeito, ver Renault (2004) e Cardozo (2004). Conforme se perceberá mais adiante, as súmulas impeditivas de recursos foram incorporadas ao direito brasileiro com a reforma infraconstitucional (Lei nº 11.276/2006), iniciada após a aprovação da reforma constitucional do complexo judicial.

então, emitir suas decisões em menor lapso de tempo. Além disso, as partes envolvidas nas lides examinadas por este tribunal passam a contar apenas com sua decisão, em vez de decisões de vários órgãos do sistema, que por vezes indicam direções distintas em seus pronunciamentos.

Relacionada à instituição das súmulas de efeito vinculante, há a repercussão geral das lides levadas ao exame do STF por meio do recurso extraordinário.[28] A partir da Emenda nº 45/2004, o tribunal pode exigir que as partes observem um novo pressuposto para a interposição de tal recurso: a relevância das questões discutidas neste para a sociedade como um conjunto. Se tal relevância não ficar demonstrada, o recurso extraordinário pode ser recusado, desde que haja manifestação de dois terços dos membros do STF neste sentido. Assim, com a instituição da repercussão geral, pode-se reduzir as chances de utilização repetida e abusiva do complexo judicial, com efeitos positivos sobre a equidade de acesso.

b) Incorporação das demandas "de menos"

Outros pontos da EC nº 45/2004 que também referem-se à equidade são os que implicam o fortalecimento e enraizamento dos órgãos do complexo judicial, a fim de viabilizar a incorporação das demandas "de menos" de parcela da população. No âmbito do Poder Judiciário, a emenda determina que deve haver proporcionalidade entre o número de magistrados, o número de habitantes e o número de demandas judiciais em determinado território. Esta proporcionalidade favorece o acesso judicial da população situada em áreas que se caracterizam por muitas demandas e poucos magistrados – por exemplo, as periferias das metrópoles brasileiras. A emenda prevê a instituição de câmaras regionais no âmbito dos TJs, dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), de modo que a população conte com mais facilidade para interpor recursos em áreas – urbanas e rurais – do interior do país. Prevê também a criação de justiça itinerante de 2º grau, para que os serviços destes tribunais sejam diretamente ofertados nos locais de moradia, trabalho ou educação dos indivíduos. Finalmente, prevê a constituição de varas agrárias no âmbito dos tribunais de justiça, para que a população tenha mais facilidade para apresentar suas demandas em áreas rurais do Brasil.

Para viabilizar esse fortalecimento e enraizamento, a emenda estabelece que os recursos financeiros relacionados às custas e aos emolumentos devem ser direcionados, de forma exclusiva, para a oferta de serviços jurisdicionais. Tais recursos devem ser arrecadados e geridos pelo próprio Poder Judiciário, com a autonomia administrativa, orçamentária e financeira que lhe é assegurada pela Constituição de 1988.

28. Destaque-se que o recurso extraordinário é um dos meios existentes para o controle difuso da constitucionalidade no Brasil, que, no caso, é realizado pelo tribunal responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade (o STF).

Para a DP, a EC nº 45/2004 também atribuiu essa autonomia, bem como a autonomia funcional. Em outras palavras, sem a interferência de qualquer natureza dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, as defensorias estadual e distrital terão condições de organizar-se funcional, administrativa e financeiramente, definindo as atribuições de seus membros, especificando os cargos, as remunerações, os locais e as condições de trabalho de seus componentes, propondo seu orçamento e realizando a aplicação de seus recursos financeiros.[29] Com esta autonomia, prevê-se que, pela primeira vez na história brasileira, será efetivamente viabilizado um acesso amplo, irrestrito e gratuito aos serviços jurisdicionais para os cidadãos que não têm condições financeiras para arcar com os custos da advocacia privada.

4.2.3 Pontos que dizem respeito ao caráter efetivo do acesso

Certos pontos da Emenda nº 45/2004 referem-se especialmente aos problemas que envolvem a busca de efetividade para o acesso ao sistema judicial, o que se traduz na busca por celeridade, imparcialidade e certeza – ou segurança – nos serviços judiciais.

A emenda inseriu entre os direitos e as garantias fundamentais da população a celeridade da atividade jurisdicional. Assim, qualquer um que demande a efetivação/reparação de seus direitos na esfera judiciária – ou, até mesmo, na administrativa – passa a ter direito a uma decisão no menor lapso de tempo possível. O texto determina que, com a impetração de uma ação em juízo ou tribunal, deverá haver sua imediata remessa (distribuição) ao responsável por sua apreciação. Isto altera a prática administrativa de várias jurisdições do país, que consistia na remessa de apenas alguns processos para cada julgador, bem como na retenção dos demais na chamada seção de distribuição – em que, supostamente, tais processos aguardariam em ordem cronológica de entrada no juízo ou tribunal. Em alguma medida, isto colabora para a celeridade da decisão jurisdicional.

Adicionalmente, os recessos coletivos de juízos e tribunais – com exceção do STF e dos tribunais superiores – foram suprimidos pela emenda, que definiu a prestação jurisdicional como uma atividade ininterrupta em todo o país. Os magistrados e demais funcionários do complexo judicial continuam com seus recessos individuais, mas não com os coletivos – que praticamente paralisavam os juízos e tribunais. Além de ampliar o acesso da população a este complexo, o fim das férias coletivas favorece a celeridade de seu funcionamento.

29. Tais garantias não foram estendidas à DPU. A PEC nº 487/2005, que tramita no Congresso Nacional, visa corrigir esta distorção, mas enfrenta forte resistência do Executivo federal que, em agosto de 2007, apensou à proposta original a PEC nº 144/2007, que não inclui as autonomias administrativa e financeira da DPU.

No âmbito da estruturação do sistema judicial, a Emenda nº 45/2004 prevê que tanto a definição quanto a aplicação de regras administrativas devem ser realizadas com toda a publicidade. O que representa o fim de decisões administrativas sem razões expressas, produzidas em reuniões fechadas de juízos e tribunais. Em alguma medida, tal publicidade pode colaborar para a imparcialidade no funcionamento do sistema.

Isso é reforçado pelos novos critérios de composição dos órgãos especiais dos tribunais, responsáveis pela definição e aplicação de várias das regras administrativas no complexo judicial. Segundo a emenda, em vez de serem constituídos exclusivamente pelos desembargadores mais antigos, estes órgãos são integrados também por desembargadores eleitos. Com os novos critérios, perdem peso os fundados em características pessoais, como a antiguidade, e ganham peso os baseados em elementos impessoais, como as propostas, os debates e a escolha por eleições. Dessa forma, pode haver, nisto, ganhos de imparcialidade para o complexo como um todo.

A EC estabelece novos requisitos para a entrada e saída em carreiras do Poder Judiciário e do MP. Para tornarem-se magistrados ou promotores de justiça, os indivíduos devem comprovar, no mínimo, três anos de experiência em atividades relacionadas à justiça. Além disso, ao abandonarem tais carreiras, eles não podem advogar, pelo período de três anos, na jurisdição em que atuavam anteriormente.

A esses requisitos, que promovem a imparcialidade no sistema judicial, juntam-se os que versam sobre a progressão na carreira dos magistrados. A emenda determina que a avaliação do mérito – o critério de progressão que acompanha a antiguidade, tal como previsto na Constituição – deve ser realizada com critérios objetivos. E também resolve que não pode ocorrer a progressão de qualquer magistrado que retém processos consigo além do prazo legal. De maneira que, além da imparcialidade, promove-se a celeridade do sistema.

Para além do âmbito da estruturação do complexo judicial, a emenda prevê sua imparcialidade no âmbito da promoção dos direitos humanos. Em caso de desrespeito a tratado internacional de direitos humanos ratificado pelo Brasil, pode ser solicitado o deslocamento do seu julgamento da justiça estadual comum para a federal comum.[30] Há relativo consenso na literatura de que isto pode contribuir para a imparcialidade da atuação de tal complexo. Entre outros motivos, por este deslocamento distanciar o julgamento de determinados crimes, que possuem amplos impactos social e político, dos órgãos judiciais situados em locais próximos aos das suas ocorrências.

30. Essa "federalização" das decisões jurisdicionais é pertinente, dado que a União é que responde pela transgressão de qualquer tratado internacional – e não os demais entes federados (estados e municípios).

A EC nº 45/2004 amplia, de diversos modos, a competência da JT. Tal competência passa a incorporar o julgamento de litígios, individuais e coletivos, que envolvem relações de trabalho de quaisquer espécies – e não somente relações assalariadas de trabalho, como antes.[31] Além disso, passa a reunir também o julgamento de lides que versam sobre organizações e representações coletivas, exercício do direito de greve, indenizações por danos materiais ou morais decorrentes das relações de trabalho e penalidades administrativas impostas aos empregadores por órgãos de fiscalização das relações de trabalho.

Em linhas gerais, essa ampliação da competência da JT pode exponenciar o acesso da população economicamente ativa ao sistema judicial. E, em paralelo, pode fazer que tal acesso ganhe em celeridade e, também, certeza. Isto porque diversos litígios, que antes eram dirimidos pela justiça comum, passam a ser resolvidos pela justiça especializada. E, com sua especialização, esta última apresenta melhores condições para decidir acerca dos direitos da população economicamente ativa – com ganhos em termos de celeridade e segurança jurídica.

4.2.4 Pontos que estabelecem o acesso a novos direitos

Por fim, há um ponto da Emenda nº 45/2004 que envolve instituição de um processo legislativo diferenciado para a incorporação dos direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro.[32] A partir de agora, as disposições dos tratados e das convenções internacionais que versam sobre os direitos podem ser incorporadas a tal ordenamento com o *status* de normas constitucionais – e não com o de normas ordinárias, como ocorria até então. Esta incorporação pode acontecer quando o Congresso Nacional aprovar os tratados e as convenções com procedimentos idênticos aos utilizados para aprovar uma EC (duas votações, com a opinião favorável de três quintos dos representantes, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal). Com o procedimento legislativo diferenciado, as disposições dos tratados e das convenções internacionais passam a contar com força igual a de normas constitucionais, o que garante mais proteção aos direitos humanos como um conjunto.

4.3 A reforma infraconstitucional

A reforma constitucional representou somente um passo na reforma do complexo judicial. Já prevendo a necessidade de detalhar e tornar eficaz o conjunto de suas inovações, a Emenda nº 45/2004 estabeleceu que o Poder Legislativo criaria uma comissão especial mista, com membros da Câmara dos Deputados e também do

31. Note-se, contudo, que os litígios individuais e coletivos envolvendo as relações estatutárias de trabalho continuam sob os cuidados da justiça não especializada.

32. Uma discussão sobre o significado dos direitos humanos, sob a perspectiva da reforma constitucional promovida pela EC nº 45/2004, pode ser encontrada em Fachin (2005) e Piovesan (2005).

Senado Federal, para elaborar novos projetos de lei (PLs), capazes de regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da emenda citada. Tal comissão, instalada no início de 2005, contaria com seis meses para concluir seus trabalhos.

Alguns dos dispositivos dependiam de PLs federais – de iniciativa da Câmara e do Senado[33] –, enquanto outros dependiam de PLs federais e estaduais – de iniciativa do STF, dos Tribunais Superiores, dos TJs e do Ministério Público Federal (MPF).[34] A comissão especial mista dedicou-se principalmente aos primeiros projetos, ainda que também tenha preocupado-se com a tramitação dos segundos. Acrescente-se que, além de elaborar PLs para regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da EC nº 45/2004, a comissão especial mista destacou-se por acompanhar os PLs federais apresentados por ocasião da assinatura do *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano.* Eram 23 iniciativas, propostas pelo Executivo federal, que traziam sugestões de alterações nos processos civil, trabalhista e penal.

A idéia motriz da reforma era a de que o Direito Processual deveria consistir apenas em um meio para a população alcançar o seu direito material, de maneira que as normas que regem o processo deveriam ser abreviadas, simplificadas e facilitadas, ainda que sem desrespeito aos seus princípios gerais – como o princípio do devido processo legal, previsto na CF/88. Ao lado desta ênfase na celeridade do acesso ao sistema de justiça, havia outra, que dizia respeito à reforma do processo civil, especificamente. A maioria dos projetos aprovados e transformados em lei, bem como os que estavam tramitando, tinha como objeto central o direito formal cível (quadro 3). Inicialmente, a reforma dos processos trabalhista e penal não conseguiu o mesmo destaque que o processo cível. Poucos projetos, que tinham como foco o direito laboral ou criminal, foram aprovados de início, e vários dos que estavam tramitando ainda tinham um longo caminho a percorrer no Poder Legislativo.[35]

---

33. Entre os dispositivos a ser regulamentados por lei federal, de iniciativa da Câmara e do Senado, estavam: *i)* destinação de custas ao Poder Judiciário; *ii)* federalização de crimes contra os direitos humanos; *iii)* competências da JTe do TST; *iv)* revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante; *v)* repercussão geral dos recursos extraordinários; *vi)* instituição do fundo de garantia das execuções trabalhistas e *vii)* definição das hipóteses de cabimento de segredo de justiça.

34. Entre os dispositivos a ser regulamentados por lei federal ou estadual, de iniciativa do STF, dos tribunais superiores, dos tribunais de justiça e do MPF estavam, respectivamente: *i)* modificações na Lei Orgânica da Magistratura, concernentes ao ingresso na carreira, às atividades de capacitação, à progressão na carreira, a obrigações e vedações dos magistrados, a remoções, disponibilidade e aposentadorias dos magistrados, às férias dos magistrados e à instalação do CNJ; *ii)* instituição do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados do Trabalho (ENAMAT), bem como instituição de novas varas e da justiça itinerante na JT; *iii)* instituição de varas para julgamento de conflitos agrários e da Justiça Militar Estadual; e *iv)* modificações na Lei Orgânica do MP, referentes ao ingresso na carreira, a obrigações e vedações dos promotores e à instalação do CNMP.

35. Como razões para o ritmo mais lento da reforma dos processos trabalhista e penal, alguns autores mencionam os conflitos de interesses, que se explicitam de forma clara no cotidiano do Congresso Nacional, entre atores relevantes na área laboral (sindicatos patronais e de trabalhadores) e criminal (associações de policiais direitos humanos). Na área cível, tais conflitos de interesses são menos claros e mais difusos, de modo que os atores relevantes nesta (OAB) apresentam um menor poder de veto na tramitação dos projetos de lei que reformam o processo civil. A este respeito, ver Mallet (2006), Nascimento (2005) e Tavares, Lenza e Alarcón (2005).

QUADRO 3
Principais leis resultantes da reforma infraconstitucional do Judiciário – 2005 a 2008

Lei	Matéria
Lei nº 11.187/2005	Determina que os agravos – recursos apresentados no meio do processo com o objetivo de contestar a validade de decisões que resolvem questões incidentais – ficarão retidos nos autos e só serão julgados após a sentença final, no momento da apelação, salvo em casos de possível "lesão grave e de difícil reparação".
Lei nº 11.232/2005	Altera a sistemática de cumprimento de sentença baseada em título judicial, unindo em uma só ação as fases de conhecimento – em que o juiz analisa o mérito da ação – e liquidação e execução – em que é fixado o montante devido pelo réu e efetivado o pagamento do débito ao detentor do título judicial –, tornando-se desnecessário entrar novamente na Justiça para cobrar dívidas já reconhecidas.
Lei nº 11.276/2006	Cria a súmula impeditiva de recursos, determinando que não se aceite apelação de sentença que estiver em conformidade com súmula do STJ ou STF.
Lei nº 11.277/2006	Confere ao juiz de Direito poderes para decidir rapidamente os conflitos repetitivos improcedentes, desde que ele tenha decisão já formada em relação à causa, e de que esta envolva matéria exclusivamente de direito.
Lei nº 11.280/2006	Cria regras para acelerar o julgamento dos processos, incluindo nestes o denominado "processo eletrônico".
Lei nº 11.313/2006	Altera competências dos Juizados Especiais Criminais com redução de possibilidades de aplicação de penas privativas de liberdade.
Leis nº 11.382/2006	Estabelece que, na execução de títulos extrajudiciais, os recursos a ser utilizados pelo devedor não mais suspendem o processo de execução, ao passo que se torna possível ao credor satisfazer seus créditos com a penhora de bens do devedor.
Lei nº 11.417/2006	Institui as súmulas de efeito vinculante, a sereditadas pelo STF após seguidas decisões sobre litígios constitucionais, com decisões sempre em sentido idêntico e a concordância de, ao menos, dois terços de seus membros. Estas súmulas têm efeito sobre todos os magistrados e tribunais, em qualquer grau de jurisdição e esfera federativa.
Lei nº 11.418/2006	Institui o requisito de "repercussão geral" para a admissibilidade de recurso extraordinário – recurso em que se questiona a incidência de normas constitucionais nos litígios – a ser interposto no STF.
Lei nº 11.441/2007	Admite a possibilidade de realização de inventários, partilhas de bens, separações e divórcios consensuais por via administrativa, sem a necessidade de um processo judicial, desde que não haja filhos menores ou incapazes envolvidos nestas situações.
Lei nº 11.448/2007	Assegura à Defensoria Pública o direito de propor Ação Civil Pública.
Lei nº 11.495/2007	Determina que, antes de promover a rediscussão de causas já solucionadas pela Justiça Laboral, a parte interessada deverá pagar 20% do valor da causa, estando dispensada apenas a parte classificada como pobre.
Lei nº 11.496/2007	Restringe as possibilidades de debate de matérias idênticas por meio de recursos judiciais distintos interpostos no Tribunal Superior do Trabalho (TST).
Lei nº 11.449/2007	Atualiza o Código de Processo Penal (CPP) no que tange à comunicação imediata da prisão em flagrante, determinando o encaminhamento, em até 24 horas, do auto de prisão ao juiz competente, com cópia para a DPU, caso o autuado não informe o nome de seu advogado.
Lei nº 11.689/2008	Reformula os artigos referentes ao processo dos crimes de competência do júri – os crimes dolosos contra a vida.
Lei nº 11.690/2008	Assegura direitos no trâmite do processo penal, proibindo a admissão de provas ilícitas, ampliando o direito ao contraditório e reconhecendo direitos às vítimas.
Lei nº 11.719/2008	Institui várias mudanças que reformulam os processos criminais visando torná-los mais céleres.

Fonte: Ipea (2007, 2008c e 2008d) e Campos (2008).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por fim, algumas palavras sobre os principais avanços alcançados com a reforma legislativa do sistema de justiça, no plano constitucional ou infraconstitucional – ainda que este segundo siga claramente as diretrizes do primeiro. Tais avanços devem ser analisados tendo em vista os objetivos gerais desta reforma, que eram a ampliação/equalização do acesso da sociedade aos serviços jurisdicionais, bem como a melhoria da qualidade destes últimos – de modo a torná-los menos morosos, custosos, parciais e incertos quanto aos seus resultados.

Um primeiro avanço verificou-se no *aumento da capacidade de planejamento* do Poder Judiciário e do MP, com a instituição do CNJ e do CNMP. Diante da acentuada fragmentação e descoordenação constatada na estruturação e atuação dos órgãos vinculados a estes dois "poderes", tal capacidade de planejamento não deveria ser desprezada. É verdade que o CNJ e o CNMP ainda estão iniciando suas atividades, mas vários autores acreditam que tais conselhos podem desempenhar um papel importante na racionalização e modernização do sistema, de modo a assegurar serviços jurisdicionais de qualidade aprimorada.

Além disso, registrou-se uma tentativa de *aproximação entre as instituições judiciais e a sociedade*, por meio de diversas iniciativas, como a criação de câmaras regionais no âmbito dos tribunais de justiça, dos TRFs e TRTs, a instituição da justiça itinerante de 2º grau, a introdução de critérios de proporcionalidade para a definição do número de magistrados, bem como a viabilização destas iniciativas por meio do direcionamento dos recursos financeiros oriundos de custas e emolumentos.

Ademais, constatou-se uma tentativa de *fortalecimento da DP*, particularmente no âmbito dos estados. De maneira inédita na história do país, a defensoria passou a contar com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de autonomia funcional para o adequado desempenho de suas funções, relacionadas a orientação e assistência jurídica, integral e gratuita, à parcela da sociedade desprovida de recursos financeiros. Dessa forma, tal parcela passa a ter condições de ver suas demandas por justiça plenamente incorporadas ao sistema judicial brasileiro.

De fato, esses três avanços podem ajudar em uma ampliação/equalização do acesso – incorporando a demanda "de menos" da sociedade –, bem como no aprimoramento dos serviços jurisdicionais – melhorando a qualidade de sua oferta.

Mas há também outros avanços, relacionados à *criação de novos direitos, bem como de novas garantias judiciais*. No âmbito dos direitos humanos, mencione-se a possibilidade de incorporação de dispositivos de tratados/convenções que versem sobre tais direitos com o *status* de dispositivos constitucionais – e não mais ordinários, como ocorria anteriormente. Registre-se também a possibilidade de deslocamento do julgamento de infrações contra os direitos humanos, da justiça estadual para a federal, em casos em que a imparcialidade de tal julgamento pelas instituições locais esteja ameaçada. No âmbito do direito do trabalho, é o caso de

mencionar a ampliação da competência da Justiça Laboral para julgar conflitos que envolvem relações de trabalho em geral – e não somente relações assalariadas de trabalho, como antes. Esta competência também foi ampliada para julgar litígios relacionados a organizações coletivas, ao direito de greve, a danos decorrentes do trabalho e a penalidades administrativas impostas por órgãos de fiscalização.

Esse avanço na criação de novos direitos e garantias podem resultar na valorização dos direitos humanos e trabalhistas – direitos que, sob diversas perspectivas, apresentam uma histórica afinidade jurídica. Até mesmo porque ambos visam à proteção da integridade dos cidadãos, individual ou coletivamente qualificados, bem como civil, política e economicamente considerados. Integridade que a CF/88 denomina "*dignidade da pessoa humana*" – um fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro (Art. 1º, III – dos Princípios Fundamentais do Estado).

Em suma, esses são alguns dos principais avanços alcançados com a reforma legislativa do sistema de Justiça, que teve início no plano constitucional e desdobrou-se, posteriormente, pelo plano infraconstitucional. Em alguma medida, tais avanços podem colaborar para a atribuição de um caráter mais ampliado/equitativo, bem como mais efetivo aos serviços prestados pelas instituições judiciais no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutido anteriormente, percebe-se que a questão do acesso à justiça no Brasil tem sido um fio que conduz a discussão de problemas variados, tais como a ausência de canais de resolução dos conflitos coletivos, a dificuldade de acesso dos segmentos mais desfavorecidos ao sistema de justiça, a morosidade no funcionamento do Poder Judiciário e as limitações institucionais decorrentes de ordenamentos jurídico e institucional moldados pela tradição positivista.[36]

De um ponto de vista mais amplo, no entanto, pode-se afirmar que a questão do acesso à justiça no país é ainda uma questão de consolidação da democracia e reflete a importância de tornar as instituições judiciais permeáveis aos valores e às práticas do repertório democrático, até mesmo após 20 anos de transição do regime autoritário. Como se indicou anteriormente, o acesso à justiça torna-se especialmente importante com a configuração de um modelo de democracia em que novos atores emergem como protagonistas da vida política e social, adotando novas formas de atuação e demandando novos direitos e formas de proteção ao sistema judicial. A pressão que pesa sobre o sistema político e o sistema de justiça a partir das novas demandas da sociedade, tanto pelo acesso às instituições jurisdicionais quanto pela realização substantiva da justiça, é a marca fundamental dos sistemas que operam em ambientes democráticos.

36. Para breve apanhado sobre esses vários aspectos do tema, ver Cátia Aida Silva (2002).

Em seus vários artigos, a EC nº 45/2004 procurou assegurar um acesso mais equitativo e efetivo à justiça no Brasil, tornando-o mais célere, imparcial e seguro. Para tanto, tratou de alterar a organização e o funcionamento de diversos órgãos do sistema judicial. A emenda estimulou o fortalecimento e enraizamento do Poder Judiciário, do MP e da DP, assim como sua maior transparência. E incentivou, em paralelo, a expansão e proteção de alguns direitos particularmente relevantes para a justiça brasileira, como os direitos humanos.

Entretanto, um acesso mais equitativo e efetivo à justiça não depende apenas de reformas legislativas, por mais relevantes e urgentes que sejam. Várias iniciativas importantes, que não implicam alterações na legislação, podem colaborar para a realização de tal acesso. Trata-se basicamente de iniciativas de ampliação da capacidade de atendimento da demanda, simplificação dos procedimentos operacionais das instituições do complexo judicial, capacitação de seus funcionários, melhoria de suas condições de trabalho, incorporação de tecnologias de informação, entre diversas outras.

Nesse sentido, um dos desafios que se apresenta ao sistema de justiça brasileiro é o de prosseguir ampliando sua estrutura física e capacidade de atendimento, de modo a alargar as chances de acesso de um grande contingente da sociedade. No que se refere especificamente ao Poder Judiciário, observe-se que havia, em 2003, 2.452 comarcas atendendo os 5.507 municípios brasileiros, uma relação de quase um para dois. A relação entre o número de magistrados e toda a população brasileira era de um para cada grupo de 13 mil habitantes, proporção que posicionava o país em posição intermediária em uma comparação internacional, mas pior em relação a países latino-americanos com grande população – e, portanto, mais parecidos com o Brasil – como a Argentina e Colômbia. Ainda no que tange ao número de magistrados, foi possível contabilizar a existência de 11.742 para julgar as 15,4 milhões de ações apresentadas à primeira instância das Justiças Estadual e Federal, nos ramos comum e trabalhista.[37]

Ampliar o acesso à justiça tem efetivamente uma conotação múltipla, que incorpora várias dimensões de atuação. Em um sistema em que são poucos os atores que efetivamente acessam a justiça – de forma repetitiva e abusiva, como já se destacou –, atender mais pessoas é certamente a primeira delas. Embora as raras e restritas pesquisas de vitimização realizadas no país indiquem uma procura relativamente baixa pelo sistema de justiça estatal por parte das pessoas que se envolvem em conflitos e, em paralelo, as enquetes de opinião revelem que grande parte da sociedade brasileira não confia nas instituições do sistema de justiça e nos serviços judiciais prestados (IBOPE, 2005; UnB, 2005), é fundamental conduzir as instituições do

37. Todos os dados aqui referidos estão disponíveis em Brasil (2004a) e Campos (2008).

sistema para mais perto dos cidadãos. Como, em geral, a população dos pequenos municípios é a que está mais distante dos equipamentos do sistema, a interiorização é um caminho que pode ser seguido, como forma de favorecer o recurso à jurisdição estatal. Ao mesmo tempo, o adensamento populacional das grandes cidades requer novas estratégias de descentralização dos órgãos da justiça de modo a que o cidadão possa alcançá-los de forma rápida e ágil.

A qualidade da prestação jurisdicional depende também de que a modernização administrativa do sistema permita processar a demanda em termos razoáveis. Aspectos como o alto grau de informatização do Poder Judiciário brasileiro e a ampla difusão de sistemas de consulta de andamento de processos e a vasta divulgação de jurisprudência pela internet merecem destaque positivo neste sentido. Entretanto, ainda comprometem a prestação jurisdicional deficiências importantes de gestão, tais como: a carência de planejamento da política de pessoal; a ausência de políticas de incentivo à produtividade; e a falta de padronização e planejamento na implementação e manutenção na área de informatização.[38] Atuar nestes âmbitos, promovendo, inclusive, a progressiva aproximação entre os órgãos do sistemas de justiça em termos de organização institucional, com vista a atingir-se um padrão de qualidade nacional na prestação de serviços judiciais, é um desafio significativo para a cidadania e o desenvolvimento do país.

Como já se discutiu anteriormente, a adoção de procedimentos extrajudiciais ou mais simplificados de administração de conflitos também é um caminho importante para promover a ampliação do acesso à justiça. É prática já consolidada no sistema de justiça brasileiro o emprego da conciliação na JT e nos Juizados Especiais, em que a prestação jurisdicional é orientada pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade e celeridade. Outras inovações significativas foram promovidas por meio da instituição de leis que geram a desjudicialização de alguns temas do direito, especialmente no âmbito do processo civil, como é o caso da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), da nova Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005) e da Lei nº 11.441/2007.[39]

É desafiador, nesse sentido, seguir mapeando outras matérias passíveis de serem extraídas da esfera estatal de jurisdição e transferidas para instâncias alternativas, desde que isto ocorra sem qualquer ameaça ou prejuízo efetivo aos direitos

38. Esses e outros aspectos da modernização do Poder Judiciário são apresentados em Brasil (2004a).

39. A primeira autoriza a composição de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis por árbitros privados, em caráter definitivo, tendo uso privilegiado nos casos de locação de imóveis, compra e venda de bens em geral e contratação de serviços, seguros, inventários etc. A segunda viabiliza a recuperação extrajudicial de empresas em situação de desequilíbrio econômico-financeiro mediante a negociação direta com seus credores, abolindo-se a ritualística judicial do processo de concordata. A terceira, por seu turno, faculta a realização de inventários, partilhas de bens, separações e divórcios consensuais por via administrativa. Não havendo bens de filhos menores ou incapazes envolvidos nestas situações, tais procedimentos podem ser realizados em cartório, de maneira rápida e simples.

e interesses dos cidadãos.[40] As resistências tendem a ser muitas, inclusive do meio jurídico em si. Entretanto, se a judicialização da política acarreta importante contribuição para a solidificação da cidadania e a defesa de novos direitos nas sociedades contemporâneas, também apresenta ônus para a sociedade. Como tratado anteriormente, estes ônus são perceptíveis tanto no que concerne à sobrecarga do sistema de justiça, especialmente do Judiciário, quanto no que diz respeito à perda de legitimidade dos processos decisórios.[41]

Paralelamente, impõe-se também como desafio o fomento e a difusão de meios alternativos de administração de conflitos que independam da atuação estatal direta para garantir acesso mais equitativo e efetivo à justiça. Desde as décadas de 1990 e 2000, vêm surgindo iniciativas organizadas pela sociedade, como os balcões de direitos e as experiências associativas de mediação de conflitos que, consistindo em mecanismos de efetivação e reparação, inicialmente prescindem da ação estatal direta. Observe-se que, se não mostram-se efetivos, tais mecanismos não impedem o posterior recurso dos envolvidos ao Poder Judiciário para obter a efetivação e reparação, nos termos e condições já tradicionais.

As iniciativas da sociedade organizada não mostram qualquer pretensão de estabelecer competição com o *juris dictio* estatal. Buscam sim, realizar atividades de disseminação de informações acerca dos atributos da cidadania brasileira e promover uma espécie de pacificação dos conflitos que emergem no cotidiano dos cidadãos – pacificação esta cuja maior característica talvez seja o diálogo e a construção do consenso entre as partes em conflito. Deve-se considerar, entretanto, que a cultura jurídica brasileira é, em grande medida, avessa à idéia de administração de conflitos por vias alheias ao sistema de justiça formal. Os operadores do direito são, no geral, formados dentro do modelo adversarial, em que a autocomposição de interesses é vista como uma falácia e a forma legítima de solução de conflitos é a que deriva da jurisdição estatal. Assim, até o momento atual, as formas alternativas têm mostrado fôlego restrito para lidar com os conflitos presentes no cotidiano dos cidadãos, sendo amplamente subutilizados na opinião de parte dos especialistas:

40. É importante considerar que em países que avançaram na desjudicialização de vários temas do direito, como os Estados Unidos, já se assiste a um intenso debate sobre os excessos cometidos na "privatização" da justiça. No caso brasileiro, contudo, instrumentos como a arbitragem não estatal, ainda que dentro dos limites que lhes são definidos pela lei, são pouco difundidos, e muitos analistas acreditam que tais instrumentos têm muito a contribuir em termos da promoção do acesso à justiça. A propósito do debate americano, ver artigo de Patti Waldmeir, *A reestatização da justiça americana*, publicado no jornal *Financial Times,* em 14 de novembro de 2007.

41. Para uma discussão sobre os problemas decorrentes da judicialização das demandas na saúde pública, ver o texto correspondente a esta área temática nesta edição especial de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

> Pode-se apontar a ausência de uma cultura voltada para a solução amigável dos conflitos como um fenômeno que reforça a atual crise de lentidão da Justiça. No Brasil, a formação jurídica, desde os cursos de graduação, é voltada para a resolução de controvérsias através da sentença judicial, logo, qualquer disputa é encaminhada ao Judiciário, o que avoluma o estoque de processos. Práticas como a mediação e conciliação são pouco utilizadas, com exceção de algumas experiências isoladas, levadas a cabo por associações comunidades ou tribunais (...) Isso aponta para a ausência de uma política voltada para a qualificação e para a consolidação das formas não judiciais de superação de litígios, para a consagração destas práticas como matéria indispensável à formação de operadores do direito, para a elaboração de uma legislação que incentive tal metodologia (BOTTINI, 2006).

Sendo assim, e em uma perspectiva democratizante própria da CF/88, é um desafio importante difundir os meios de efetivação e reparação de direitos por vias alternativas à jurisdição estatal, bem como ampliar o apoio às iniciativas organizadas. Para tanto, é necessário, inclusive, investir na formação que se oferta nas faculdades de Direito, com o propósito de disseminar outra visão sobre o que significa reparar direitos. A partir disto e com o incentivo adequado por parte da sociedade e do poder público, meios desformalizados de solução de conflitos podem ter espaço na vida social brasileira, contribuindo para o descongestionamento das cortes de justiça e, ainda mais importante, a efetivação da justiça nas relações sociais.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, P. J. L. Reforma do judiciário e efetividade da prestação jurisdicional *In:* TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. de J. L. (Org.). *Reforma do Judiciário (Analisada e Comentada)*. São Paulo: Método, 2005.

ALVES, C. F.; PIMENTA, M. G. *Acesso à justiça em preto e branco*: retratos institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARANTES, R. B. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPESP/EDUC ARANTES, 1997.

_____. Jurisdição Política Constitucional. *In:* SADEK, M. T. (Org.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ARMELIN, D. Uma visão da crise atual do poder judiciário. *In:* MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do poder judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BANCO MUNDIAL. *Fazendo com que a justiça conte:* medindo e aprimorando o desempenho do judiciário no Brasil. Relatório n. 32789-BR, 2004.

BASTOS, M. T. Reforma do Poder Judiciário. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, CEJ/CJF, Brasília, n. 21, p. 87-91, 2003.

BICUDO, H. A justiça piorou no Brasil. *Estudos Avançados*, IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 161-168, 2004.

BOTTINI, P. *A reforma do sistema judicial*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Mimeografado.

BRASIL. Congresso Nacional. *Exposição de motivos da PEC nº 96/1992*. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004a.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004b.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004c.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Juizados Especiais Cíveis*. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico do Ministério Público do Trabalho*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico do Ministério Público dos Estados*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006a.

CAMPOS, A. G. *Sistema de justiça no Brasil:* problemas de equidade e efetividade. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1328).

CAPPELLETTI, M. Constitucionalismo moderno e o papel do poder judiciário na sociedade contemporânea, *Revista de Processo*, n. 60, p. 110-117, out./dez. 1990.

CAPPELLETTI, M; GARTH, B. (Org.). *Access to justice*. Milão: Giuffré e Sijthoff, 1978.

CARDOSO, A. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo *In:* VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2003.

CARDOSO, A.; LAGE, T. *As normas e os fatos:* desenho e desempenho das normas de regulação do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARDOZO, J. E. Uma oportunidade histórica. *Revista Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 57, p. 37-41, 2004.

CASTRO, C. R. S. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.

CINTRA JR., D. Reforma do judiciário: não pode haver ilusão. *Estudos Avançados*. IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 169-180, 2004.

CITTADINO, G. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CONSELHO JUSTIÇA FEDERAL (CJF). *Estatísticas da movimentação processual*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2009. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>. Acesso em: 10 ago. 2009.

COMPARATO, F. K. O poder judiciário no regime democrático. *Revista Teoria e Debate*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 57, p. 20-24, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2007*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2009 Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>. Acesso em: 10 ago. 2009.

DAKOLIAS, M. *O setor judiciário na América Latina e Caribe*: elementos para reforma. Washington: World Bank, 1996.

_____. *Court performance around the world (A comparative perspective)*. Washington: World Bank, 1999.

FACHIN, L. E. A tutela efetiva dos direitos humanos fundamentais e a reforma do judiciário. *In:* RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FALCÃO, J. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do judiciário. *In:* LAMOUNIER, B. *et al*. (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

_____. Estratégias para a reforma do Judiciário. *In:* RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do Judiciário*: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

FARIA, J. E. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

FARIA, J. E; CAMPILONGO, C. *A sociologia jurídica no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

GARAPON, A. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

HABERMAS, J. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBOPE. *Confiança nas instituições*. São Paulo, 2005.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 14, 2007.

_____. *PNAD 2007:* primeiras análises (pobreza e mudança social). Brasília, 2008a. Mimeografado.

_____. *PNAD 2007:* primeiras análises (educação, juventude, raça/cor). Brasília, 2008b. Mimeografado.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 15, 2008c.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 16, 2008d.

JUCÁ, F. P. Algumas reflexões. *In:* TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. de J. L. (Org.). *Reforma do judiciário:* analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005.

LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. *In:* _____ (Org.). *De Geisel a Collor:* o balanço da transição. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1990.

LOPES, J. R. L. Direito subjetivo e direito sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. *In:* FARIA, J. E. (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

LOPES, J. A. V. *Democracia e cidadania:* o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

LUHMANN, N. *Sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

MACEDO Jr., R. P. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro *In:* SADEK, M. T. (Org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: IDESP/ Sumaré, 1995.

MALLET, E. Apontamentos sobre a competência da justiça do trabalho após a Emenda Constitucional nº 45. *In:* MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do poder judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MAZZILLI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

NALINI, J. R. A democratização da administração dos tribunais. *In:* RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário:* comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

NASCIMENTO, A. M. Novas competências da justiça do trabalho. *In:* RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário:* comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

PIOVESAN, F. Reforma do judiciário e direitos humanos. *In:* TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Org.). *Reforma do judiciário:* analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005.

RENAULT, S. R. O governo Lula e a reforma do Judiciário. *Revista Teoria e Debate*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 57, p. 30-33, 2004.

RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. Primeiro passo. *In:* RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário:* comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

SADEK, M. T. *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: Sumaré, 1995.

_____. Controle externo do poder judiciário. *In:* SADEK, M. T. (Org.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. *O acesso à justiça*: depoimento à Comissão Especial de Reforma do Judiciário da Câmara dos Deputados. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

_____. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. *In:* CESOP. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 10, n. 1, p. 1-62, 2004.

_____. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos avançados*, IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 79-101, 2004a.

_____. Efetividade de direitos e acesso à justiça. *In:* RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do Judiciário:* comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

SADEK, M. T.; ARANTES, R. B. Introdução. *In:* SADEK, M. T. (Org.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SILVA, C. A. S. *Acesso à Justiça:* uma leitura dos direitos e da cidadania no Brasil contemporâneo. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2002 (Série Primeira Versão, n. 106).

SILVA, J. A. *Defesa da constituição*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 61, p. 39-46, 1990.

SILVA, R. P. M. Considerações sobre a reforma do poder judiciário. *Revista do centro de estudos judiciários*, CEJ/CJF, Brasília, n. 23, p. 73-76, 2003.

SILVEIRA, J. N. da. Prefácio *In:* MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do Poder Judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SOUZA, S. C. B. Efetividade do processo e acesso à justiça à luz da reforma do poder judiciário. *In:* TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Org.). *Reforma do judiciário*: analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005.

SOUZA JR., J. G. *Movimentos sociais*: emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito. *In:* SOUTO, C.; FALCÃO, J. (Org.). *Sociologia e direito*. São Paulo: Pioneira, 1999.

SOUZA SANTOS, B. de. Introdução à sociologia da administração do direito. *In:* FARIA, J. E. (Org.). *Direito e justiça:* a função social do Judiciário. São Paulo: Ática, 1989.

TOLEDO E ASSOCIADOS. *O que pensa o brasileiro sobre a justiça*. São Paulo, 2003.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). *A imagem do judiciário junto à população brasileira*. Relatório final da consultoria para construção do sistema integrado de informações do poder judiciário. Brasília, 2005.

UNITED NATIONS. *Civil and political rights (Including the questions of independence of the judiciary, administration of justice and impunity)*. New York: United Nations, 2005.

VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ-FAPERJ, 2003.

VIANNA, L. W. (Org.). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, O. V. *A Constituição e sua reserva de justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

_____. Que reforma? *Estudos Avançados*, IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 195-207, 2004.

WALD, A. Eficiência judiciária e segurança jurídica: a racionalização da legislação brasileira e a reforma do poder judiciário). *In:* MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do poder judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

WATANABE, K. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In:* GRINOVER, A. P. (Org.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 128-135, 1988.

2

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

CAPÍTULO 2

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 exaustivamente 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); intervido 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 alijados 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, constrangendo 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 alijados 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 Terra[7] – 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. Esquematicamente, 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 constrangendo 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 totais[11] – 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 "(...) constitui-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 brecar 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 direito 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 uma 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 nesta 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 infraconstitucional 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, influindo 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-projeto[26] 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 constante 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 madeireiras (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, destarte 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. ÁLSTON, 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, vitima 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 passará 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 inimputabilidade 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, gestionam 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 intersetorialidade[39] 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 Intersetorial 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. 5º).

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 (EMSIs), 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 SNDH de departamentos voltados para a defesa dos direitos das pessoas com deficiência e das crianças e adolescentes, boa parte da estrutura da secretaria via-se voltada para o tratamento 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 *lócus* 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 continua, 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/Constituiçao.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/cne/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.



iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas

3

SEGURANÇA PÚBLICA

CAPÍTULO 3

SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CONTINUIDADES E PERSPECTIVAS

Natália de Oliveira Fontoura*
Patricia Silveira Rivero**
Rute Imanishi Rodrigues***

1 APRESENTAÇÃO

O texto a seguir examina a forma como a Constituição Federal (CF) de 1988 configurou o sistema de segurança pública em nosso país, seus desdobramentos nos últimos 20 anos e algumas perspectivas para enfrentar os problemas percebidos hoje no dia a dia das nossas cidades.

A segurança pública no Brasil é um tema fundamental, a partir do qual se pode estruturar um diagnóstico a respeito de alguns aspectos políticos, institucionais e sociais centrais. Partindo deste tema pode-se abordar a posição do Estado como aparelho burocrático que detém o *monopólio da violência legítima* e é delegado pela sociedade a fazer uso desta violência. A legitimidade supõe a crença por parte da sociedade nesta legitimidade (WEBER, 2004). Nesta perspectiva, as instituições que compõem o sistema de segurança pública teriam a função de assegurar que a coerção com legitimidade seja cumprida. Do ponto de vista das garantias civis e sociais, o Estado deve preservar o direito dos indivíduos no seu caráter de cidadãos, velando pelo cumprimento dos direitos humanos fundamentais, entre os quais o direito à vida, à igualdade, à segurança, à liberdade e o acesso à justiça (MONDAINI, 2006).

Nesse sentido, chama atenção o fato de que o Brasil apresente até hoje altas taxas de mortalidade por homicídio, principalmente, cometidos com armas de fogo, mesmo se tratando de um país que não está em guerra, nem tem passado por insurreições recentes (FERNANDES, 2005; WAISELFISZ, 2008). Junto aos dados de mortes violentas, fundamentalmente nas grandes metrópoles, estudos constatam a presença de bandos armados que ocupam territórios e o desenvolvimento de uma sociabilidade que submete populações pobres inteiras à violência (SOARES, 2008a; SILVA, 2008; BEATO *et al.*, 2001). A situação agrava-se quando é constatado que o controle ilegal

* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.
*** Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

das áreas urbanas e parte destes crimes são cometidos pelos próprios agentes responsáveis por exercer o poder legítimo de uso da violência (SILVA, 2004; MESQUITA, 2008).

Soma-se a esse panorama a sensação de insegurança e medo que prevalece entre a população, constatada por diversas pesquisas de vitimização (ILANUD, 2002; ISP, 2008). Como consequência deste sentimento, estudos de atitude realizados no Brasil constatam que tanto entre as elites como entre o povo, a falta de segurança é identificada como um dos maiores problemas do país (SCALON, 2007).[1]

Dessa forma, a legitimidade do Estado é colocada em questão, seja pela ineficácia em manter o controle exclusivo do uso da coerção, por sua incapacidade para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos sob sua jurisdição, seja porque às vezes é o próprio Estado que está envolvido em atos ilegais e que geram violência. Nesta última forma, a mais perversa de todas, evidencia-se a dificuldade institucional para impulsionar os princípios democráticos e a defesa dos direitos e garantias dos cidadãos.

O Estado democrático vem tomando diversas medidas na área da segurança pública, fundamentalmente a partir da CF/88 e ao longo dos sucessivos governos. Porém, como apresentaremos neste estudo, as leis e políticas resultam insuficientes quando não equivocadas, na medida em que ainda se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial, ou, ainda, que não conseguem superar o que se chama de *autoritarismo socialmente implantado*, isto é, as práticas autoritárias presentes tanto na sociedade quanto no Estado, tanto na macropolítica quanto no "*microdespotismo* da vida diária" (PINHEIRO, 1997).

Por esse motivo, este estudo se propõe a expor o tema da segurança pública a partir de sua inserção no texto constitucional e alguns dos principais desdobramentos pós-1988 da configuração instituída, com ênfase no papel das políticas, das leis e das instituições policiais visando mostrar as principais dificuldades e também possíveis alternativas que permitam a melhora desta situação.

A seção 2 traz elementos para compreensão de como o tema foi inscrito no texto constitucional, a partir dos debates ocorridos ao longo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e principais aspectos de continuidade que a Constituição representou. A seção 3 apresenta informações sobre uma das características que permanece como marca da atuação das instituições de segurança pública, também como fruto da perpetuação do marco institucional e legal do setor: a violência policial. A seção 4 apresenta discussões e possibilidades acerca do policiamento comunitário, que surge como perspectiva de reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito. Finalmente, a seção 5 traz as considerações finais.

1. Neste trabalho a pesquisadora interpreta o resultado da pesquisa realizada em 2000, parte do International Social Survey Programme (ISSP), que indaga sobre a visão da *elite* e do *povo* brasileiro sobre desigualdade e justiça social.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 Antecedentes

Os parlamentares constituintes herdaram, na área de segurança pública, um arcabouço institucional fragmentado, fortemente militarizado e marcado por atuação importante das Forças Armadas.

A segurança já era objeto de tratamento constitucional desde o século XIX (quadro 1, do anexo 1). O arranjo institucional herdado pela ANC em 1987 foi de reconhecimento da segurança como direito individual, a definição constitucional das atribuições da Polícia Federal (PF) e, ainda, um modelo dualizado de polícias e a militarização desta atividade.

Desde o século XIX, nossas polícias são organizadas de maneira dualizada. As forças policiais militarizadas, encarregadas de manter a ordem pública, foram criadas ainda durante o Império e, após a promulgação da República, foram denominadas forças públicas em muitos estados. A elas, sucedeu-se a criação de guardas civis, que passaram a responder pelo policiamento ostensivo, com objetivo de prevenir a criminalidade. Como nos relata Bretas,

> (...) a função de polícia dividiu-se, sem obedecer a um padrão definido, em duas forças paralelas: a polícia civil e a polícia militar. A polícia civil originou-se da administração local, com pequenas funções judiciárias, ao passo que a polícia militar nasceu do papel militar do patrulhamento uniformizado de rua. Com o tempo, a polícia civil teve suas funções administrativas e judiciais restringidas, enquanto a polícia militar sofria frequentes ataques como inadequada para o policiamento diário, motivando a criação de outras polícias uniformizadas concorrentes, principalmente a Guarda Civil (1997b, p. 40).

Nas primeiras décadas do século XX, temos, portanto, num quadro geral, a *força militar* à qual se recorria em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições, a *guarda civil* responsável pelo policiamento nas ruas, e a Polícia Civil (PC) incumbida de coordenar o policiamento da cidade e instruir processos criminais, que ganha cada vez mais importância. Na República, cada estado federado ganhou autonomia para organizar sua segurança pública, por isso esta configuração se difere de um estado para outro.

É somente em 1969 que ocorre a fusão entre as guardas civis e as forças públicas dos estados, por meio do Decreto-Lei nº 667, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.072/1969, que extingue as guardas civis e institui as Polícias Militares (PMs) estaduais com competência *exclusiva* pelo policiamento ostensivo. Antes dele, existia a PM como uma polícia aquartelada, utilizada para conter greves de operários, manifestações públicas etc. Esta PM estava isolada da população e era chamada a agir em questões de ordem interna. A partir do Decreto-Lei, ela passa a incumbir-se do policiamento ostensivo e torna-se proibida a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados.

Isso é, as PMs, como as conhecemos hoje, foram instituídas pelo regime autoritário em substituição às forças públicas nos enfrentamentos e às guardas civis, no policiamento preventivo e passaram a se subordinar diretamente ao Exército. Uma polícia que havia sido criada e treinada para garantir a ordem interna, dentro da lógica do combate ao inimigo, mostrou-se adequada para garantir o combate aos guerrilheiros e opositores do regime. Como defende Pinheiro: "O caso das Polícias Militares no Brasil pode oferecer um exemplo privilegiado para examinar essa continuidade entre o combate à subversão e a guerra contra o crime" (1982, p. 57-58).

É precisamente a missão original das Polícias Militares que justifica sua inserção nas constituições brasileiras anteriores, como mostrado no quadro 1, no Anexo 1. Conforme nos elucida Silva (2008a),

> (...) não se considerava a segurança pública como matéria a ser tratada na Constituição Federal, o que só vai acontecer em 1988. As Polícias Militares eram referidas na Constituição porque a elas se atribuía função de segurança interna (responsabilidade da União).

De fato, em 1946, sua função aparecia como "segurança interna e manutenção da ordem"; em 1967, esta ordem é invertida "manutenção da ordem e segurança interna" e, em 1969, a função das PMs passa a ser a manutenção da ordem pública (quadro 1, do Anexo 1), o que é preservado em 1988.

Outra característica importante do modelo policial adotado em nosso país, e a ser examinado a seguir, é a subordinação das polícias às Forças Armadas. Desde a Constituição de 1934, prevê-se que as Polícias Militares sejam consideradas reserva do Exército. Estas corporações, no entanto, não tinham as atribuições que o regime militar lhes determinou a partir de 1969.[2]

O mesmo Decreto-Lei nº 667/1969 que reorganiza as PMs e os Corpos de Bombeiros (CBs) define-os como forças auxiliares, reserva do Exército e remodela a Inspetoria-Geral das Polícias Militares (IGPM), que passa a integrar o Estado-Maior do Exército (EME). Este Decreto e outros que o seguiram – Decreto-Lei nº 1.072/1969 e Decreto nº 88.777/1983 – regulamentam o papel de controle e de coordenação do Exército sobre as Polícias Militares. Este papel abrange organização, legislação, efetivos, disciplina, adestramento e material bélico das corporações estaduais, todos assuntos gerenciados pela IGPM.

2. Na realidade, a intenção dos constituintes de 1934, ao declararem as polícias estaduais como forças auxiliares e de reserva do Exército, teria sido de "controlar o poderio bélico das forças públicas (...), impondo algum controle coercitivo por parte do próprio Exército Nacional", pois "na política dos governadores (...) as polícias atuavam como verdadeiros exércitos" (MEDEIROS, 2004, p.281).

Essas duas características do sistema de segurança pública – dualização das polícias e subordinação das PMs ao Exército –, consolidadas pelo regime militar, e o modo como foram tratadas a partir da Constituição Federal de 1988 serão examinadas na seção 2.4. Antes dela, porém, apresentam-se alguns elementos importantes para compreensão dos debates constituintes sobre o tema.

2.2 O Processo Constituinte

O processo de elaboração da Constituição foi organizado em comissões e subcomissões temáticas.

A partir das discussões havidas no âmbito da subcomissão, o processo de elaboração dos dispositivos constitucionais seguia a seguinte sistemática:[3]

- 1ª etapa: elaboração dos dispositivos constitucionais por subtemas, a cargo das Subcomissões Temáticas;
- 2ª etapa: elaboração dos capítulos, por temas, a cargo das Comissões Temáticas;
- 3ª etapa: elaboração dos títulos, sistematização dos dispositivos aprovados pelas comissões e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização; e
- 4ª etapa: votação e redação final de toda a matéria, a cargo do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e da Comissão de Redação.

A primeira etapa pode ser subdividida em: elaboração do anteprojeto do relator; emendas ao anteprojeto do relator e, a partir da votação destas, anteprojeto da subcomissão. Tendo em vista que foi no âmbito da subcomissão que as discussões se deram de modo mais pormenorizado, provavelmente esta é a etapa que merece maior atenção, apesar de ser relevante acompanhar o histórico de alteração dos dispositivos na Comissão Temática, na Comissão de Sistematização e no Plenário, especialmente porque sofreram alterações importantes ao longo deste trajeto.

O tema da segurança pública ficou a cargo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). Esta teria sido a primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte, segundo Miguel (1999), pois em princípio o tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Mas, devido ao perfil dos relatores de uma e de outra comissão e das respectivas subcomissões e "dado o papel-chave dos relatores nos trabalhos da Constituinte, a mudança de comis-

3. Cf. Portal da Constituição Cidadã – Câmara dos Deputados: <www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos>.

são serviu para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores" (MIGUEL, 1999, p. 3).[4]

Com isso, concentraram-se na mesma subcomissão os principais temas de interesse das Forças Armadas. Além de garantir sua missão constitucional, interessava-lhes a manutenção do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar, o veto às propostas de criação de um Ministério da Defesa (MD), e, finalmente, a manutenção das Polícias Militares e sua subordinação ao Exército.

As questões que suscitaram mais debate e também mais repercussão na imprensa eram as relativas ao papel das Forças Armadas no novo regime – especialmente suas possibilidades de atuação interna – e a continuidade e papel do Conselho de Segurança Nacional (CSN). O contexto de fim do regime autoritário justificava a preocupação com estas questões, mas também a atuação do *lobby* das Forças Armadas e o papel dos militares no processo constituinte contribuiu para forma final do texto.

Zaverucha nos relata que as Forças Armadas nomearam 13 oficiais para fazer *lobby* pelos interesses militares junto aos parlamentares constituintes; parlamentares foram convidados e tiveram viagens pagas para conhecer as instalações das Forças Armadas no país, além da atuação do ministro do Exército (2005, p. 59).[5]

No relato feito a Hélio Contreiras (1998), o coronel do Exército Sebastião Ferreira Chaves afirma ter ido conversar com o deputado Ulysses Guimarães, presidente da ANC, porque percebera, quando era secretário de segurança pública de São Paulo (SP), que o desenho das polícias gerava muita violência dos dois lados: Polícia Militar muito violenta nas ruas e Polícia Civil também violenta nas delegacias. A resposta que ele teria ouvido é que já havia acordo com o general Leônidas, Ministro do Exército, para que não se alterasse o modelo de Polícias Militares/Polícias Civis e das primeiras como forças auxiliares do Exército.

4. Miguel deslinda a manobra: "Não se tratou de uma simples desavença regimental. O relator da Subcomissão do Poder Executivo era o senador gaúcho José Fogaça, ligado à esquerda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Na Subcomissão de Defesa do Estado a relatoria estava a cargo do deputado Ricardo Fiúza do Partido da Frente Liberal (PFL), que fizera carreira política nas fileiras na agremiação de sustentação da ditadura, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), e era um dos líderes do grupo conservador na ANC. O relator da Comissão de Organização dos Poderes, deputado Egídio Ferreira Lima, era um 'progressista' do PMDB, enquanto o deputado Prisco Viana, também filiado ao PMDB mas profundamente ligado ao regime autoritário, ocupava o cargo na Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e de Garantia das Instituições. O presidente desta comissão, aliás, era o senador e coronel da reserva Jarbas Passarinho, do Partido Democrático Social (PDS), sucedâneo da Arena" (MIGUEL, 1999, p. 3).

5. De acordo com Miguel, "no aliciamento dos parlamentares, foram utilizadas basicamente as conversas nos gabinetes ministeriais ou no Congresso, bem como declarações vagamente ameaçadoras divulgadas pela imprensa. Mas, quando julgavam necessário, as Forças Armadas não hesitavam em usar métodos comuns a outros lobbistas, patrocinando pequenas mordomias, como a viagem de 37 constituintes (e os familiares de alguns deles) a Natal, com transporte e hospedagem custeados pela Aeronáutica, sob pretexto de visitarem instalações militares" (1999, p. 2).

Todo o movimento de esquerda pela cidadania, pelos direitos, pelo Estado democrático tinha contraposição muito forte não só do *lobby* das Forças Armadas, mas também dos policiais militares e dos delegados de polícia. Estas três corporações atuaram de maneira muito ativa na Constituinte no sentido de preservarem suas atribuições e garantias. Ainda em Contreiras, lê-se, acerca do relato do Coronel Chaves: "O coronel afirmou que, em Brasília, encontrou uma resistência à desmilitarização da polícia: 'Havia um *lobby* da PM na própria Constituinte, e senti que nada conseguiria'. Ele defendia uma Polícia Civil, com um grupamento fardado" (CONTREIRAS, 1998, p. 55).

Diferentemente das Forças Armadas e das corporações policiais, contudo, os grupos mais progressistas e ligados à esquerda não tinham proposta homogênea para as polícias e a área de segurança pública. Alguns profissionais da área, defensores dos direitos humanos e juristas da área criminal defendiam a desmilitarização da polícia, mas esta não era proposta conciliadora e não foi objeto de grandes investimentos por parte das esquerdas. Não ocorreu o que era de se esperar, a participação de uma esquerda ativa para evitar as continuidades do regime militar e repensar as polícias, que haviam atuado tão fortemente durante o regime, e que deveriam ser remodeladas para atuarem em um Estado democrático. Com isso, a subcomissão acabou, em grande medida, sendo dominada pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial.

Composta por 19 membros titulares e 20 suplentes,[6] a subcomissão encarregada de elaborar os artigos sobre segurança pública acabou atraindo muitos parlamentares com relações com as forças militares e visões mais conservadoras do tema; estes eram força predominante, com algumas exceções, como o Dep. José Genuíno. Com isso, a subcomissão rejeitou a criação do Ministério da Defesa; rejeitou a abolição do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do CSN; manteve o desenho da PM como força auxiliar do Exército, e as Forças Armadas com funções na ordem interna, entre outras continuidades relevantes.

A subcomissão realizou 18 reuniões entre 7 de abril e 25 de maio de 1987, sendo oito audiências públicas, cujas explanações e debates influenciaram em grande medida as propostas apresentadas. Nestas audiências, foram ouvidos 22 convidados, 4 dos quais policiais militares; 4 da Escola Superior de Guerra (ESG); 5 oficiais das Forças Armadas; 3 profissionais da Polícia Federal; 1 delegado de polícia; 1 oficial do Corpo de Bombeiros; 2 integrantes do CSN, 1 professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).[7]

6. O Anexo 1 apresenta breve perfil dos constituintes titulares da subcomissão.
7. A lista completa de nomes e respectivos cargos e entidades destes convidados encontra-se no Anexo 1.

Como aponta Zaverucha, pode-se avaliar como "agenda desequilibrada de convidados" (2005, p. 61) e, além disso, muito mais aberta para ouvir as corporações, o que aumenta o risco de influências mais relacionadas ao atendimento de demandas corporativistas que o redesenho institucional com base nas necessidades do país e do aperfeiçoamento das políticas públicas.

De todas as discussões, cabe aqui analisar mais pormenorizadamente aquelas havidas sobre dois temas: *i)* o modelo dicotômico de polícias; e *ii)* as Polícias Militares e corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do Exército. Estes parecem ser os temas que foram objeto de maiores controvérsias no trabalho de produção constitucional, representam significativas continuidades em relação ao período autoritário e vêm sendo analisados e criticados desde então por especialistas que analisam seus efeitos sobre o campo da segurança pública e a eficiência de seus sistemas.

Antes, porém, finalmente, de entrar nos dois temas, será analisada a discussão mais abrangente sobre segurança pública como objeto de dispositivo constitucional e as definições mais gerais acerca do tema trazidas pela Constituição Federal.

2.3 Segurança pública na Constituição

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez em nosso direito constitucional, dedica um capítulo à segurança pública. Trata-se do terceiro capítulo do título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Os capítulos que o antecedem são os que tratam do estado de defesa, do estado de sítio e o referente às Forças Armadas. Para além da discussão acerca da necessidade de se constitucionalizar o tema, caracteriza-se como positivo o fato de que o capítulo se insere na defesa do Estado e das instituições *democráticas*. Por outro lado, chama atenção a impropriedade de se colocar sob um mesmo título a segurança pública e as questões de segurança nacional, o que significaria uma reprodução da confusão entre uma e outra presente ao longo do regime militar e mesmo antes dele. Isto contribuiria para visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado.

Devido a isso, argumenta-se que a Constituição Federal de 1988 teria reproduzido elementos importantes da doutrina de segurança nacional, presente em nosso ordenamento jurídico desde a década de 1930. A CF põe lado a lado segurança da população e segurança externa, ambiguidade que se deve ao próprio processo de conciliação de interesses no decorrer dos debates da Assembleia Nacional Constituinte.

Em seu anteprojeto, o deputado Ricardo Fiúza, relator da Subcomissão IVb, justifica a inclusão do tema pela primeira vez em nossa história constitucional, devido à "onda de criminalidade e violência que atualmente atinge a vida urbana das cidades brasileiras", e chama atenção para a inovação de se incluir uma política que é tradicionalmente de competência dos governos estaduais:

> (...) atendendo aos apelos comunitários e de nossa sociedade como um todo, surge a necessidade de se dotar a Constituição Federal de um título denominado 'Da Segurança Pública'. Atualmente se observa uma lógica tradicional, onde somente os entes estaduais passíveis de utilização ou convocação pela União integram o texto constitucional. O anteprojeto inova com a criação de uma seção sobre segurança pública, onde a definição conceitual é somada ao estabelecimento das competências da Polícia Federal, Forças Policiais, Corpos de Bombeiros, Polícia Judiciária e Guardas Municipais, modificando a lógica constitucional anterior (FIÚZA, 1987-1988, p. 29).[8]

Nas constituições anteriores, em subtítulos separados, era estabelecido o direito individual concernente à segurança; definiam-se as atribuições da Polícia Federal ou a competência da União sobre segurança das fronteiras e serviços de polícia marítima e aérea e, desde a Constituição de 1934, as Polícias Militares estaduais aparecem como reservas do Exército e define-se como competência da União legislar sobre sua organização, instrução, justiça e garantias e sua utilização como reserva do Exército (quadro 1, do Anexo 1).

2.3.1 Segurança pública como dever e direito: o conceito de ordem pública

A Constituição Federal de 1988, além de estabelecer o direito à segurança como um dos direitos individuais fundamentais, definido no *caput* do Art. 5º, e também como direito social, elencado no *caput* do Art. 6º, traz um capítulo intitulado *Da segurança pública*, composto pelo Art. 144, o qual prevê que: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio."[9]

Ao atribuir ao Estado o dever pela segurança pública, reconhece-o como serviço público a ser garantido pela máquina estatal, direito inalienável de todos os cidadãos. Já a definição da segurança também como responsabilidade de todos pode ser interpretada à luz da necessidade de que haja participação social nas políticas públicas relacionadas a esse campo. Adicionalmente, é possível compreender que a segurança pública não pode ser vista apenas como atribuição do Estado, uma vez que a sociedade tem um papel importante não somente na participação e controle das políticas, como também na socialização dos indivíduos, na perpetuação dos mecanismos informais de controle social e de autocontrole, a partir da perspectiva de que não é somente o controle pelo Estado que garante a segurança de todos.

---

8. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.

9. No anteprojeto do relator da subcomissão, a proposta para o *caput* deste artigo era: "A segurança pública é a proteção que o Estado proporciona à sociedade para assegurar a manutenção da ordem pública". Este texto foi modificado a partir das emendas dos constituintes e seguiu para a Comissão Temática com a seguinte redação: "A segurança pública é a proteção que o Estado proporciona à sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio". A Comissão Temática manteve esta redação no seu anteprojeto enviado à Comissão de Sistematização. Desaparece, portanto, no processo de sistematização, o termo "proteção". E parece prevalecer, na redação final do artigo, a importância da manutenção da ordem.

Outro conceito importante que chama atenção no exame dos preceitos constitucionais sobre segurança pública é o de ordem pública. Essencial para compreender a função do Estado no âmbito da segurança pública e a missão das polícias, este é o que se costuma chamar de conceito jurídico indeterminado, ou seja, o texto constitucional não o define para garantir a discricionariedade da administração pública. Com isso, segundo alguns autores,[10] dá margem a interpretações ambíguas, podendo legitimar práticas autoritárias de manutenção da ordem, pacificação social a qualquer custo e sobretudo preservação da *ordem* de uns em relação à *desordem* de outros – neste sentido, cabe lembrar o fato de que no Brasil, historicamente, as polícias têm sido usadas para garantir o *status quo* e proteger uma classe social em detrimento às outras.[11] Mas a ordem pública também pode ser entendida como a ordem do Estado democrático. Neste sentido, preservar a ordem pública é preservar a ordem estabelecida pela Constituição.[12] Os autores que trabalham com o tema relacionam o conceito de ordem pública com segurança, tranquilidade e salubridade, além de noções de ordem moral, política e econômica. Mas o principal elemento da ordem pública é a segurança pública, sendo que esta última deve ser exercida em função da primeira.[13]

Silva chama atenção, ainda, para o fato de que o controle da criminalidade e da violência também deve ser exercido no espaço privado; com isso,

> (...) em se tratando de segurança pública, não se pode tomar a palavra 'pública' no sentido usual, sendo mais acertado tomá-la como se referindo ao direito de todos os cidadãos de serem protegidos contra riscos a que possam estar expostos no espaço público e em casa (2008a, p. 318).

O relator Ricardo Fiúza, no texto de apresentação de seu anteprojeto, defende:

> (...) a ordem pública é definida como o grau de normalidade da vida social, sendo no sentido mínimo entendida como aquele conjunto de condições elementares, sem as quais não é possível a vida em comunidade civilizada. A ordem pública abrange a salubridade, a tranquilidade e a própria segurança pública (...) (FIÚZA, 1987-1988, p. 29).

2.3.2 Órgãos responsáveis pela segurança pública

O Art. 144 lista, ainda, os órgãos responsáveis pela segurança pública: "I – Polícia Federal; II – Polícia Rodoviária Federal (PRF); III – Polícia Ferroviária Federal; IV – Polícias Civis; V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares".

10. Ver, por exemplo, Souza Neto (2008).
11. Como denunciam Pinheiro (1979 e 1997) e Coelho (1978).
12. Para problematizações em torno do conceito de ordem pública, ver, por exemplo, Zackseski (2006).
13. Cf. Souza Neto (2008).

Questiona-se a validade de um texto constitucional chegar ao detalhe de enumerar os órgãos federais e estaduais que devem se encarregar da segurança pública, sendo que, a maior prova desta inadequação seria o fato de que a polícia ferroviária federal, na prática, inexiste até hoje. A enumeração é, além de tudo, taxativa, o que significa que não podem ser criados outros órgãos policiais incumbidos da segurança pública. Define-se, portanto, um desenho institucional único para as organizações policiais estaduais.[14] A PF e as PMs já haviam sido objeto de dispositivos em constituições anteriores. Já a PC e a PRF aparecem pela primeira vez em uma constituição, sendo que a criação da PRF foi objeto de emendas às propostas parciais de dispositivos constitucionais.

No anteprojeto do relator da Subcomissão Temática, os órgãos responsáveis pela segurança pública eram: Polícia Federal; forças policiais; Corpos de Bombeiros; polícias judiciárias e guardas municipais. As Polícias Rodoviária e Ferroviária são incorporadas ao texto somente na etapa de discussão em Plenário.

A relação e atribuições de PCs e PMs e a manutenção destas como reserva do Exército serão analisadas nos itens a seguir.

Cabe mencionar que o Art. 144 prevê, ainda, a possibilidade de criação de guardas municipais destinadas à preservação do patrimônio. Este é outro tema de discussões no Legislativo até a atualidade e foi objeto de disputas na Assembleia Nacional Constituinte. Argumenta-se que as guardas também deveriam atuar na proteção do cidadão e houve grande debate quanto à possibilidade de guardas civis municipais terem ou não porte de arma. Quinze anos depois da CF, o Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/2003 – previu que somente cidades com 500 mil habitantes ou mais teriam guardas armadas, mas já foi emendado – atualmente, os municípios com população a partir de 50 mil habitantes já podem ter guardas civis armadas, mas seus integrantes, neste caso, só podem portar a arma em serviço.

Chama atenção, ainda, que o capítulo dedicado à segurança pública trate tão somente de órgãos de natureza policialesca e não incorpore o papel do Ministério Público (MP), do Judiciário ou dos agentes penitenciários neste campo de atuação do Estado. Isto corrobora uma visão de segurança como repressão policial, que pode ser avaliada como limitadora e produtora de políticas pouco eficientes, porque restritas. E talvez se explique em alguma medida pela própria inserção do tema na organização do texto constitucional.

14. Nas palavras de Coelho que se seguiram à promulgação da Constituição: "Andaram mal os constituintes ao imporem aos estados uma mesma e igual organização das forças policiais. Uma das consequências desta excessiva padronização, desta indiferença pelas diferenças, será inevitavelmente transformar em letra morta os dispositivos constitucionais no âmbito das atividades práticas das agências policiais" (COELHO, 1989, p. 1003).

2.4 As principais continuidades

A forma como o tema da segurança pública foi inscrito na Constituição Federal trouxe muitas continuidades, especialmente em relação ao período ditatorial, em questões que são de grande importância para consolidação da democracia.

Assim, apesar de todos os avanços decorrentes da promulgação da CF/88, apontados por esta publicação, a segurança pública, a atuação dos policiais e as penitenciárias passaram ao largo da Constituição. Para estes campos, 1988 não é marco de mudança e isto pode ser percebido ainda hoje no cotidiano das nossas cidades, nas notícias e nos estudos feitos. Diferentemente do que se poderia imaginar, já que estávamos saindo de um período de mais de 20 anos de regime militar – que se utilizou do poder das forças policiais para repressão – não há grande ruptura.

Entre as continuidades na letra da lei, destacam-se o modelo dualizado de polícias – PC encarregada da apuração das infrações e PM encarregada do policiamento ostensivo; as Polícias Militares como forças auxiliares do Exército; e a permanência da justiça militar – que complementa o segundo ponto. Uma quarta continuidade diz respeito aos direitos do apenado, já previstos na Lei de Execução Penal, de 1984, e confirmados pela CF, de maneira positiva, mas que não foram levados a efeito até os dias de hoje.

Como colocado anteriormente, a forma como foram conduzidos os debates na Assembleia Nacional Constituinte e os *lobbies* que nela atuaram nos ajudam a compreender o porquê destas continuidades, mesmo em uma Constituição elaborada em um momento de tanta participação dos movimentos sociais.

2.4.1 Modelo dualizado de polícias

Conforme descrito anteriormente, o modelo dualizado de polícias não é fruto do regime militar. Existe no Brasil desde o século XIX e apresenta-se de formas bastante diferenciadas de estado para outro. Isto traz consequências para o conflito de competências e a eficácia do sistema de segurança pública como um todo. O ano de 1969 foi determinante, contudo, na ampliação e fortalecimento do papel das Polícias Militares e, portanto, na militarização do sistema. A EC nº 1/1969, pela primeira vez, institui como papel das PMs a manutenção da ordem pública – até então seu mandato limitava-se a questões de segurança interna – e o Decreto-Lei nº 1.072/1969 coroa este princípio, ao determinar que as Polícias Militares têm exclusividade no policiamento ostensivo fardado.

A CF/88 não rompe este modelo; na verdade, o institucionaliza, ao definir claramente as atribuições das Polícias Civis – pela primeira vez matéria constitucional – e das Polícias Militares.

Como afirma Zaverucha, "a Constituição de 1988 nada fez para devolver à Polícia Civil algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar", o que contribuiu para que hoje esteja "consolidada a militarização da área civil de segurança" (2005, p. 75-76).

Pinheiro é mais enfático ao afirmar que

> a Constituição de 1988 reiterou a organização dos aparelhos repressivos formulada durante a ditadura: a Constituinte reescreveu o que os governos militares puseram em prática. Não há transição, mas plena continuidade (PINHEIRO, 1991, p. 51).

Assim, a corporação que temos hoje nas nossas ruas com função de garantir a segurança de todos os brasileiros surgiu como tal no auge do período ditatorial.

Se na Constituição Federal de 1988 a função das Polícias Militares é o policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública, cabe às Polícias Civis as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais.[15]

Com isso, diferentemente da maioria dos países, onde as polícias são de ciclo completo – isto é, a mesma corporação que investiga realiza o policiamento nas ruas – no Brasil, como aponta Mariano, temos duas "meias" polícias, o que acarreta "conflitos de competência, distanciamento das direções das instituições policiais, duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações, que, somados, constituem uma das principais causas estruturais da ineficiência do setor" (MARIANO, 2004, p. 21). Medeiros ressalta que muitos países normalmente tomados como referência – Estados Unidos, França, Itália, entre outros – possuem múltiplas organizações policiais. Isto é, em termos numéricos, o Brasil não é exceção. Nossa peculiaridade está em que, enquanto nos demais países a especialização é intraorganizacional, com profissionais de uma mesma organização se dividindo nas funções de polícia criminal e polícia urbana, no Brasil "é *extraorganizacional*: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa tarefas paramilitar e de patrulhamento" (MEDEIROS, 2004, p. 278).

Hoje, a PM é a que tem o contato com a população no momento do crime ou da tentativa de crime. É ela que, muitas vezes, dá a notícia do crime para a PC, que, por sua vez, irá investigá-lo. Mas esta divisão de tarefas não tem se mostrado eficiente. Em geral, a PM não respeita a cena do crime, a PC não investe em investigação e os inquéritos policiais tornam-se pouco qualificados, o que faz com que o percentual de crimes não esclarecidos seja inaceitavelmente alto no Brasil. Apesar da interdependência – o trabalho de uma depende do trabalho da outra – não há integração e, pelo contrário, há disputas – por espaço, por salários, por poder. Tanto que a Polícia Militar acaba criando mecanismos de

15. Atribuições estas fortemente condicionadas pelos Códigos Penal, de 1940, e de Processo Penal, de 1941, que atravessaram o período ditatorial e a renovação democrática e se perpetuam até hoje.

investigação – como o chamado PM2, ou 2ª seção do Comando – e as Polícias Civis "não raramente criam unidades de policiamento ostensivo" (MARIANO, 2004, p. 52).[16] O problema na atualidade é bem explicitado por Medeiros:

> Apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais. As relações isomórficas são mais fortes entre as diversas Polícias Civis, entre as diversas Polícias Militares e – o mais grave em termos de campo policial – entre Polícia Civil e Justiça, e entre Polícia Militar e Exército. Está incompleta a conquista democrática da separação institucional Polícia-Justiça e Polícia-Exército (2004, p. 279).

Se a atividade de policiamento ostensivo é muitas vezes marcada pela violência e o despreparo, as atividades ligadas à investigação criminal não são poupadas de críticas pelos estudiosos do tema. O principal instituto da PC na sua atividade de apurar os crimes é o inquérito policial, alvo de severas críticas por parte daqueles que o consideram como peça que vai de encontro a todo o restante do nosso sistema constitucional e de suas garantias relativas à persecução penal. Criado em 1871, ainda durante o período imperial, e consagrado pelo Código de Processo Penal (CPP) de 1941, o inquérito policial persiste apesar de contradizer princípios de nosso ordenamento jurídico, como direito ao contraditório e ampla defesa. O modelo inquisitorial no qual se enquadra permite que a polícia prenda suspeitos mesmo sem provas; indicie cidadãos e subordine a atuação dos advogados.[17] Os delegados de polícia, com isso, possuem poder desmedido – poder de selecionar e de criminalizar – e, como defende Silva, "os excessos são facilitados – para não dizer induzidos – pela lei, pois não parecia ser outra a intenção do governo, à edição do Código de Processo Penal" (2008a, p. 85).[18]

De acordo com Mingardi (2000), somente dois grupos defenderiam a manutenção do inquérito policial no formato atual no Brasil: os delegados de polícia, por questões corporativas, e alguns advogados criminalistas, pois a má qualidade dos inquéritos facilita a defesa dos réus. Apesar da dificuldade em se chegar a números precisos, é sabido que a maioria dos casos de delitos criminais sequer é investigada. Como há uma grande burocracia relacionada ao inquérito policial – prazos, prestações de contas em relação a juízes e promotores, entre outras – haveria uma regra não escrita que determina que se instaure o inquérito somente nos casos em que o culpado já é conhecido, o que vai diretamente de encontro a seu objetivo.

---

16. Coelho, já em 1989, o previa: "Nas principais metrópoles brasileiras, o cidadão continuará a notar nas ruas a presença de policiais civis ostensivamente armados, circulando em viaturas ostensivamente identificadas pelas cores e nome da corporação impresso nas laterais, quando não são os próprios policiais que vestem coletes nos quais se lê em letras garrafais: POLÍCIA CIVIL (...) Trata-se aí, tecnicamente, de policiamento ostensivo, mais ostensivo do que se fosse policiamento fardado. De forma igual, os policiais militares não deixarão de fazer investigações através de seus serviços reservados" (1989, p. 1.005).

17. Cf. Silva (2008a, p. 85).

18. Para ilustrar seu argumento, reproduz excerto da Exposição de Motivos do CPP, assinada pelo então ministro da Justiça Francisco Campos.

Silva não deixa dúvidas ao afirmar que:

> (...) em se tratando da apuração de crimes (...) a polícia brasileira vem funcionando como se fosse uma grande firma de detetives privados, e os governantes e autoridades, como seus proprietários. Este talvez seja o principal fator de impunidade no Brasil, pois o criminoso sabe que a possibilidade de ser descoberto, incriminado com provas cabais e preso é remotíssima (2008a, p. 329-330).

Ainda sobre a atividade de apuração criminal, temos assistido nos últimos anos a intenso debate sobre a possibilidade de ser realizada também pelo MP. Esta possibilidade tem sido alvo de intensas disputas judiciais e doutrinárias e encerra defesas corporativistas tanto por parte de promotores quanto de delegados de polícia. Ela se explica, em larga medida, pela ambiguidade de alguns dispositivos constitucionais, mas principalmente pela falta de regulamentação de alguns deles. Assim, o Art. 129 da CF, que elenca as funções institucionais do MP, prevê exclusividade na promoção da ação penal pública; promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; exercício do controle externo da atividade policial e requisição de diligências investigatórias e instauração de inquérito policial.

Pelo que defendem os promotores, sua participação na investigação criminal teria o mérito de garantir o mínimo de contraditório e tirar do delegado a sobreposição de prerrogativas. Os policiais civis, por sua vez, defendem que o MP tem função somente de instaurar inquérito civil nos casos previstos e que cabe somente às Polícias Civis a apuração penal, ainda que a partir de solicitação do MP. Apesar de ainda não ter tomado decisão definitiva sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal (STF) recentemente tomou decisão no sentido de reconhecer a investigação conduzida pelo MP.[19] Este foi tema de discussão ao longo dos trabalhos da ANC e ainda hoje é objeto de proposições legislativas, especialmente de emendas constitucionais. Esta é questão sobre a qual não se avizinha solução e que se soma à dicotomia das organizações policiais para tornar nosso sistema de segurança pública pouco eficiente e muito marcado por interesses de corporações.

Nos anteprojetos de dispositivos constitucionais oriundos dos trabalhos da Subcomissão Temática, já estava previsto o modelo dicotômico de polícia. Contudo, havia se optado por utilizar a denominação *forças públicas* para a corporação encarregada de manter a ordem pública e de *polícias judiciárias* para as corporações com função de apurar as infrações penais. O relator da subcomissão, na apresentação de seu anteprojeto, argumenta que:

19. Em contraposição a decisões tomadas anteriormente, em março de 2009 a 2ª turma do STF reconheceu por unanimidade que os integrantes do Ministério Público podem investigar <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC91661votoEG.pdf>.

> As forças Policiais estaduais continuarão exercendo a polícia ostensiva, como aliás o vêm exercendo há mais de um século e meio, desde o período regencial. Recentemente, de forma equivocada, receberam a denominação imprópria de Polícia Militar, sugerindo interpretações desastrosas. Sua ação é complementada pela atividade de Polícia Judiciária, a qual tem como procedimento processual básico o Inquérito policial, instituto jurídico consagrado no Brasil como alternativa ao Juizado de Instrução Criminal. Por outro lado, a Polícia Judiciária também nos últimos anos foi denominada impropriamente de Polícia Civil, inadequação geradora de perversa dicotomia semântica entre Polícia Civil e Polícia Militar, postura dialética de conflito potencial, distorção que posiciona em lados opostos civis e militares, fato que a proposta neutraliza completamente (FIÚZA, 1987-1988, p. 30).[20]

As denominações rechaçadas pelo relator acabaram sendo adotadas já na Comissão Temática, inclusive a partir de argumentos que colocavam as funções das Polícias Civis não somente ligadas à apuração penal e questionavam a aludida dicotomia entre civil e militar.

Cabe mencionar, ainda, a proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Afonso Arinos, que previa que os estados, por meio das Polícias Civis, ficassem incumbidos da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; que as Polícias Civis deveriam proceder às investigações criminais e realizar a vigilância ostensiva e preventiva, podendo manter quadros de agentes uniformizados; e que os estados poderiam criar Polícia Militar "para garantia da tranquilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros".[21]

Na mesma linha, segundo levantamento do relator da Subcomissão IVb, foram apresentadas sete sugestões com proposta de fusão entre PC e PM em uma única estrutura de caráter civil, além do projeto de Constituição apresentado pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), propondo a extinção das Polícias Militares estaduais e a criação de forças policiais de natureza civil. Em contraposição, 29 sugestões teriam sido apresentadas pela manutenção das PMs no policiamento ostensivo.

---

20. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Anteprojeto – Relatório.

21. A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais reuniu 50 intelectuais, nomeados pelo Presidente da República José Sarney e presididos pelo jurista Afonso Arinos, que trabalharam entre 1985 e 1986, para elaborar um anteprojeto de texto constitucional. O anteprojeto elaborado jamais foi entregue à Assembleia Nacional Constituinte, pois à época se temia que fosse entendido como influência sobre os parlamentares e perigosa ingerência do Executivo sobre a autonomia do Legislativo. Mas o texto produzido foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) e acabou influenciando, em alguma medida, os trabalhos dos constituintes. A esquerda havia considerado a comissão muito conservadora, mas o resultado de seus trabalhos acabou desagradando a direita, que o julgou excessivamente progressista.

Para repensar o modelo dualizado de polícias, as opções apresentadas são, entre outras:[22] *i)* desconstitucionalizar a questão – cada estado poderia implantar o melhor arranjo, sendo possível haver polícias de ciclo completo civis e militares; *ii)* regulamentar o § 7º do Art. 144, para que se promova melhor divisão de tarefas, se maximize a cooperação e se minimizem as disputas;[23] *iii)* desmilitarizar as polícias e criar polícias de ciclo completo civis; *iv*) criar polícias de ciclo completo militares; ou, ainda, *v)* implantar polícias organizadas por circunscrição geográfica ou por tipo de crime. Adicionalmente, discute-se ampliação do papel das guardas municipais para que passem a desempenhar funções de proteção do cidadão e de policiamento ostensivo, nos moldes das polícias de proximidade.

Não há, portanto, nenhum tipo de consenso entre estudiosos da área, que são unânimes somente em avaliar que da forma como atualmente está organizado o sistema de segurança pública no país, não há eficiência, aumenta-se a impunidade, a violência policial se perpetua, a população não confia nas instituições policiais, as investigações criminais são falhas, o policiamento das ruas é ineficaz, além de outros problemas, relacionados à corrupção, ao excesso de letalidade no trabalho policial e à forma como os policiais interagem com os cidadãos comuns, problemas estes que afetam a população como um todo – e a população pobre em particular – mas que também trazem repercussões sobre os policiais e suas condições de trabalho, riscos no exercício da profissão, entre outras.

Como pôde ser visto neste item, portanto, a vinculação das Polícias Militares ao Exército, arranjo de 1967 mantido após a transição democrática, constitui importante característica do nosso sistema de segurança pública, o que nos leva ao ponto seguinte.

2.4.2 Polícias Militares como forças auxiliares do Exército

Desde 1934, a subordinação das Polícias Militares ao Exército é matéria constitucional (quadro 1, do Anexo 1). Antes do período de exceção iniciado em 1964, contudo, estas eram polícias aquarteladas e voltadas para questões de segurança interna. A manutenção de sua vinculação às Forças Armadas, aliada ao seu papel central nas ações de segurança pública, de atribuição dos governos de estado, ambos princípios consagrados pela CF/88, geram situação ambígua e que traz questionamentos relevantes. Por isto, os autores são unânimes ao afirmar que a Constituição de 1988 deu continuidade a modelo instituído pelo regime autoritário e que traz sérias consequências para as políticas de segurança pública até a atualidade.

22. Ver, por exemplo, Silva (2008a), Silva Filho (2001) e Bicudo (2000).

23. Art. 144, § 7º: "A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades."

A centralização e a militarização da segurança pública ocorridas durante o regime militar normalmente são associadas a três fatores: *i)* a preocupação da União com alguns estados e suas PMs, que haviam participado ativamente do golpe de 1964 e estariam desgastadas; *ii)* o aumento da criminalidade e a necessidade de atender as demandas populares por mais polícia nas ruas; e *iii)* a

> dificuldade das Polícias Civis de lidarem com as tarefas de controle impostas pela consolidação do regime autoritário e das antigas polícias estaduais de darem conta do enfrentamento da luta armada desenvolvida por alguns setores da oposição (PINHEIRO, 1982, p. 65).

A vinculação das Polícias Militares estaduais como forças auxiliares do Exército é tema dos mais controversos e criticados por todos que estudam a Constituição Federal sob a ótica dos direitos humanos e/ou da relação entre militares e civis na história de nosso país. A confusão entre polícia para defender o cidadão e polícia para defender o Estado permanece – ou seja, teríamos continuidade da lógica da doutrina de segurança nacional, como colocado anteriormente.

De qualquer forma, a configuração perpetuada pela Constituição Federal suscita duas questões fundamentais: uma relacionada à própria militarização da atividade policial e a outra ao duplo comando vivenciado pelas PMs brasileiras.

Segundo diferentes especialistas,[24] a atividade policial, em uma sociedade democrática, deveria ter caráter civil. Não somente porque não se deve imiscuir defesa do Estado e proteção do cidadão, mas devido à própria lógica militar, inadequada para atividades relacionadas à prevenção da violência e da criminalidade. O policial que age na rua deve ter consciência de sua função preventiva e deve ter iniciativa, e não somente dever disciplina e obediência a um superior. A sua atuação não deve estar fundamentada em princípios bélicos, ligados à lógica de guerra e de combate ao inimigo, mas na proteção aos cidadãos de maneira democrática e equitativa. A atividade de policiamento seria, portanto, eminentemente civil, porque a polícia tem que prestar serviço público para o cidadão. O foco de sua atuação deve ser a proteção do cidadão, e não o combate ao inimigo.

Na ANC, o relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, na apresentação de seu anteprojeto, argumentou em sentido contrário:

> Para manter a operacionalidade de serviços executados normalmente em situações adversas e de grande risco, exige-se dos integrantes das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, disciplina rígida, hierarquia forte, além de condicionamento físico e psicológico, que somente o estatuto administrativo militar pode proporcionar, sendo perigoso e insensato manter seus integrantes ao estatuto comum do funcionário público civil (FIÚZA, 1987-1988, p. 30).[25]

24. Ver, por exemplo, Mariano (2004) e Bicudo (2000).

25. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Anteprojeto – Relatório. Relator: Deputado Constituinte Ricardo Fiúza (PFL/PE).

Pinheiro defendia, em 1982, que na "medida em que o esquema de sustentação ideológica que determinou a organização das Polícias Militares e suas tarefas tenha sido ultrapassado, a militarização da polícia é inaceitável" (1982, p. 86-87). Hélio Bicudo sustenta que "os modelos adotados pelos países do primeiro mundo aconselham uma Polícia Civil a serviço do povo" e que "a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem feito reiteradas recomendações no sentido de que entreguem, com exclusividade, as atividades de policiamento às autoridades civis" (2000, p. 99).

> O mesmo autor analisa que os constituintes de 1986 não quiseram ou, provavelmente, não puderam enfrentar o desafio de desmontar por inteiro os fundamentos de uma ditadura que então se desfazia. Ao invés, consolidaram a existência de uma Polícia Militar autoritária e arbitrária(...) (BICUDO, 2000, p. 98). Zaverucha lhe faz eco ao afirmar que:
>
> (...) nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém findo e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia – Polícia Militar – e defesa civil – Corpo de Bombeiros –, ao lado das Polícias Civis. As polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão (2005, p. 72-73).
>
> O relator Ricardo Fiúza argumentou, ainda, em sua justificativa:
>
> A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais como para os Corpos de Bombeiros, além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz sem dúvida indiscutíveis vantagens à operacionalidade desejada, seja para a defesa territorial – em caso de guerra – seja para a manutenção da ordem interna (1987-1988, p. 30).[26]

Silva, ao analisar as possibilidades de que as Forças Armadas requisitem a mobilização de Polícias Militares ou o contrário – que os estados solicitem a atuação das Forças Armadas – chega a conclusão inteiramente oposta:

> Não carece dúvida de que a alternativa encontrada em 1988, a de manter essas instituições como polícia e como força de defesa interna, redundou na consolidação de um sistema policial canhestro e um não menos canhestro sistema de segurança interna, um a complicar o outro. Se esse quadro não traz maiores prejuízos à segurança interna, para cujas situações de risco podem ser adotadas soluções *ad hoc*, o mesmo não ocorre com a segurança pública, pois a proteção das pessoas contra a criminalidade e a violência exige o empenho máximo e permanente da polícia, nem sempre com o emprego da força, mas com as atividades de investigação policial e com as técnicas de mediação (2008a, p. 413).

26. ANC. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições; IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Anteprojeto – Relatório. Deste raciocínio e da previsão estabelecida pelo Art. 144 se justifica a necessidade de a União ter a prerrogativa de legislar privativamente sobre as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, conforme prevê o Art. 22, inciso XXI, da CF/88.

Um grave problema decorrente da subordinação dos policiais militares ao Exército é o duplo comando. As Polícias Militares respondem ao Estado-Maior do Exército, mas também, aos governadores estaduais. O governador nomeia os comandantes e confere patentes, a fazenda estadual remunera os integrantes da corporação, mas eles podem ser chamados a qualquer tempo para compor a força do Exército, que controla uma série de elementos relativos às corporações.[27]

É uma ambiguidade que gera muitas dificuldades, em relação ao duplo comando, mas também a uma crise de identidade por parte dos policiais. Como coloca Silva:

> Forças ambíguas, as Polícias Militares continuam com dificuldade de se identificar plenamente com a função policial, ao mesmo tempo em que já não se identificam com a função militar do Exército. Sendo as duas coisas sem discernir claramente este fato, não conseguem ser nem uma coisa nem outra (2008a, p. 410).

Em grande medida, esta ambiguidade está relacionada à missão constitucional das Forças Armadas, qual seja, "[a] defesa da Pátria, [a] garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem" (CF, Art. 142). Este foi tema de aprofundados debates ao longo da ANC, sobretudo tendo em vista o contexto de redemocratização que se vivenciava.[28] Não foi por acaso que o capítulo da segurança pública ficou ao lado do capítulo das Forças Armadas e que os conceitos de defesa externa, defesa, ordem ou segurança interna e segurança pública perpassaram o debate sobre estes capítulos. Seu resultado foi a sobreposição de capítulos e artigos ambíguos e, de maneira mais marcada, a continuidade de institutos cruciais, que haviam sido criados ou renovados durante o período de arbítrio.

27. Apesar de ter perdido o controle sobre a instrução das PMs, a IGPM, atualmente subordinada ao Comando de Operações Terrestres (Coter), ainda controla o tipo de armamento, a localização dos quartéis e o "adestramento" das tropas, entre outros aspectos. Na página da IGPM na internet, encontram-se fluxograma de aquisição de material bélico, regulamentos para uniformes e para uso de condecorações, efetivo das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares de cada estado, bem como sua organização em batalhões, companhias, regimentos etc; oferta de cursos e estágios para policiais e bombeiros militares, entre outros. Disponível em:<http://www.coter.eb.mil.br/3sch/IGPM/igpm.htm>. Acesso em: 4 fev. 2009. Acrescente-se a isto que o sistema de informações das Polícias Militares deve estar subordinado ao sistema de informações do Exército, o que traz implicações até mesmo sobre o arranjo federativo. Como expõe Zaverucha, "as PMs são obrigadas, por lei, a passar informações coletadas através do chamado 'canal técnico' ao comandante do Exército. Ou seja, tal comandante possui informações sobre o próprio governador de Estado, pondo em xeque o princípio federativo" (ZAVERUCHA, 2005, p.71). Apesar de parecer anacrônico, este é um princípio que continua em uso e já trouxe nos anos recentes embaraços para a relação Exército/governo estadual.

28. Miguel (1999) relata detalhes do processo de atuação das Forças Armadas na ANC em torno da defesa da missão constitucional tal como desenhada na Emenda nº 1, de 1969.

Um deles, que serve de corolário para o quadro apresentado até aqui, é a prerrogativa por parte dos policiais militares de serem julgados pelas justiças militares estaduais. Esta prerrogativa havia sido concedida em 1977, no chamado "pacote de abril" (EC nº 7), que incluiu na Constituição a possibilidade de criação de justiça militar estadual "com competência para processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes das Polícias Militares" (Art. 144, § 1º, letra d). Devido a esta inclusão, o STF, já em 1978, reviu a Súmula nº 297, de 1963, que não considerava oficiais e praças das milícias dos estados no exercício da função policial como militares para efeitos penais, "sendo competente a justiça comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles".

A CF/88 manteve dispositivo semelhante ao inserido pelo pacote de abril, autorizando a criação de justiça militar estadual e prevendo tribunais de justiça militar nos estados em que o efetivo militar seja superior a 20 mil integrantes (Art. 125, § 3º). Este dispositivo, aliado ao § 4º do Art. 144 – "às Polícias Civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares" – desenham o foro privilegiado para militares estaduais e federais.

A crítica apresentada por Pinheiro ainda antes dos debates sobre a Constituição mantém-se, tendo em vista a perpetuação do quadro legal:

> (...) a utilização das polícias militares que se amplia no enfrentamento do crime comum, especialmente depois do 'pacote de abril', cria um foro privilegiado para as polícias militares. *A guerra contra o crime* das polícias militares vai ser beneficiada com as mesmas garantias que gozava no enfrentamento da luta armada: passa a não ter fronteiras com a guerra 'permanente' (1982, p. 66).

A Constituição Cidadã, portanto, manteve regulamentações de 1970, ano de promulgação do Código de Processo Penal Militar (CPPM), e de 1978, quando o STF decidiu que o policial militar, se comete crime no exercício do policiamento, deve ser julgado pela justiça especial. A maior crítica a este desenho é que se trata de justiça rigorosa com transgressões disciplinares, mas, em geral, complacente com crimes cometidos contra o cidadão no exercício do policiamento.

Atualmente, quando um policial comete um crime, é aberto inquérito policial militar (IPM), presidido por um colega, e o julgamento se dá nos chamados conselhos de sentença, compostos por quatro juízes militares e um juiz togado, sendo que, para ser juiz militar basta ter patente ou posto superior ao do policial que está sendo julgado. Esta é a receita para grande impunidade decorrente de crimes cometidos por policiais militares, o que

perpetua as práticas de violência, por um lado, e a falta de confiança da população nos agentes de segurança pública, por outro lado.[29] Esta questão será abordada na próxima seção.

A perpetuação de institutos herdados do período militar, portanto, gera situações que ferem frontalmente importantes preceitos constitucionais relacionados ao Estado democrático de direito. Neste sentido, a violência policial mostra-se atualmente como um dos grandes problemas relacionados ao modelo adotado pelo Estado brasileiro para a segurança pública.

Todos os ingredientes apresentados acima – a crise de identidade dos PMs, a lógica do combate em detrimento da lógica do serviço público, a dupla vinculação das PMs e dualização da atividade policial – fazem com que tenhamos a polícia violenta que temos, que trabalha na lógica da guerra contra o crime – o inimigo externo é substituído pelo inimigo interno, agora não mais o guerrilheiro, mas o traficante, o *bandido*, o morador de favela.

Devido sua importância e seu caráter emblemático no sentido de representar, por um lado, enorme ilegalidade e ilegitimidade face ao nosso Estado democrático de direito e, por outro, significativa continuidade em relação ao regime que o antecedeu, o tema da violência policial será aprofundado na próxima seção.

3 ESTADO DEMOCRÁTICO E VIOLÊNCIA POLICIAL

3.1 A investigação policial e o processo judicial dos *Autos de Resistência*

Enquanto prevaleceu o Código Penal Militar (CPM) tal como formulado em 1969, o julgamento pela justiça comum de policiais militares que haviam cometido homicídios dolosos era praticamente impossível. O jornalista Caco Barcellos ilustra este fato no seu livro *Rota 66*, em que examina dezenas de casos de pessoas mortas por policiais militares em São Paulo entre 1970 e 1992,[30] em sua maioria

29. Inúmeros são os relatos e denúncias nesse sentido, como é o caso do famoso livro Rota 66 (2001), de Caco Barcellos, que apresenta extenso e minucioso levantamento feito pelo autor acerca do envolvimento de policiais militares de São Paulo em homicídios e os desdobramentos destas ações. Desde 1996, a Lei nº 9.299 determina que os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares devem ser julgados na justiça comum. Contudo, a investigação permanece sob a alçada da justiça militar e o Superior Tribunal Militar (STM) decidiu, ainda, que esta lei não se aplica aos militares federais. Zaverucha (2005) relata que a Câmara dos Deputados havia aprovado que quaisquer crimes cometidos por policias militares contra civis deveriam ser julgados na justiça comum, mas o Senado – após sofrer pressão por parte dos policiais militares – acabou limitando somente para crimes dolosos contra a vida, o que foi aprovado na referida lei. Ademais, duas semanas depois, foi apresentado novo projeto de lei propondo a exclusão dos militares das Forças Armadas desta nova norma e, de qualquer forma, a decisão do STM neste sentido foi tomada em novembro daquele ano. Pode-se concluir que a lei de 1996 foi relativamente branda, ao deslocar para a justiça comum apenas os crimes dolosos contra a vida e, além disso, não explicitar que o processo investigatório deveria ser realizado pela PC. Ainda assim, a constitucionalidade da nova lei pôde ser contestada na justiça. A questão foi resolvida com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que inseriu na própria Constituição, no capítulo sobre as justiças estaduais, que os crimes militares seriam julgados pela justiça militar "ressalvada a competência do tribunal do júri quando a vítima for civil" (Art. 125, § 4º).

30. O caso Rota 66, que dá nome ao livro, ocorrido em 1975, revelou a impossibilidade de julgamento de oficiais militares pela justiça comum durante a vigência do regime militar.

pobres e moradores da periferia da cidade. O livro tornou-se um importante documento sobre a violência policial, pois reúne informações da imprensa, documentos do Instituto Médico Legal (IML), da justiça militar, justiça civil e entrevistas com familiares das vítimas. Entre suas principais conclusões, destacam-se:

- Os laudos do IML frequentemente contradiziam as versões policiais, devido ao número de balas e sua localização nos corpos das vítimas.
- O local do crime não era preservado, ao contrário, o corpo do falecido era levado a algum hospital simulando ação de socorro.
- Número importante de vítimas era inocente, pois não praticara nenhum ato criminoso e a maioria não tinha antecedentes criminais.
- O inquérito policial militar apresentava erros graves, invariavelmente em defesa dos policiais.
- Nos poucos casos em que testemunhas a favor das vítimas eram ouvidas, isto não alterava o veredicto em favor da absolvição dos oficiais militares por parte da justiça militar.
- Número importante de vítimas das ações violentas da Polícia Militar não fazia parte das estatísticas oficiais, pois os corpos nunca seriam encontrados, eram casos de *desaparecidos*.

Tais métodos de atuação de determinados batalhões da PM permanecem presentes mesmo após tantos anos. As descobertas de Barcellos sobre as ações de praxe nos casos de *resistência seguida de morte* foram confirmadas por outros estudos, realizados anos depois, notadamente o realizado pela Ouvidoria de Polícia de São Paulo, no ano 2000 (OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001). Também no Rio de Janeiro, diversos relatórios têm descrito ações policiais abusivas similares, contabilizando milhares de vítimas civis nos anos recentes (LYRA, 2004; ANISTIA INTERNACIONAL, 2007).

Quanto ao julgamento dos oficiais militares, no Rio de Janeiro um estudo sobre os processos relativos aos *autos de resistência* em andamento na auditoria da justiça militar, entre 1993 e 1996, mostrou que de 301 casos encontrados, 295 foram arquivados a pedido da promotoria e que os seis que foram a julgamento resultaram em absolvição dos policiais acusados (CANO, 1997).

Mesmo depois da aprovação da Lei nº 9.299, em 1996, que transferiu os crimes dolosos contra a vida cometidos por militares para a justiça comum, a defesa da posição dos civis mortos em confronto com a polícia continuou sendo problemática. Em São Paulo, estudo realizado em 2002 mostrou que a maior parte dos casos de resistência seguida de morte eram encaminhados à justiça comum, mas somente em processos cujo acusado era o civil morto. Poucos casos eram encaminhados ao tribunal do júri acusando

o policial militar autor da morte (OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2002). Em Pernambuco, o governo estadual recentemente apresentou cerca de dois mil inquéritos policiais relativos a morte de civis por agentes da polícia que estavam *engavetados* durante anos nos arquivos da Polícia Civil do estado e não foram apresentados à promotoria. Em muitos casos os crimes já haviam prescrito (ALSTON, 2008). A prescrição dos crimes também favoreceu a maioria dos oficiais militares acusados no massacre do Carandiru, ocorrido em São Paulo em 1992 (CALDEIRA, 2000).

A possibilidade de julgamento de policiais militares pela justiça comum nos casos de crimes dolosos contra a vida é relativamente recente. As pesquisas existentes sobre o tema são pontuais, o que dificulta a avaliação de seus efeitos sobre este tipo de prática no Brasil.

3.2 Violência policial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro

Apenas alguns estados brasileiros divulgam informações periódicas sobre as ocorrências envolvendo mortes de civis por policiais. A evolução da violência policial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro nos últimos anos pode ser avaliada por meio dos números relativos aos casos de *resistência seguida de morte* e *autos de resistência*, divulgados periodicamente pelos respectivos governos estaduais.[31] No caso de São Paulo, a série dos casos de *resistência seguida de morte* pode ser reconstruída para os últimos 25 anos. No caso do Rio de Janeiro, a série histórica dos *autos de resistência* é mais curta, pois só há dados a partir de 1997. Em ambos os casos, há alguns problemas relacionados a registros e lacunas nas informações, mas trata-se de dados de grande utilidade para análise da questão da segurança pública nessas unidades da Federação (UFs).

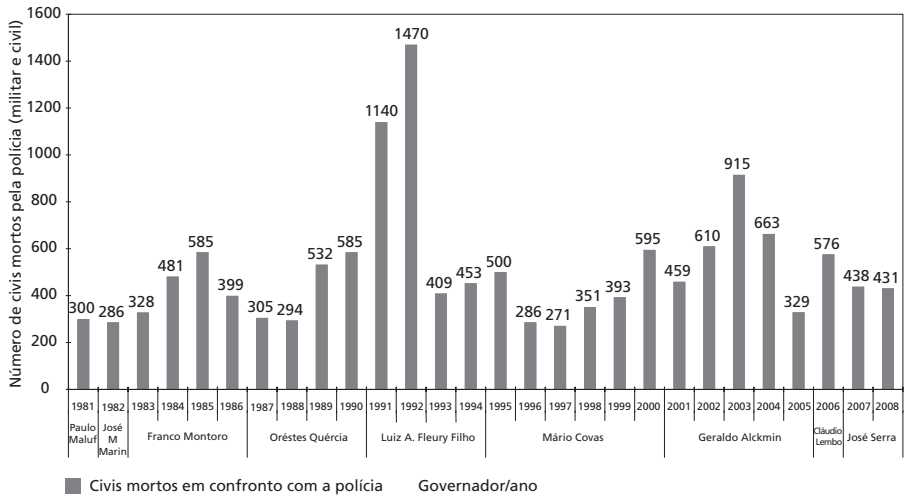
Ambos os estados são indiscutivelmente referências importantes nos temas da violência, da criminalidade e da ação policial, não somente por terem se tornado espelhos da problemática da segurança pública no país, devido ao espaço por eles ocupado na mídia, mas também, devido aos números da violência que apresentam.

O gráfico 1 apresenta número de civis mortos em confronto com a polícia – militar e civil – em cada ano no estado de São Paulo. Como pode ser observado, o gráfico revela uma alternância entre períodos de aumento e redução do número de casos. Esta evolução está relacionada a períodos de tentativa de controle, por parte do Executivo estadual, sobre abusos de violência cometidos por oficiais da polícia, seguidos de períodos de reforço da violência policial por meio do discurso e de determinados atos do Executivo. Porém, ainda que a política de segurança pública adotada pelo governo tenha influenciado a ação letal da polícia, não explica completamente sua evolução.

31. Tais informações tornaram-se periódicas em 1995, no caso de São Paulo e, em 2000, no caso do Rio de Janeiro.

O governo do jurista Franco Montoro, de 1983 a 1986, adotou em sua política de segurança um discurso de defesa do *Estado de Direito* e contrário à violência policial. Por exemplo, o governo tomou algumas medidas, tais como: enfraquecer a Rota,[32] trocar o comando da Polícia Civil e dar maior apoio à Corregedoria da Polícia, que passou a punir e afastar número maior de policiais (CALDEIRA, 2000). Mesmo com estas medidas, a violência policial continuou em níveis altos no estado até 1985, passando a cair a partir do último ano do governo, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Civis mortos em confronto com a polícia no estado de São Paulo – 1981-2008



Fontes: Para número de mortos pela polícia entre 1981-1995, Caldeira (2000); entre 1996-2007, SSP-SP.

O governo Quércia, 1987-1990, adotou discurso mais complacente com o uso excessivo da força pela polícia e nomeou para a Secretaria de Segurança Pública (SSP) um ex-oficial da Polícia Militar e então promotor, Luiz Antônio Fleury Filho, que seria seu sucessor como governador do estado. Como secretário de segurança, Fleury afirmava que a polícia teria seu apoio para usar "todo o rigor" (CALDEIRA, 2000). Durante o governo Quércia a violência policial continuou em níveis similares aos do governo anterior, embora apresentando alta nos dois últimos anos da gestão.

32. Rota são as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar, batalhão de choque da Polícia Militar do Estado de São Paulo, conhecido por sua truculência e tornado mais famoso após o relato de Caco Barcellos no livro *Rota 66*, cujo título se deve ao caso contado pelo jornalista, ocorrido em 1975, que envolveu jovens da classe média paulistana e policiais do referido batalhão.

Nos dois primeiros anos do governo Fleury, 1991-1992, a violência policial no estado assumiu números exorbitantes, como pode ser visto no gráfico 1. O ex-secretário da segurança, então governador, fortaleceu a Rota com novas viaturas e equipamentos, além de aumentar seu efetivo de 250 para 679 homens (BARCELLOS, 2001). O aumento da violência letal durante o governo Fleury culminou com o traumático massacre do Carandiru, em 1992. A partir de então, o governo passou a controlar os abusos de violência policial.

O primeiro governo de Mário Covas, de 1995-1998, retomou o discurso de respeito aos direitos humanos e controle da violência policial. Neste governo foram tomadas algumas medidas importantes, como nomeação de um *ombudsman* para receber denúncias contra a polícia, que posteriormente seria transformado em Ouvidor da Polícia; aprovação de lei estadual exigindo publicação trimestral das estatísticas criminais, inclusive os casos de mortos por policiais, no Diário Oficial do estado – Lei nº 9155/1995; implantação de um programa para retreinamento de policiais envolvidos em mortes de civis – Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (Proar). A partir de 1996 houve redução importante do número de civis mortos pela polícia no estado, porém, os números da violência policial voltaram a patamares elevados em 2000.

O vice-governador, Geraldo Alckmin, assumiu o governo com o falecimento de Mário Covas em 2001 e, no pleito seguinte, foi eleito governador. Durante seu governo o número de civis mortos pela polícia voltou a aumentar e passaram a ocorrer episódios de ataques de determinadas facções criminosas contra a polícia do estado, que culminaram com a rebelião orquestrada nos presídios do estado e os ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC) em 2006. Em resposta aos ataques da facção criminosa a polícia do estado cometeu centenas de execuções na capital em apenas algumas semanas.[33]

A tabela 1 apresenta em detalhes dados relativos ao número de civis mortos e feridos em confronto com policiais civis e militares, assim como número de policiais mortos e feridos em serviço para o período 1981-2008. As quatro últimas colunas da tabela apresentam a razão entre mortos e feridos – entre policiais e civis, separadamente –, assim como a razão entre o número de civis e o número de policiais mortos – Polícia Civil e Militar em conjunto. A alta letalidade da ação policial pode ser comprovada por meio da comparação entre as razões de mortos e feridos do lado da polícia e do lado dos civis. Com efeito, na maior parte do período o número de civis mortos é maior que o número de civis feridos, enquanto a mortalidade dos policiais é relativamente baixa frente ao número de policiais feridos.

33. Este governo esteve em desacordo com entidades de defesa dos direitos humanos no estado ao designar um conhecido torturador para cargo importante da Polícia Civil, impor restrições administrativas à atuação da Ouvidoria de Polícia, esvaziar a Corregedoria de Polícia, revogar o programa de retirada de oficiais militares envolvidos em situações violentas das ruas, além das denúncias que pesavam contra o secretário de segurança pública (PASTORAL CARCERÁRIA, 2002).

A tabela 1 mostra também que a razão entre civis mortos e policiais mortos tem uma amplitude de variação elevada no período considerado. Cabe observar que no período 1996-1999 a razão entre civis e policiais mortos apresentou os números mais baixos da série e que este período coincide com os esforços do Executivo estadual no sentido de aumentar o controle sobre os abusos cometidos por policiais.

TABELA 1
Número de mortos e feridos em confrontos com as polícias e número de policiais mortos e feridos em serviço no estado de São Paulo – 1981-2008

Ano	Pessoas mortas em confronto com a polícia		Pessoas feridas em confronto com a polícia		Policiais mortos em serviço		Policiais feridos em serviço		Mortos/ Feridos			Civis mortos/ Policiais mortos nos confrontos
	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	Civis	
1981	ND	300	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
1982	ND	286	ND	74	ND	26	ND	897	ND	0,03	3,86	11,00
1983	ND	328	ND	109	ND	45	ND	819	ND	0,05	3,01	7,29
1984	ND	481	ND	190	ND	47	ND	654	ND	0,07	2,53	10,23
1985	ND	585	ND	291	ND	34	ND	605	ND	0,06	2,01	17,21
1986	ND	399	ND	197	ND	45	ND	599	ND	0,08	2,03	8,87
1987	ND	305	ND	147	ND	40	ND	559	ND	0,07	2,07	7,63
1988	ND	294	ND	69	ND	30	ND	360	ND	0,08	4,26	9,80
1989	ND	532	ND	ND	ND	32	ND	ND	ND	ND	ND	16,63
1990	ND	585	ND	251	ND	13	ND	256	ND	0,05	2,33	45,00
1991	ND	1140	ND	ND	ND	78	ND	250	ND	0,31	ND	14,62
1992	ND	1470	ND	317	ND	59	ND	320	ND	0,18	4,64	24,92
1993	ND	409	ND	ND	ND	47	ND	ND	ND	ND	ND	8,70
1994	ND	453	ND	331	ND	25	ND	216	ND	0,12	1,37	18,12
1995	ND	500	ND	312	ND	23	ND	224	ND	0,10	1,60	21,74
1996	47	239	48	287	17	32	59	730	0,29	0,04	0,85	4,88
1997	18	253	37	275	11	26	68	714	0,16	0,04	0,87	6,84
1998	52	299	44	342	14	31	67	1011	0,21	0,03	0,91	6,64
1999	66	327	72	288	32	43	97	975	0,33	0,04	1,09	4,36
2000	71	524	88	298	16	33	101	712	0,16	0,05	1,54	10,69
2001	74	385	82	357	18	40	100	524	0,18	0,08	1,05	6,64
2002	69	541	47	373	17	42	88	449	0,19	0,09	1,45	9,17
2003	47	868	37	594	14	19	73	458	0,19	0,04	1,45	26,30
2004	40	623	27	476	2	25	81	442	0,02	0,06	1,32	23,07
2005	32	297	24	406	6	22	69	398	0,09	0,06	0,77	10,61
2006	66	510	32	383	9	29	58	394	0,16	0,07	1,39	13,42
2007	47	391	44	372	8	28	57	555	0,14	0,05	1,05	10,86
2008	39	392	46	322	3	19	74	363	0,04	0,05	1,17	17,82

Fontes: Para o período 1981-1995, Caldeira (2000). Para o período 1996-2008, Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.
Obs.: ND = informação não disponível.

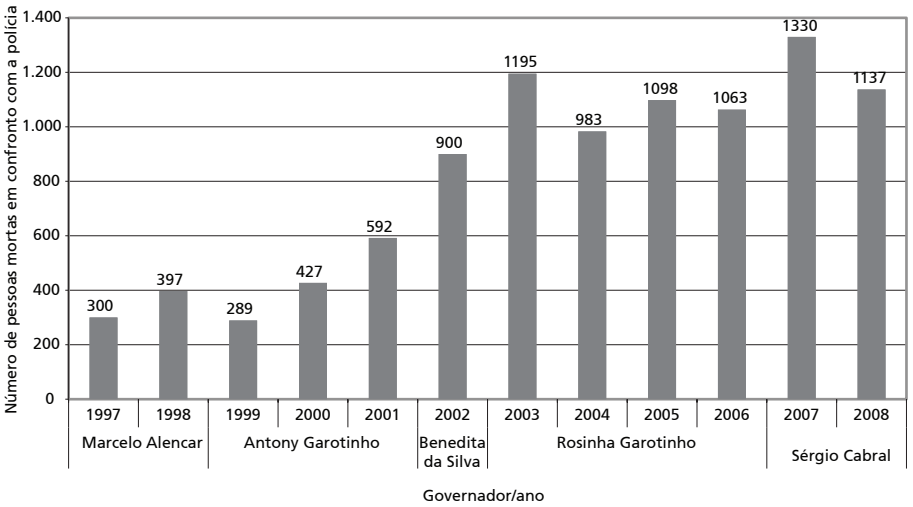
A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, criada em 1995, tem desempenhado papel importante quanto ao controle da violência policial. As tabelas do Anexo 2 apresentam dados relativos aos policiais civis e militares denunciados na Ouvidoria, assim como os resultados da denúncia em termos de investigações realizadas – pelas corregedorias de polícia – e oficiais punidos. Os dados mostram que uma parcela importante das denúncias recebidas entre 1998 e 2008 foi investigada – 40% das denúncias contra policiais militares e 19% das denúncias contra policiais civis. Por outro lado, quanto maior a patente dos policiais militares, menor a proporção de denúncias investigadas. Com efeito, enquanto apenas 5% das denúncias envolvendo oficias militares superiores foram investigadas pela corregedoria de polícia, 51% das denúncias envolvendo praças tiveram o mesmo encaminhamento. No caso da Polícia Civil, enquanto 9% dos delegados denunciados foram alvo de investigações, 92% dos agentes policiais denunciados foram investigados.

No caso do Rio de Janeiro, os dois governos de Leonel Brizola, 1983-1986 e 1991-1993, marcaram o período da redemocratização. No que diz respeito à segurança pública, o governo adotou política alinhada com os preceitos dos direitos humanos e discurso radicalmente contrário ao uso da violência e às arbitrariedades cometidas por policiais militares, sobretudo contra a população mais pobre e moradores das favelas (DORNELLES, 2008). Para este período, entretanto, não há estatísticas sobre os *autos de resistência*.

As estatísticas sobre a violência policial no Rio de Janeiro mostram que o número de civis mortos pela polícia cresceu continuadamente de 2000 a 2003 e, a partir de então, permaneceram em patamar extremamente elevado: mais de 1.000 civis mortos em supostos *confrontos com a polícia* por ano até 2008. De 1997 a 2008, apenas no curto período de um ano, 1999, houve adoção pelo governo do estado de política de controle da violência policial.

Naquele ano, o primeiro do governo de Anthony Garotinho, o Executivo adotou série de medidas buscando controlar a violência policial no estado. Tais medidas incluíam a criação da Ouvidoria de Polícia, criação das Delegacias Legais, programas de treinamento dos profissionais, criação do Instituto de Segurança Pública (ISP) – que passaria a divulgar as estatísticas policiais, inclusive os casos de violência policial –, e início de um programa de policiamento comunitário em determinadas favelas da cidade (SOARES, 2000). Naquele ano houve redução pontual dos casos de violência letal pela polícia, como pode ser observado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Número de mortos em confronto com a polícia no estado do Rio de Janeiro – 1997-2008



Fontes: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) e ISP.

Porém, a partir de 2000, os números da violência letal por parte da polícia cresceram rapidamente, passando de 289, em 1999, para 900, em 2002, quando Benedita da Silva havia assumido como governadora. Dois episódios graves de violência na cidade do Rio de Janeiro mobilizaram a atenção da população e podem ter contribuído para omissão do governo frente à escalada da violência policial, a saber: o caso do sequestro do ônibus 174, em 2000, e o caso do assassinato do jornalista Tim Lopes, em 2002 (LYRA, 2004).

A partir de 2003, já no governo de Rosinha Garotinho, o Executivo passou a adotar discurso favorável ao uso excessivo da força pelas polícias e promover ações mobilizando grande efetivo policial para ações pontuais em determinadas favelas, frequentemente com grande saldo de civis mortos. Além disso, o governo realizou trocas importantes nos cargos relativos à segurança pública no estado visando afastar as pessoas comprometidas com organizações de direitos humanos (LYRA, 2004). Em março de 2005 ocorreu o alarmante episódio da *Chacina da Baixada*, na qual 29 pessoas foram assassinadas. As investigações da Polícia Civil e da Polícia Federal levaram o MP a denunciar 11 Policiais Militares do estado pelo crime. Em 2007 o número de civis mortos pela polícia no estado atingiu novo recorde, 1.330 pessoas.[34]

34. A política de reforçar a postura ostensiva e combativa da polícia é tão evidente que o relator das Nações Unidas sobre execuções sumárias esteve no Rio de Janeiro em 2007 e foi *presenteado* com um caveirão em miniatura (o caveirão é como se chama o veículo blindado da Polícia Militar destinado, primordialmente, a operações em favelas e que tem desenho inspirado em tanques de guerra). Ressalta-se que o governador do estado não recebeu o relator das Nações Unidas em sua missão ao Brasil.

As informações disponíveis sobre uso da força letal pela polícia no estado do Rio de Janeiro não revelam o número de feridos nem discriminam as mortes causadas por policiais civis e militares separadamente. A tabela 2 apresenta número de pessoas mortas nos chamados autos de resistência, assim como número de policiais civis e militares mortos em serviço. Como pode ser observado na última coluna da tabela, a razão entre civis mortos e policiais mortos é extremamente elevada em todo o período, alcançando valores extremos no período recente, mais de 40 civis para cada baixa policial.

TABELA 2
Número de mortos em confronto com a polícia e de policiais mortos em serviço no estado do Rio de Janeiro – 1997-2008

Ano	Pessoas mortas em confronto com a polícia	Policiais mortos em serviço		Civis mortos/ policiais mortos em confrontos
	Polícia Civil e Militar	Polícia Civil	Polícia Militar	
1997	300	_	_	_
1998	397	7	ND	_
1999	289	4	ND	_
2000	427	3	20	18,57
2001	592	3	24	21,93
2002	900	7	33	22,50
2003	1195	7	43	23,90
2004	983	0	50	19,66
2005	1098	9	24	33,27
2006	1063	2	27	36,66
2007	1330	9	23	41,56
2008	1137	4	22	43,73

Fontes: CESeC e ISP.
Obs.: ND = informação não disponível.

Cabe observar que a Ouvidoria de Polícia no Rio de Janeiro foi criada em 1999, mas não se destacou como instituição de controle externo da violência policial (AZEVEDO, 2006). No caso do Rio, a ouvidoria funciona dentro da Secretaria de Segurança Pública e o ouvidor é escolhido livremente pelo governador, diferentemente de São Paulo, onde o ouvidor é escolhido de uma lista tríplice indicada pelo Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP) e tem orçamento e recursos definidos.

A evolução dos números relativos ao uso da força letal no Rio de Janeiro e em São Paulo mostra alguns fatores relevantes. Em primeiro lugar, há relação importante entre a política de segurança adotada pelo Executivo estadual e o número de civis mortos pela polícia, qual seja, os governos que

se mostraram complacentes com o uso abusivo da força pela polícia tenderam a engendrar níveis de violência policial que, muitas vezes, escaparam ao controle do próprio governo – por exemplo, os casos da chacina da Baixada Fluminense, em 2005, e a chacina de maio de 2006 em São Paulo. Por outro lado, os governos que se propuseram a controlar os níveis de violência policial encontraram sérias dificuldades e, muitas vezes, foram sucedidos por governos que adotaram linhas opostas na área da segurança pública.

Em segundo lugar, os números da violência policial no Rio de Janeiro e em São Paulo permanecem bastante elevados, e isto fica patente quando se observa a razão entre civis e policiais mortos em confrontos, especialmente no caso do Rio de Janeiro. Cabe observar que a atuação da Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo tem sido fundamental para documentar e tornar transparentes os desvios de conduta e os abusos de violência cometidos pelas polícias estaduais. A sociedade civil pode, por meio das informações produzidas, exercer o chamado *controle externo* da atividade policial. No Rio de Janeiro, pelo contrário, não existe um órgão que exerça papel similar, embora os pesquisadores da área e ativistas de direitos humanos se esforcem em denunciar as práticas consideradas abusivas. Cabe fazer ressalva de que, no estado de São Paulo, o excessivo número de presos e os problemas do sistema prisional – fatores que não foram abordados no presente estudo – indicam que a política de segurança pública adotada não resolveu de forma sustentável a questão da repressão ao crime.

As informações de dois dos mais populosos estados brasileiros – onde os índices de criminalidade superam a média nacional – evidenciam que se perpetua em nossas polícias cultura de enfrentamento e de abuso da força letal. Isto não significa que todos os profissionais destas corporações se alinhem a estas posturas. Ademais, os recentes esforços governamentais voltados para formação e capacitação têm procurado romper com estes elementos de cultura institucional, presentes mesmo dentro do atual arcabouço legal. Um dos esforços neste sentido também diz respeito à implantação de novos conceitos para as políticas de segurança pública e novas formas de atuação policial. A próxima seção se dedica a este tema.

4 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA: POTENCIALIDADES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO BRASIL

4.1 O modelo de policiamento comunitário

Modelos de policiamento são discutidos no mundo todo há várias décadas. Experiências de diversas naturezas vêm sendo empreendidas em localidades de diferentes países, na busca por atuação policial que possa se mostrar mais eficiente na prevenção da criminalidade ou, pelo menos, no aumento da confiança dos cidadãos e na redução da sensação de medo e insegurança.

Neste sentido, um dos modelos mais discutidos na atualidade é o chamado policiamento comunitário, ou policiamento de proximidade.[35]

A existência de polícia comunitária pressupõe que forças policiais e cidadãos são coprodutores da segurança pública, para que possa haver menos crimes, menos medo da violência, mais responsabilização da polícia e maior respeito nas relações entre policiais e comunidade. O policiamento comunitário é reconhecido como "o lado progressista e avançado do policiamento" (SKOLNICK; BAYLEY 2006, p. 15) nas democracias industriais mundiais.

Apesar de não haver acordos sobre o que deva ser o policiamento comunitário, existe a certeza de que ele deve refletir uma filosofia de respeito mútuo e proximidade no nível de táticas e estratégias de operação da polícia. A premissa central do policiamento comunitário é de que o público deve exercer papel mais ativo e coordenado na obtenção de segurança. O público deve ser coprodutor da segurança junto com a polícia, refletindo novas interações entre estes.

Skolnik e Bayley (2006) definem as ações de polícia comunitária por meio de quatro elementos: *i)* prevenção do crime baseada na comunidade; *ii)* reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais; *iii)* aumento da responsabilização da polícia e da responsabilidade da comunidade; e *iv)* descentralização do comando.

A prevenção do crime é o elemento central e, para alcançá-la eficazmente, a unidade de organização do policiamento deve ser a mais localizada possível, preferencialmente o bairro. Os programas de *Vigilância de Bairro*, implementados em alguns países, possuem esta unidade geográfica de referência.[36] Uma das críticas é que estes programas atuam mais sobre a diminuição do medo em relação ao crime que sobre a prevenção dos atos criminosos em si. Outra crítica é a de que se trata de ações que funcionam mais para famílias de classe média e para o cuidado de suas propriedades. Finalmente, analisa-se que são ações que representam intromissão das polícias nos assuntos particulares dos moradores. Como veremos, estas críticas parecem ser aplicáveis a alguns programas implementados aqui no Brasil.

Outro ponto importante para caracterizar as polícias comunitárias é o tipo de estratégia de policiamento que utilizam. A presença na rua é considerada fundamental, assim como o contato com a vizinhança, mas as estratégias são variadas.

35. Ver Skolnick e Bayley (2006) e Rolim (2006) para discussões mais pormenorizadas acerca destes conceitos e modelos. Chama atenção o fato de que o modelo é analisado desde a década de 1980 em países desenvolvidos. A edição original da obra de Skolnick e Bayley, referência sobre o tema, data de 1988.

36. Este foi um programa implementado na Grã-Bretanha por iniciativa da polícia e de alguns políticos a partir dos anos 1980, sendo que se identificam programas similares nos Estados Unidos, Japão, Austrália e Cingapura, com diferenças entre eles de acordo com a instituição proponente da iniciativa e a cultura local. Skolnick e Bayley (2006) analisam muitos destes programas em seu livro.

Policiamento motorizado, em bicicleta, ronda a pé, postos de polícia acessíveis nos bairros e em lugares públicos, visitas domiciliares fazem com que os policiais entrem em contato direto com a população e com os problemas cotidianos desta, elementos indispensáveis para o policiamento preventivo. O modelo pressupõe estratégia que está baseada na ideia de "manutenção da ordem", que, associada à polícia comunitária, se refere à "supressão da desordem ou do comportamento incivilizado de indivíduos em lugares públicos" (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 28).

Trata-se da teoria das janelas quebradas (*broken windows),* baseada em estudo feito em 1969 pelo psicólogo da Universidade de Stanford Philip Zimbardo, que relatava experimentos onde esta teoria era utilizada. O experimento consistia em deixar dois carros abandonados, cada um em um bairro diferente – no Bronx e em Palo Alto –, para depois ser observado o comportamento da vizinhança em relação aos carros. Em ambos os casos observou-se que houve destruição e saqueio dos carros, mas aconteceram em momentos e de forma diferenciados. No Bronx, o ataque do carro foi quase imediato, dez minutos depois de abandonado. Em Palo Alto o vandalismo no carro não se produziu até que o próprio cientista destruísse parte deste. A destruição sempre começava pelas janelas, e depois de quebradas, a destruição e saqueio do carro era quase imediata. Concluiu-se que o vandalismo pode ocorrer em qualquer lugar onde as barreiras comunais, no sentido de cuidado mútuo e de obrigações de civilidade, estejam diminuídas por ações que deem a entender que *ninguém se preocupa* com isto. Utilizando esta teoria, foi avaliado o programa denominado *Safe and Clean Neighborhoods Program*, anunciado em meados de 1970 no estado de New Jersey para ser aplicado em 28 cidades. Chegou-se à conclusão de que, apesar de não haver diminuído a criminalidade – por vezes havia aumentado – nos lugares onde houve patrulhamento a pé – parte fundamental do programa – a população tinha opinião mais favorável em relação à polícia, sentia-se mais segura e os policiais estavam com a autoestima elevada, maior satisfação no trabalho e atitude favorável com os cidadãos do bairro, em comparação aos oficiais que trabalhavam em patrulhas motorizadas. Isto levou a pensar que na comunidade o nível de desordem e crime está geralmente relacionado não somente a comportamentos que perturbem o sossego público, mas também à degradação ambiental. A teoria das janelas quebradas – sistematizada por Wilson e Kelling (1982) – oferece, desta forma:

> (...) uma valiosa contribuição para o fortalecimento de uma nova abordagem policial. A metáfora usada pelos autores é a de que quando a janela de uma casa é quebrada é preciso repará-la rapidamente, pois, se isso não ocorrer, haverá a tendência de que outros vidros sejam quebrados. O abandono produziria, assim, uma 'mensagem' que estimularia os infratores a persistirem nas ações ilegais e a torná-las progressivamente mais sérias (como uma espiral de declínio) (ROLIM, 2006, p. 72).

De acordo com essa concepção, as rondas a pé em locais onde imperam desordem, vandalismo, pichações, comportamentos agressivos e violentos, pessoas dormindo na rua etc., têm o potencial de fazer com que as pessoas que moram nestes locais sintam-se menos inseguras e menos tentadas a abandonar o bairro. O objetivo é suprimir crimes e manter o bairro atraente para seus habitantes. Interessa mostrar que o controle do local não está nas mãos de infratores e criminosos, mas que é a polícia quem o detém. No entanto, como advertem Skolnick e Bayley (2006), se esta estratégia de policiamento será comunitária ou não vai depender da forma com que seja aplicada. Na medida em que seja realizada de forma autoritária e sem participação da comunidade se afastará do policiamento comunitário e será um serviço realizado *sob ameaça*. Esta advertência é de extrema importância para o caso brasileiro, já que, como mostra a análise que segue, a *polícia comunitária* implementada em favelas do Rio de Janeiro esteve baseada em grande parte nesta filosofia, mas apresentou alguns dos problemas aqui formulados, além de outros específicos deste tipo de localidade e da criminalidade que nela impera.

Se as comunidades têm problemas específicos e prioridades diferentes o policiamento deve ser adaptável. Neste sentido, um aspecto importante do policiamento comunitário é a *descentralização do comando*, que significa que os policiais subordinados devem ter a liberdade para agir de acordo com sua leitura própria da realidade.[37] Este elemento tem sido de difícil aplicação no caso brasileiro devido à estrutura altamente hierarquizada da nossa Polícia Militar, como apontado na seção 1.

Hoje em dia até os preconizadores da filosofia do *policiamento comunitário* desistiram de chamá-lo assim e referem-se à necessidade de um *policiamento inteligente*, ligado à concepção de que "é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim. E como se faz isso? Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste", como aponta Bayley, um dos autores mais citados quando se fala do tema, em entrevista de 2007. No entanto, não está clara a diferença entre um e outro conceito, pois o mesmo autor concorda com a estratégia de introduzir "a filosofia de policiamento comunitário" (BAYLEY, 2007) na polícia de forma generalizada. Neste sentido, o *policiamento comunitário*, mais do que um tipo específico de polícia, deve ser uma forma específica de conceber e realizar o trabalho de polícia. Como veremos a seguir, no Brasil, apesar das dificuldades institucionais e culturais que constituem ponto de partida difícil para a aplicação desta filosofia, há programas e ações concretas de policiamento comunitário que têm sido implementados e ainda continuam na agenda das políticas de segurança pública.

37. "Os policiais devem ter capacidade de pensar por si só e de traduzir as ordens gerais em palavras e ações apropriadas. É necessária uma nova espécie de policial, bem como um novo tipo de comando. O policiamento comunitário transforma as responsabilidades em todos os níveis: no nível dos subordinados, aumenta a autogestão; no dos superiores, encorajam-se as iniciativas disciplinadas, ao mesmo tempo em que se desenvolvem planos coerentes que correspondam às condições locais" (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 34).

4.2 Polícia comunitária no Brasil: marco institucional no contexto federativo

O Brasil – à diferença dos outros países federativos (exceto a Bélgica) – tem um federalismo triplo, que atribui constitucionalmente aos três níveis de governo – União, estados e municípios – autonomia, poder de decisão e responsabilidades para aplicação de políticas públicas. Para alguns autores, o federalismo no Brasil está associado ao constitucionalismo, já que em todas as constituições esta forma de organização de governo é ratificada, ainda que sob diferentes arranjos institucionais (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1988 confirma o federalismo, ao tempo que constitucionaliza e descentraliza diversas políticas sociais. Com isso, a partir de 1988 municipalizam-se várias instituições e a coordenação de políticas públicas. Como visto anteriormente, porém, as Polícias Militar e Civil permanecem sob jurisdição dos governos estaduais. Não se estimulou, no texto constitucional, portanto, a descentralização da política de segurança pública. Se, por um lado, as forças de segurança são comandadas pelos governos estaduais, por outro lado, a Polícia Militar continuou com parte de sua estrutura vinculada ao Exército e, portanto, ao poder central. Além disso, o dispositivo que vincula a política de segurança às ações municipais é ainda tímido, não podendo ser considerado parte de uma política descentralizadora nesta área. O Art. 144 da Constituição, em relação ao papel dos municípios, dispõe tão somente que estes "poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (Art. 144, § 8º).

Contrariamente, são múltiplas as referências à importância das experiências locais, descentralizadas, e as políticas e ações no espaço municipal para desenho de uma política de prevenção do crime e da violência. No Brasil, experiências que têm a localidade como unidade geográfica de referência para o desenho da iniciativa são mais apontadas como bem sucedidas, ou seja, que tiveram algum efeito sobre a queda da criminalidade – avaliada como diminuição de diversos delitos, seja contra a propriedade ou contra a vida (KAHN; ZANETIC, 2005).[38] Muitas das ações de prevenção de violência começaram a realizar-se no espaço municipal e depois foram transferidas aos estados e aplicadas em toda federação. Portanto, pode-se afirmar sem receio que projetos de prevenção implementados no nível local podem constituir experiências-piloto, a partir das quais se elaboram posteriormente políticas de maior abrangência. A implementação de programas de polícia comunitária não escaparia a esta lógica.

No entanto, qualquer ação que integre a polícia deve ser produto da coordenação entre os diversos âmbitos, principalmente o estadual e o federal e requer acordos entre instituições destes níveis da federação. Nos casos onde foram realizadas experiências de polícia comunitária, foi por iniciativa dos governos dos estados e mais especificamente produto da ação das secretarias estaduais de segurança pública.

38. Entre elas são assinaladas a Lei Seca, o disque denúncia, a criação de secretarias municipais de segurança e alguns investimentos sociais.

Como analisa Marta Arretche (2000), a descentralização das políticas públicas depende de ação política deliberada que supõe estratégias de indução específicas, capazes de delegar responsabilidades pela gestão das políticas de um nível de governo mais abrangente para outro mais específico. A adesão de governos locais à transferência de atribuições depende de cálculo dos custos e benefícios advindos de assumir a gestão de política determinada e dos recursos com que cada administração conta para desempenhá-la. Portanto, os atores envolvidos avaliarão os custos e ganhos em termos políticos que derivam da implementação de uma política pública.

No caso das políticas de segurança, pode-se afirmar que os riscos de qualquer ação são altos, já que, se por um lado qualquer melhora indicada pela diminuição da criminalidade pode acarretar grandes benefícios políticos, por outro lado, um equívoco nesta área altamente visível, que permanece na mira constante da opinião pública, pode trazer perdas enormes aos seus responsáveis. Portanto, sendo área altamente sensível, poucos são os políticos que costumam arriscar grandes mudanças.[39] A implementação de programas de polícia comunitária não escapa a estas pressões que permeiam disputas dentro dos governos estaduais, os quais acabam sendo identificados como responsáveis tanto pelos êxitos como pelos fracassos destes programas.

Os projetos de policiamento comunitário tampouco escapam das pressões oriundas das próprias corporações policiais. Neste caso, um dos principais problemas a ser enfrentado tem a ver com a persistência de práticas e conceitos arraigados, conforme abordado anteriormente. Muitas destas práticas advêm da predominância nas instituições policiais da doutrina da segurança nacional, cujos preceitos parecem continuar permeando o cotidiano do trabalho da polícia no Brasil (MUNIZ, 1999). A cultura das instituições policiais é o resultado de políticas herdadas de períodos de arbítrio, o que impõe sérias dificuldades a qualquer mudança que se queira fazer tanto na estrutura quanto na filosofia das práticas institucionais.

Devido aos dispositivos constitucionais, o papel fundamental pela política de segurança pública está nas mãos dos governos estaduais. Cabe ao governo federal a responsabilidade de traçar diretrizes e estimular a adesão dos níveis subnacionais a determinadas iniciativas, por meio da transferência de recursos e do apoio institucional. Por fim, resta aos municípios a elaboração de iniciativas próprias, desde que coordenadas com as polícias estaduais.

A partir dos anos 1990, especialmente, percebe-se maior atuação do governo federal na área da segurança pública. Além disto, observa-se que, ao lado da instrumentalização de ações de controle e repressão, vem ganhando espaço a implementação de medidas voltadas para prevenção do crime e da violência. Os programas e ações de prevenção têm sido implementados a partir de diferentes

39. Este pressuposto é reafirmado na lógica que orienta a análise de Soares (2006).

níveis do Estado – políticas federais, estaduais e municipais. A seguir, serão examinadas as principais ações de iniciativa do governo federal nos últimos anos.

4.3 Políticas de prevenção da violência e de policiamento comunitário no governo federal

No âmbito do governo federal, em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no Ministério da Justiça (MJ),[40] o Programa de Integração das Informações Criminais, em 1995, e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001, que lhes deu impulso. A criação destes órgãos e programas pode ser avaliada como uma das primeiras medidas visando à prevenção tomada pelo governo federal e envolvendo estados e municípios.

Criado por meio da Lei nº 10.201/2001 – depois alterada pela Lei nº 10.746/2003 –, o FNSP tem como objetivo "apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do Programa de Segurança Pública para o Brasil do Governo Federal". Com isso, o FNSP desde 2001 destina recursos para projetos estaduais e municipais na área, sendo que, até 2003, o apoio aos municípios estava condicionado à criação de guardas municipais. A modificação da lei em 2003 retirou esta condição e substitui-a por outras: pode receber estes fundos "o município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública" (Lei nº 10.746/2003). Entre os objetivos do fundo, está o apoio a projetos de qualificação e equipamento das forças de segurança pública, aos sistemas de informações, inteligência e estatísticas de segurança, à modernização técnica e científica da polícia, a programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência.[41] Ele constitui, portanto, importante instrumento do governo federal para indução de ações na área de segurança públicas nos estados e municípios.

Como foi formulado por alguns estudiosos do assunto, a partir dos anos 1990, e, principalmente na década de 2000, observa-se um "alargamento da questão da segurança pública, tanto do ponto de vista conceitual como administrativo" (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 3). A ampliação do conceito de segurança registra-se na prática principalmente a partir dos primeiros anos da década de 2000, por iniciativa do governo federal, com lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), visando à integração de ações sociais contra a violência e de repressão da criminalidade.[42]

---

40. A SENASP foi criada por meio do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, tendo sucedido a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995.

41. Ver a lei e suas modificações no *site* <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm>.

42. "Este é um Plano de ações. Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro" (BRASIL, 2000a, p. 4).

Neste mesmo ano, destaca-se a elaboração do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), concebido dentro de enfoque multidisciplinar dos problemas da segurança pública, considerando a violência como fenômeno multifacetado e que exige integração de programas sociais, em perspectiva preventiva que aborde as causas dos problemas. Neste plano, já estava previsto desenvolver ações com foco na população de crianças e jovens entre 9 e 24 anos e suas famílias, começando em 2001 com a ação integrada de 12 ministérios, em 79 municípios de regiões metropolitanas consideradas prioritárias. São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife, que, na época, apresentavam maiores taxas de mortes por homicídios no país, foram as primeiras regiões contempladas.

Dessa forma, pela primeira vez, os altos índices de letalidade violenta entre os jovens do sexo masculino moradores de metrópoles começaram a fundamentar a escolha de um foco para as políticas de prevenção da violência. A definição de uma *população de risco*, sobre a qual deve ser focalizado qualquer programa de prevenção da violência, estava na concepção do plano, que previa, ainda "uma articulação entre os órgãos de governo, em suas três esferas administrativas – federal, estadual e municipal" (PIAPS, 2002).

Várias foram as ações incluídas e os fundos destinados, mas a implementação de projetos foi dispersa e não houve avaliação nem continuidade desta iniciativa, encerrada em 2003, com advento do novo governo. Datam deste período os projetos municipais inseridos dentro de concepções integrais de segurança pública. A integração das esferas municipal, estadual e federal, por sua vez, foi limitada. O governo federal se limitou ao provimento de recursos financeiros e a algumas ações pontuais. A criação de mecanismos para avaliação e monitoramento dos projetos e ações nesta área, assim como desenvolvimento de critérios para a escolha de regiões/populações para as quais se priorizariam ações preventivas, começaram a ser pensados naquele momento, mas seriam efetivados mais tarde.[43]

A perspectiva atual de prevenção adotada pela SENASP reconhece o crime e a violência como problemas complexos e está dirigida à "necessidade de identificar, em cada local, os agenciamentos equivalentes para o crime e a violência, e, a partir deste diagnóstico, elaborar políticas específicas que, tanto quanto possível, os previnam" (BRASIL, 2005b, p. 7). A SENASP chama atenção para o fato de que:

> (...) o conceito de 'segurança pública' não pode ser reduzido ao serviço que as polícias – estaduais ou federais – podem prestar (...) [já que] é sempre muito injusto exigir das polícias que elas ofereçam uma solução aos problemas do avanço da criminalidade e da violência, porque a maioria das causas destes fenômenos não pode ser enfrentada pelos policiais, por melhor que trabalhem e por maiores que sejam seus esforços (BRASIL, 2005b, p. 8).

43. Ver Brasil (2000b). É difícil obter hoje informações organizadas que recolham as experiências e os avanços das ações de segurança desenvolvidas nas regiões do PIAPS, assim como os resultados sobre a prevenção e controle da criminalidade.

É necessário ressaltar, contudo, que para enfrentar os problemas de criminalidade e violência atualmente existentes no Brasil o papel das polícias e a atuação destas tem se tornado essencial, o que não significa desconhecer a existência de outros fatores determinantes.[44] Nota-se que é expressa uma aparente contradição entre considerar os problemas de violência e criminalidade como resultado de "agenciamentos" – e de causas múltiplas e complexas – e reforçar as políticas preventivas sobre uma possível mudança da ação policial. Dentro das múltiplas causas, o papel da polícia, tanto sob forma repressiva como preventiva, costuma ter incidência sobre o sentimento de segurança ou medo predominante na população, embora não esteja confirmada a influência que possa ter sobre a variação dos índices de criminalidade (BEATO; PEIXOTO, 2005). Portanto, qualquer iniciativa preventiva, além de integrar ações e projetos do tipo social, comunitário e institucional mais amplos, deve comprometer a ação das polícias e agir sobre as instituições policiais, e, por consequência, interferir sobre os níveis estaduais e federais dos quais estas dependem.

A ideia de municipalizar as ações de segurança e de investir em políticas de prevenção, que já vinha sendo esboçada desde o início da década de 2000, vai ganhando mais força com o passar dos anos. Com as mudanças da legislação e o repasse de recursos aos municípios, com vistas a apoiar iniciativas voltadas para a prevenção, aprofundam-se ações neste sentido a partir de 2003, e daí em diante as políticas da SENASP apropriam-se de um discurso e de uma prática preventiva que têm como referência experiências internacionais e nacionais prévias.

Pode-se afirmar que, apesar de a CF/88 não prever a efetiva participação dos municípios na segurança pública e dar as atribuições nesta área principalmente aos governos estaduais, dos quais dependem as polícias, desde o início dos anos 2000, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, até os dias de hoje tem havido modificações da legislação e das práticas no sentido de ampliar o conceito de prevenção e de vinculá-lo cada vez mais à esfera municipal.

A partir de 2003, aprofundou-se ainda mais a política de segurança com uma agenda que prioriza a prevenção da violência e criminalidade, os mecanismos para o financiamento de ações e projetos assim orientados e a sistematização e disseminação de experiências dos programas de prevenção, tendo sido criado, inclusive, banco de dados sobre as práticas preventivas.

44. Note-se que o texto se refere a *agenciamento*s não a *causas*, pois pretende adotar ideia de prevenção *em um sentido preciso* e "As causas de problemas complexos são, como se sabe, também complexas. Normalmente, elas remetem a problemas estruturais cuja solução é tarefa para gerações inteiras" (BRASIL, 2005a, p. 7).

Criaram-se também critérios quantitativos e qualitativos mais claros e sistemáticos para o repasse dos fundos de segurança primeiramente aos estados – entre 2004 e 2005 – e depois aos municípios, a partir de 2006.[45]

Em 2007, além de serem aprofundados os critérios de distribuição dos recursos do FNSP, o MJ lançou o que pretende ser o plano mais abrangente do ponto de vista preventivo, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que preconiza mudar o "paradigma na segurança pública do país, dando ênfase à questão municipal e à implementação de programas de prevenção, especialmente voltados para a Juventude, em parceria com outros programas do governo federal" (BRASIL, 2007).

Dentro dos objetivos do Pronasci, no que tange à prevenção da violência, encontra-se a capacitação e valorização dos profissionais de segurança pública por meio de cursos de formação com novas metodologias e matriz curricular, cursos de pós-graduação, implantação de Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional, formação das guardas municipais, implantação de Centros de Atendimento de Saúde Mental, entre outros.

Finalmente, entre as medidas destinadas a fortalecer o controle externo das atividades dos profissionais de segurança encontra-se a implantação e articulação de Conselhos de Segurança e Ouvidorias de Polícia, a constituição de uma Política Nacional de Polícia Comunitária e Segurança Comunitária e a sistematização pela SENASP das denúncias de violação dos direitos humanos por policiais.[46] Estes critérios estão em estreita relação com a intenção de melhorar o desempenho da polícia e de outros profissionais de segurança, assim como, a confiabilidade na sua ação, sendo extremamente importantes para evitar e punir abusos cometidos por estes profissionais, como os casos de violência policial mostrados anteriormente neste texto.

Entre as atuais diretrizes da política de prevenção do crime e da violência incluídas no Pronasci, tem-se, portanto, a implantação e sistematização de ações de polícia comunitária, além da valorização e capacitação dos efetivos policiais para que possam empenhar-se nestas tarefas. Neste sentido é conveniente citar alguns instrumentos legais e práticos que hoje estão sendo desenvolvidos pela SENASP visando aplicação na prática da filosofia de polícia comunitária.

---

45. Criou-se um índice que tem como base a média ponderada nacional de dados combinados de segurança pública – homicídios dolosos e outros crimes letais e intencionais, efetivo de policiais civis e militares, outros crimes violentos –, urbanos e populacionais – população, área/km², concentração populacional em grandes centros, delitos de trânsito – e um fator de correção socioeconômica – produto interno bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A este critério quantitativo adicionou-se critério qualitativo: o estado que não respondesse o questionário de avaliação da política teria 10% dos recursos do fundo cortados. O questionário buscava levantar o cumprimento de 27 ações específicas na área determinada pelo Programa Nacional de Segurança Pública para o Brasil.

46. As informações sobre os objetivos e abrangência do Pronasci foram extraídas do documento titulado *Guia Prático de Elaboração de Projetos para os Municípios* da SENASP/MJ, da parte que refere às ações de implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) contidas no plano plurianual. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID273CF2AC483A4838A7E931123E21A5ACPTBRIE.htm>.

Ainda em 2006, havia sido criado um grupo de trabalho denominado Matriz Curricular Nacional para Polícia Comunitária,[47] e realizado o Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, com intenção de formar policiais, guardas municipais e lideranças comunitárias nesta temática específica. Atualmente, vem sendo consolidada matriz curricular a ser aplicada em todos os cursos de formação e já existe o *Livro do Promotor de Polícia Comunitária* com os conteúdos desta matriz. Apesar de ser um programa implementado de forma centralizada, tem o propósito da formação de polícias e lideranças locais que possam atuar posteriormente em instituições e espaços municipais, estaduais ou comunitários. Constam entre os temas curriculares: direitos humanos; estruturação de conselhos comunitários; gestão de projetos; gestão pela qualidade na segurança pública; mobilização social; polícia comunitária comparada e troca de experiências de polícia comunitária; polícia comunitária e sociedade; relações interpessoais, conflitos e as formas de intervenção; teoria e prática de ensino; teorias sobre polícia comunitária; e resolução pacífica de conflitos – mediação aplicada à polícia comunitária.

Por se tratar de ações recentes, não é possível fazer avaliações a respeito dos resultados que podem produzir em termos de prevenção da criminalidade e na modificação de conceitos e práticas que, como já se viu, estão arraigadas nas instituições de segurança pública e na sociedade. Porém, as ações de segurança pública priorizadas pelo governo federal apontam na direção de modificar tanto a matriz conceitual como as práticas das polícias no país, fazendo explícitos esforços por democratizar o papel e a ação dos profissionais e instituições de segurança. Estes esforços parecem fundamentais para que as políticas preventivas possam ter impacto sobre parte importante dos fatores que são identificados comumente como *causas* da violência letal no país e vêm enfrentar as dificuldades advindas tanto do aparato legal-institucional existente em nosso país – e perpetuado pela CF/88 – como, ligada a ele, da cultura organizacional presente nas nossas polícias.

Desde 2007 recursos de grande monta vêm sendo destinados para implementação do Pronasci e diversos acordos de cooperação foram firmados com outros ministérios – como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Cultura (MinC) – e com governos estaduais e municipais. Ainda é cedo, contudo, para avaliar os resultados da implementação do programa, que parece auspicioso pelo seu conteúdo amplo e abrangente em termos de prevenção e porque compromete tanto o nível federal como o estadual e o municipal nas ações.

A adoção de ações municipais, visando à segurança e à prevenção da violência, está em consonância com diversas teorias internacionais que avaliam a prevenção

47. Nomeado pela Portaria SENASP nº 14, de 26/4/2006, publicada no DOU, de 8/5/2006.

como um conjunto de ações integradas em espaços locais.[48] Esta filosofia da prevenção fundamenta a implementação dos projetos de polícia comunitária em diferentes partes do mundo assim como as políticas específicas de prevenção, algumas delas baseadas na teoria das janelas quebradas. A seguir, serão examinadas, portanto, algumas experiências locais de policiamento comunitário implementadas no Brasil.

4.4 Experiências locais de polícia comunitária

Segundo alguns estudos, a apropriação brasileira do conceito de polícia comunitária coincide com o próprio processo de democratização do país e com a nova CF, a partir dos quais ganham centralidade os conceitos de direitos e liberdades individuais em oposição às forças de repressão e a proteção da vida e da propriedade frente ao crime (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004). Com o fim da ditadura, o desafio colocado às polícias foi demonstrar sua eficiência e mudar sua imagem junto à população. Alguns autores relacionam a emergência da polícia comunitária com a necessidade de mudar junto à comunidade, uma "imagem deteriorada" do trabalho policial, construída após décadas durante as quais a polícia foi instrumento de repressão. No Brasil, isto se viu agravado pelo crescimento da criminalidade, representado pelo aumento nas taxas de homicídios e do sentimento de insegurança da população. Pesquisas de vitimização mostram a proporção deste medo do crime e dos níveis de desconfiança da polícia (JACQUES; ROSIER; TÚLIO, 2002; ISP, 2007).

No país, os projetos de policiamento comunitário[49] são desenvolvidos pelas polícias militares e são bastante diversos tanto do ponto de vista do embasamento filosófico quanto nas práticas que os caracterizam. Em 2002 foi apontada existência de 14 experiências de polícia comunitária em diversos estados do Brasil: São Paulo (SP), Espírito Santo (ES), Pará (PA), Paraná (PR), Sergipe (SE), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Distrito Federal (DF), Ceará (CE), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Minas Gerais (MG), Santa Catarina (SC) e Bahia (BA). Algumas delas provêm de experiências anteriores, como nos casos de Minas Gerais, em alguns bairros de Belo Horizonte; Espírito Santo, de 1993; Distrito Federal, de 1995 (KAHN, 2002); Rio de Janeiro, de 1994 e 1995 (MUSUMECI *et al.*, 1996) e São Paulo, de 1997, com implantação dos Conselhos Comunitários de

48. Para referências internacionais sobre os principais lineamentos para programas de prevenção da violência, ver em programas de Segurança Cidadã do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); programa *Safer Cities* do Habitat das Nações Unidas; Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD); Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC); programas de prevenção da violência da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Alguns sítios de referência são: <http://www.iadb.org/topics/topic.cfm?id=CRSE&lang=es>, <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5524_70912_Safer%20Cities%20-%20Strategic%20plan.pdf>, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597081_eng.pdf>.

49. Podem ser denominados também de polícia interativa, polícia solidária ou polícia cidadã. Permanece alguma dúvida sobre a pertinência de denominá-los de "polícia comunitária", no sentido definido por Skolnick e Bayley (2006).

Segurança. Reconhece-se em algumas destas experiências, como de São Paulo e do Rio de Janeiro, a existência da filosofia de polícia comunitária, tanto nos aspectos operativos – patrulhamento a pé, diálogo com a população etc.– como nas ações de controle e restabelecimento da autoridade orientadas pelas ideias antes expostas das janelas quebradas (*broken windows*).

No entanto, estudos específicos a respeito das práticas e da formação curricular dos policiais mostram que o modelo predominante de policiamento no Brasil está muito longe de ser este e assinalam que a maioria das propostas para reformular a polícia no país "não incorporam o debate sobre o modelo profissional a ser adotado pela polícia, e a metodologia e as práticas de intervenção para a realização das tarefas cotidianas, envolvendo a manutenção da ordem e segurança públicas" (PONCIONI, 2005, p. 586).

Por outro lado, chama-se atenção para a dificuldade de medir resultados como a diminuição de crimes a partir de modelo de polícia diferente, como o de policiamento comunitário, cuja implementação geralmente provoca aumento do número de denúncias e da notificação criminal – exceção para o caso dos homicídios –, dando impressão de que a criminalidade também aumentou. De fato, o principal aspecto sobre o qual age o policiamento comunitário parece ser a respeito da diminuição do medo da população e o aumento de confiança nas instituições policiais. Também pode ter efeitos sobre "as práticas policiais abusivas, como tortura ou uso excessivo do poder letal" criando "modelo de policiamento democrático, que substitua o medo por uma relação de confiança mútua entre polícia e sociedade" (KAHN, 2002), o que, no caso da Polícia Militar no país, já seria resultado importante. Porém, como vimos anteriormente, não é possível avaliar isoladamente os efeitos da aplicação de experiências pontuais de polícia comunitária sem levar em consideração os modelos de policiamento predominantes que estão sendo implementados, geralmente contrários à filosofia de prevenção e mais sintonizados com uma concepção operacional de "combate ao crime" (PONCIONI, 2005, p. 591).

Como forma de apresentar sinteticamente algumas das dificuldades e avanços para implantação do modelo na realidade brasileira, expõe-se a seguir a implementação do programa de polícia comunitária do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) no Rio de Janeiro.

4.4.1 A polícia comunitária no Rio de Janeiro: Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

As justificativas teóricas e as instruções operacionais para implementação do GPAE foram delineadas na Diretriz de Planejamento da 3ª Seção do Estado-Maior Geral (EMG) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro nº 23, de 9 de agosto de 2000. O grupamento tinha entre os seus objetivos explícitos o

"desenvolvimento de novas estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada da violência e da criminalidade". O argumento central para que fosse aplicado em "áreas especiais"[50] – ou favelas – era o "crescimento desordenado" destes locais como consequência de processo de urbanização e migração intensa sem planejamento, a "ausência de Estado",[51] as características urbanas desorganizadas que propiciavam "condições ideais para a proliferação de ambientes e dinâmicas de desordem urbana, favorecendo inúmeras possibilidades associadas à prática criminal" (CARBALLO BLANCO, 2002, p. 26). Observa-se, desde a justificativa, a proximidade com a ideia de controle de áreas "desordenadas" nas quais deve ser restabelecida a ordem a partir de uma ideia que dialoga com a filosofia das janelas quebradas, sendo que, a prática se baseia em uma proposta que já existia em Boston, nos Estados Unidos, com objetivo central de diminuir a violência e as agressões letais.[52]

Por outro lado, o coordenador da iniciativa reconhece a discriminação sofrida pelos moradores dessas áreas por parte das *elites sociais*, assim como o caráter pontual da ação da polícia, o que não contribui para a construção de relação de confiança com a comunidade. Mas em nenhum momento faz alusão à dinâmica da violência policial. O que interessa na fundamentação é a preservação da ordem. Para alcançá-la, focalizam-se ações preventivas articuladas com a comunidade, com *medidas eventuais de repressão qualificada* da criminalidade associada ao tráfico de armas e de drogas. Como prevê um policiamento integrado com a comunidade das favelas, do lado dos serviços públicos estatais e das organizações comunitárias, aliado a ações ostensivas de restabelecimento da ordem em *áreas críticas*, combina elementos repressivos e preventivos.

50. O major da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Antonio Carlos Carballo Blanco, foi o policial designado para coordenar e comandar a experiência-piloto do GPAE em 2000. Mais tarde escreveu sua dissertação para obtenção do título de bacharel em ciências sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com análise da experiência. Segundo o major, áreas especiais são o "espaço geográfico de densa ocupação humana, onde existam elevados indicadores de violência e criminalidade, combinado com destacada deficiência na prestação de serviços públicos essenciais e onde também se verifica a existência de condições inadequadas para o desenvolvimento humano e comunitário, propiciando dessa forma um fértil campo para a proliferação de atividades desordeiras e criminosas, em face da pouca presença, ou até mesmo, a ausência total da ação do Estado, principalmente em termos de infraestrutura e serviços" (CARBALHO BLANCO, 2002, p. 28).

51. Note-se que o GPAE foi inicialmente instalado em uma área que compreende duas favelas, o Morro de Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, situadas no meio dos bairros mais nobres da cidade – Copacabana, Ipanema e Lagoa – e que albergam população desde o início do século XX. Estas duas áreas beneficiaram-se do programa Favela Bairro no ano de 2003 – posterior ao GPAE. Contavam desde antes deste período, no entanto, com serviços de escolas municipais, postos de saúde, creche etc. É preciso, portanto, tomar cuidado com a expressão "ausência do Estado", sendo preferível fazer referência à má qualidade dos serviços públicos ou à "presença desqualificada" e, no caso da política de segurança, à "presença violenta" dos agentes do Estado. Para mais informações sobre locais selecionados para a iniciativa, ver portal do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren) do Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.htm>.

52. Trata-se do programa *Peace to the City*, que envolve sete cidades, entre elas Boston e Rio de Janeiro. O movimento VivaRio tornou-se parceiro do programa, junto com a Polícia Militar do estado, a partir da proposta de criação do GPAE. Ver relatório de diagnóstico sobre os GPAEs, realizado pelo Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (RJ) e o Movimento Viva Rio em maio de 2004 (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004).

A forma de entrada do GPAE nas áreas especiais tem caráter altamente repressivo e inicia-se com a ação do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope), para garantir a desestruturação dos grupos criminosos, apreensão de armas e drogas ilícitas e liberação do terreno livre para ação permanente e preventiva do GPAE, que se estabelecerá no local de forma definitiva. É permitido ao GPAE, em casos de "flagrante delito" ou "cumprimento de mandado judicial" e nos limites do "uso legítimo da força", desenvolver ações repressivas qualificadas. Com isto, a instalação do GPAE, segundo relatório de avaliação já citado, ocasionou "episódios de forte confronto policial e de revolta da população residente nas favelas onde foi implantado" (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004). Com objetivos explícitos de redução do medo difuso da população, redução das atividades criminais e restabelecimento da confiança no serviço policial, as diretrizes fundamentais do GPAE são: *i)* a não tolerância com a circulação de armas de fogo; *ii)* a não tolerância com envolvimento de crianças em dinâmicas criminais; e *iii)* a não tolerância com ações violentas, abusos de poder ou atuação em práticas criminais por parte de policiais, civis ou militares.[53]

Entre as dificuldades que são assinaladas pelo major Carballo Blanco (2002) como principais fatores que interferiram na implementação do compromisso do GPAE de "preservação da vida, garantia da ordem democrática e respeito aos direitos civis", em articulação com a filosofia do policiamento comunitário, destacam-se as seguintes:

- O modelo institucional, a estrutura e a cultura da Polícia Militar. Esse fator interveio logo no início, impedindo que fossem destinados para trabalhar no GPAE os profissionais capacitados e que voluntariamente escolhessem este serviço. Por decisão centralizada da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), selecionaram-se policiais que agiam em uma ocupação de comunidade situada em área distante, bem diferente da área onde se estabeleceu o GPAE.[54]
- Práticas criminais e violentas por parte dos policiais. As primeiras reclamações da comunidade denunciam agressões dos policias na abordagem

53. Os seguintes documentos contêm as rotinas e procedimentos para o trabalho do GPAE: Nota de Instrução do EMG – PM/3 nº 002, de 13 de abril de 1992 (Polícia Comunitária – que regulou a experiência-piloto de Polícia Comunitária desenvolvida em 1994 em Copacabana) e Nota de Instrução do Comando de Policiamento da Capital (CPC) nº 001, de 8 de setembro de 1994, programa Bairros Mais Seguros. Ver Carballo Blanco (2002).

54. "Ao observar, entretanto, o modelo organizacional vigente na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, percebe-se uma série de obstáculos para a aplicação efetiva da filosofia de policiamento comunitário. Profundamente marcada por uma herança militarista na concepção do trabalho policial, a PMERJ é caracterizada pela centralização de comando, pelo distanciamento entre policiais de ponta e comandantes, pela ampliação prioritária de seu aparato logístico (armamento, viaturas, coletes), pelo condicionamento voltado para a constituição de uma força combatente e pela existência de indicadores de avaliação pautados na eliminação dos conflitos em detrimento de sua administração" (ALBERNAZ; CARUSO; MORAES, 2007, p. 47).

dos moradores[55] e, mais tarde, a existência de policiais que consumiam drogas e negociavam com os traficantes. Como resultado, no final do primeiro ano de implementação, 70% do efetivo original do GPAE tinha sido removido. Alguns foram presos e punidos, outros afastados.

Apesar de os problemas colocados, houve avanços relativos à experiência, entre os quais destacam-se:

- No referente às relações dentro da polícia, o modelo GPAE foi oposto aos modelos tradicionais da corporação militar e esteve pautado nos princípios democráticos, desenvolvendo técnicas administrativas e de gestão participativas, menos centralizadas e mais flexíveis. Estas práticas estabeleceram paradoxo com as práticas militaristas aplicadas dentro da Polícia Militar e colocaram em questão o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar no qual se baseava o modelo anterior.
- Junto com a criação do Conselho Comunitário de Segurança, introduziram-se novas rotinas de participação pró-ativa da comunidade para prevenção da violência e da criminalidade.
- Obtiveram-se resultados, como queda do número de homicídios e ocorrências de bala perdida que caíram para zero, e aumentou-se a sensação de segurança. No ano foram atendidas mais de 260 ocorrências, 50% não criminais, 25% contravencionais e 25% criminais – a maioria foi tráfico de drogas. Por ocasião do trabalho policial não houve confrontos visíveis que puseram em risco a vida dos moradores, como acontece frequentemente com a ação da polícia ostensiva em favelas.

Nos anos seguintes outros GPAEs foram implantados em favelas do Rio de Janeiro, no Complexo do Cavalão em Niterói – depois de enfrentamentos entre comunidade e polícia em 2002; no Morro da Formiga, na Tijuca, em 2002 – onde havia constantes enfrentamentos entre quadrilhas rivais de traficantes e policiais; e na Vila Cruzeiro – depois do assassinato do jornalista Tim Lopes por traficantes da área. O único GPAE sobre o qual há informação sistematizada para fazer avaliação é o do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho. No entanto, as mudanças sucessivas de comandos e da orientação estratégica, assim como a não consecução de projetos urbanísticos demandados e planejados fez com que em 2004 se produzisse uma explosão da *paz negociada*, com entrada truculenta da polícia, que acabou produzindo episódio violento nas ruas

55. Segundo relato do major Carballo, este abuso tem seu apogeu no evento acontecido na noite de 4 de março de 2001, durante desfile das escolas de samba campeãs: "uma das guarnições teria prendido 3 jovens na localidade conhecida pelo nome de 'Serafin', conduzindo-os até o Pavão-Pavãozinho, onde os mesmos teriam sido submetidos a ações violentas e arbitrárias, de natureza vexatória, inclusive com a subtração de alguns bens pessoais, e também ameaçados de prisão, mediante uma simulação de flagrante forjado, na hipótese de não pagarem o valor em dinheiro acertado pelos policiais para a compra da liberdade" (2002, p. 41-42). Apesar de os 14 policiais envolvidos terem sido presos, foi difícil restabelecer a confiança da comunidade.

de Copacabana.[56] Este tipo de incidente contribuiu ainda mais para a desvirtuação do caráter preventivo da ação do GPAE em outras favelas, onde o policiamento se mostrou desde o início exclusivamente dentro da lógica repressiva. Contribuiu também para minar a confiança que a população podia ter no início neste tipo de policiamento. Para a comunidade o "GPAE só faz sentido quando acompanhado de projetos sociais eficientes e efetivos. Caso contrário, os serviços policiais sempre serão limitados e a população continuará a se sentir vigiada e pressionada a denunciar moradores" (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004).

As resistências dentro da PM, a discriminação interna sofrida pelos policiais que participavam do GPAE, a falta de apoio por parte da secretaria de segurança que promoveu o projeto, a falta de capacitação dos policiais e as condições de trabalho destes também foram apontadas como elementos fundamentais que impediam o bom andamento das práticas preventivas contínuas pelos grupamentos destinados a trabalhar no GPAE (CARBALLO BLANCO, 2002).

Porém, apesar das dificuldades, parece ter havido melhoras na imagem que a população tinha da polícia a partir da instauração do GPAE, com aumento da confiança no policial e queda da criminalidade, tendo, desta forma, cumprido parcialmente alguns dos objetivos propostos. Isto é reafirmado pelos depoimentos de moradores no relatório de avaliação (CLAVES; FIOCRUZ; VIVARIO, 2004), ao compararem a ação da polícia antes e depois do GPAE.

De acordo com autoras que avaliaram o GPAE em 2007,

> hoje o GPAE representa uma política institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, mesmo tendo sua replicação comprometida pelo não-cumprimento dos requisitos postulados em sua definição (ALBERNAZ; CARUSO; MORAES, 2007, p. 49).

4.5 Reflexões sobre a experiência de prevenção e polícia comunitária

Entre as diversas ações de controle e prevenção da violência que foram levadas adiante pela articulação do governo federal, estaduais, municipais e participação da sociedade civil, destaca-se neste estudo o caso particular do programa de polícia comunitária, exemplificado através de uma das experiências realizadas no Brasil, o GPAE, no estado do Rio de Janeiro. Este caso apresentou-se como ilustrativo das dificuldades e dos avanços que podem ser obtidos com aplicação de programa de policiamento comunitário em três aspectos: *i)* diminuição da criminalidade e da violência; *ii*) diminuição do medo da população e aumento de confiança na ação da polícia; e *iii*) questionamento e mudança do modelo "tradicional" de policiamento.

---

56. Em depoimento publicado no relatório da organização não governamental (ONG) Ação Global da Secretaria da Associação de Moradores do Pavão-Pavãozinho confirma-se a versão publicada em diversos jornais de que os policiais do GPAE começaram ação violenta contra os moradores e depois foram apoiados por policiais do Grupo Especial Tático Móvel (Getam) dos batalhões de PM próximos, 2ª e 19º, ocasionando a morte de dois jovens. Foi a partir deste incidente que as autoridades do GPAE resolveram avaliar o processo. Ver Lyra (2004).

Apesar de não haver avaliações gerais e abrangentes sobre os diversos programas de polícia comunitária no país, as poucas avaliações pontuais que existem chegam a conclusões contraditórias. Por um lado, mostram que podem ser bons programas, fundamentalmente no sentido de recuperar a confiança da população na polícia e de contribuir para o controle social sobre as instituições policiais, democratizando-as. Em alguns casos, podem inibir alguns tipos de crime, principalmente os letais, nos locais específicos onde está sendo aplicado o programa. Por outro lado, evidenciam que ainda há elementos de autoritarismo e militarismo no seio das polícias que dificultam a internalização e efetivação por parte dos policiais da filosofia de polícia comunitária, assim como abandono das práticas de violência e corrupção que permeiam estas organizações. Este último ponto, somado à falta de continuidade na aplicação do programa, acaba por minar a relação que a polícia pode ter com o público-alvo que atende, dificultando a continuidade das experiências.

No entanto, a continuidade das políticas que incorporem esta filosofia, assim como da prática deste tipo de policiamento, integrada à capacitação dos profissionais dispostos a aplicá-la, pode contribuir para melhorar os resultados das ações de prevenção do crime e da violência, pois pressupõe controles societários da ação policial e introduz conceitos que renovam e democratizam as instituições policiais. Este seria um caminho de renovação para as nossas polícias, dentro do ordenamento jurídico atualmente existente, mas com possibilidades de resultados mais desejáveis e de remodelação da cultura policial que permeia nossas organizações há décadas. Para tanto, faz-se necessária a continuidade e o aprofundamento dos programas existentes, para que deixem de ser projetos especiais das corporações, nas quais trabalham policiais desprestigiados, para se tornarem o centro do trabalho policial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal não representou ruptura para o campo da segurança pública. Apesar de garantir a segurança como direito individual e social, não modificou as estruturas existentes, necessárias para tornar o direito efetivo.

O arranjo institucional perpetuado em 1988 foi herdado do período da ditadura, que efetivou a militarização desta área e perpetuou a dualização do trabalho policial. Isto se explica, em grande medida, pelos interesses defendidos pelas Forças Armadas dentro deste tema ao longo do processo da Assembleia Nacional Constituinte e, complementarmente, pela não priorização do tema por parte de setores mais progressistas da sociedade.

Os frutos desses processos podem ser percebidos ainda hoje em nossas cidades, pois continuamos com corporações policiais que trabalham de maneira desintegrada e cujas falhas são de difícil controle e apuração. Da mesma forma, as políticas de

segurança pública permanecem marcadas por lógica militarizada e de combate ao crime, mais do que de prevenção da criminalidade e proteção a todos os cidadãos.

Um dos fenômenos mais evidentes desse desenho é a violência policial, que se perpetua em nossas ruas e delegacias. Em geral, há batalhões da Polícia Militar destacados para ações mais violentas, que são responsáveis por uma parcela importante das mortes de civis em confronto com policiais nos estados brasileiros, como nos casos do Rio de Janeiro e São Paulo. A alta letalidade da ação policial é acompanhada de um conjunto de irregularidades que muitas vezes inviabilizam a investigação dos casos. Os dados disponíveis mostram que continua havendo uso excessivo da força letal por parte das polícias dos estados, sobretudo a corporação militar.

Contudo, como vimos, é também a partir do restabelecimento da democracia que começam a ser implementadas iniciativas para controlar a atuação dos policiais, como as ações perpetradas pelo Ministério Público e a criação de ouvidorias e corregedorias de polícia e, ainda, são idealizadas e instrumentalizadas políticas, ações, programas e projetos visando à prevenção da violência e da criminalidade.

De início, essas práticas foram pensadas e acionadas fundamentalmente a partir de atores locais, seja por meio das secretarias de segurança dos estados, por iniciativas de organizações não governamentais, a partir de iniciativas de instituições municipais ou seja pela ação conjunta de todas estas instâncias. Neste sentido, a Constituição de 1988 oferece limites em relação às instituições que podem atuar no campo da segurança pública, fundamentalmente porque determina que as polícias são estaduais e federais, restando aos municípios as guardas municipais sem mandato para atuar na defesa dos cidadãos.

Apesar disto, múltiplas iniciativas de prevenção provenientes dos municípios têm tido o apoio da SENASP e do FNSP do governo federal, que repassa fundos desde 2001 aos municípios que desenvolvem este tipo de iniciativas.

A promoção da descentralização das políticas de segurança pública principalmente no seu componente preventivo aprofunda-se através dos anos e com os sucessivos governos democráticos. No entanto, essa política encontra resistências. De um lado, os agentes governamentais dos diferentes níveis – federais, estaduais e municipais – encontram-se reticentes ao desenvolvimento de ações deliberadas que possam comprometer seus ganhos políticos. De outro, as próprias instituições de segurança pública com responsabilidade direta na aplicação de modelos de prevenção da criminalidade e da violência têm dificuldades para mudar as regras e práticas existentes, que se contrapõem aos modelos preventivos.

As barreiras legais se somam às importantes questões culturais que dificultam a transformação do atual paradigma que embasa as políticas de segurança pública em nosso país. Diante disto, para democratizar as polícias não bastariam alterações legais, nem mesmo constitucionais, que outorguem maior autonomia aos governos estaduais e aos municípios para organizar modelos de instituições de segurança e de policiamento capazes de prevenir e dar resposta eficiente aos problemas de violência e criminalidade por local. Mas este pode ser um caminho desejável e com grandes potencialidades.

Também é fundamental implementar estratégias deliberadas e contínuas por parte do governo federal para que estados e municípios assumam compromissos e responsabilidades com os programas de segurança pública, seja através do repasse de fundos como também criando mecanismos institucionais adequados e viáveis para a instrumentação de ações nesta área.

Vão nessa direção as políticas promovidas pelo governo federal desde 2001, cujo ponto alto foi o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania em 2007. É indispensável, porém, que estas políticas tenham continuidade e se aprofundem tanto do ponto de vista de seu conteúdo como da estrutura institucional criada para sustentá-las. Somente com a ampliação, aprofundamento e perpetuação de iniciativas dessa natureza será possível alterar o quadro atual que vê a atividade policial menos como um serviço público a ser prestado a todos os cidadãos e cidadãs e mais como um instrumento de defesa do Estado e de algumas camadas da população.

Só uma política de ação contínua no tempo poderá ser capaz de reverter o crescimento linear que vem sofrendo a criminalidade letal no Brasil, assim como pode vir a restaurar a confiança da população nas instituições do Estado encarregadas pela segurança pública.

REFERÊNCIAS

AÇÃO DOS CRISTÃOS PARA A ABOLIÇÃO DA TORTURA (ACAT). *Pena de morte ilegal e extrajudicial*. São Paulo: 2005. Disponível em <http://www.comunidadesegura.org>.

ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; MORAES, L. P. B. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.

ALSTON, P. *Relatório do relator especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias*: missão ao Brasil – 2008. Disponível em: <http://www.extrajudicialexecutions.org>.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Entre o ônibus em chamas e o caveirão*: em busca da segurança cidadã – 2007. Disponível em: <http://www.ovp-sp.org/relatorio_anistiai_2007_entre_o_onibus_em.pdf>.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

AZEVEDO, L. S. P. *A Política de direitos humanos no Rio de Janeiro*: ouvidoria da polícia e corregedoria geral unificada; estratégias de controle social no estado democrático de direito (1999-2006). 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

BARCELLOS, C. *Rota 66*: a história da polícia que mata. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

BAYLEY, D. H. *Police for the future*. New York e Oxford: Oxford University Press, 1994.

BAYLEY, D. H. Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 1, 1. ed., p. 120-127, 2007. Entrevista concedida a Elizabeth Leeds.

BEATO, C. C. *et al*. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 1.163-1.171, set./out. 2001.

BEATO, C. C.; PEIXOTO, B. T. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. *In*: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 40, set./dez. 2000.

BORGES, D. Vitimização criminal: prevalência, incidência e o estilo de vida. *In*: SOARES, A.; DIRK, R.; CAMPAGNAC, V. (Org.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização – 2007*. Rio de Janeiro: ISP, 2008, p. 82-107.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Anais*… Brasília: Congresso Nacional, 1988a. Disponível em: <www.2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos>.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília: Congresso Nacional, 1988b.

_____. *Lei nº 10.746/2003, de 13 de outubro de 2003*. Altera a redação dos Arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

_____. (PR). Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Plano de prevenção à violência.* Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/pdf/plano_seguranca.pdf>.

BRETAS, M. L. *A guerra das ruas*: *povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Ministério da Justiça, 1997a.

_____. *Ordem na cidade*: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997b.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros*: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, 2000.

CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CARBALLO BLANCO, A. C. *Grupamento de policiamento em áreas especiais*: uma experiência piloto. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CARDIA, N.; MESQUITA, P. *O policiamento que a sociedade deseja.* Relatório Final. São Paulo: USP/NEV, 2003.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE VIOLÊNCIA E SAÚDE JORGE CARELI (CLAVES). FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). FUNDAÇÃO VIVA RIO (VIVARIO). *Programa de revitalização do GPAE (PRÓ-GPAE).* Rio de Janeiro, 2004. Mimeografado.

COELHO, E. C. A. Marginalização da criminalidade e a criminalização da marginalidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 139-161, abr./jun. 1978.

_____. Constituição e segurança pública. *Indicador*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 1.003-1.006, jan./mar. 1989.

CONTREIRAS, H. *Militares:* confissões – histórias secretas do Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

COSTA, A. T. M. *Entre a lei e a ordem:* violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DORNELLES, J. R. W. *Conflito e segurança*: entre pombos e falcões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERNANDES, R. C. *Brasil*: as armas e as vítimas. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005.

FIÚZA, R. *Anteprojeto do relator da subcomissão IV-b*. Relatório. Brasília, 1987-1988. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>.

GOMES, L. F. (Org.). *Código penal, código de processo penal, Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Protejo *Plano de Trabalho.* Rio de Janeiro, 2008.

GUINDANI, M. A criação de um novo paradigma em Diadema. *In*: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 117-144.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). Secretaria de segurança do governo do estado do Rio de Janeiro. *Pesquisa de condições de vida e vitimização 2007*. Rio de Janeiro: ISP, 2008.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). *Pesquisa de vitimização 2002 e avaliação do PIAPS*. São Paulo: FIAUSP, 2002.

JUSTIÇA GLOBAL. *Relatório Rio:* violência policial e insegurança pública. Rio de Janeiro, 2004.

KAHN, T. *Policiamento comunitário*: uma expectativa realista de seu papel. Disponível em: <http://www.direitopenal.adv.br>. Acesso em: 16 mar. 2002.

_____. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. *In*: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Coleção Segurança e Cidadania.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. *Série Estudos Criminológicos*, São Paulo, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf>.

LYRA, D. A. *et al*. *Relatório Rio*: violência policial e insegurança pública. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2004.

MARIANO, B. D. *Por um novo modelo de polícia no Brasil:* a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

MEDEIROS, M. A. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 271-296, 2004.

MESQUITA NETO, P. *Políticas municipais de segurança cidadã*: problemas e soluções. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006 (Cadernos Análises e Propostas).

MESQUITA, W. A. B. Tranquilidade sob a ordem violenta: o controle social da mineira em uma favela carioca. *In*: SILVA, L. A. M. (Org.). *Vida sob cerco*: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FAPERJ, Nova Fronteira, 2008, p. 227-248.

MIGUEL, L. F. Os militares na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Sociedade e cultura*, Goiânia, v. 2, n. 1-2, 1999, p. 167-99. Mimeografado.

MINGARDI, G. O inquérito policial. *In*: FÓRUM DE DEBATES CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS, 3., 2000. *Anais…* Ipea/CESeC, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). *Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios – 2005.* Brasília, 2005a. Disponível em: <www.mj.gov.br>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). *Perfil das práticas cadastradas no observatório democrático de práticas de prevenção à violência e criminalidade – 2005*. Brasília, 2005b Disponível em: <www.mj.gov.br>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). *Guia prático de elaboração de projetos para os municípios – 2007.* Brasília, 2007. Disponível em: <www.mj.gov.br>.

MONDAINI, M. *Direitos humanos.* São Paulo: Contexto, 2006.

MORAES. B. B. (Org.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996.

MUNIZ, J. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser*: cultura e cotidiano da polícia militar do estado do Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUSUMECI, B. *et al. A experiência de policiamento comunitário em copacabana (1994-1995)*. Rio de Janeiro: ISER, 1996.

_____. *Base nacional de estatísticas criminais*: análise e avaliação. Rio de Janeiro: CESeC, 2003.

OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Uso da força letal por policiais no estado de São Paulo em 2000*. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://brasil.indymedia.org/media/2003/06/256613.doc>.

OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resistência seguida de morte*: a apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da polícia judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual. São Paulo, 2002.

PASTORAL CARCERÁRIA. *et al*. *São Paulo*: política de segurança pública ou política de extermínio? – 2002. Disponível em: <http://www.ovp-sp.org>.

PINHEIRO, P. S. Violência do Estado e classes populares. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 22, p. 5-24, 1979.

_____. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. *In*: DA MATTA, R. (Org.). *Violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 45, p. 45-56, mar./maio 1991.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. Tempo social. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PLANO DE INTEGRAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS SOCIAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA (PIAPS). São Paulo: FIA, USP, 2002. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pl000010.pdf>. Acesso em: 21 de mar. 2008.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Brasil diz não à violência*. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/procuradoria_geral/nicceap/legis_armas/Legislacao_completa/Plano_Nacional_de_Seguranca_Publica_2000_2002.pdf>.

PONCIONI, P. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

ROLIM, M. *A síndrome da rainha vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SCALON, C. Justiça como igualdade? A percepção da elite e o povo brasileiro. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p.126-149, jun./dez. 2007.

SILVA FILHO, J. V. Fundamentos para a reforma da polícia. *In*: MARIANO, B.; FREITAS, I. (Org.). *Polícia*: desafio da democracia brasileira. Porto Alegre: governo do estado do Rio Grande do Sul, 2002, p. 183-196.

SILVA, J. *Criminologia crítica*: segurança e polícia. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 2008a.

SILVA, L. A. M. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e Estado*, Brasília, V. 19, n. 1, 2004.

_____. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. *In*: _____ . (Org.). Vida sob o cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, FAPERJ, 2008b.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário*: questões e práticas através do mundo. São Paulo: EDUSP, 2006.

SOARES, G. A. D. *Não matarás*: desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: FGV, 2008a.

SOARES, G. A. D. Sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados. *In*: CAMPAGNAC, V. PINTO, A. S.; DIRK, R. (Org.). *Pesquisa de condições de vida e vitimização 2007*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008b.

SOARES, L. E. *Meu casaco de general*: quinhentos dias no *front* da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. *In*: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. *Segurança tem saída.* Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

_____. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados,* São Paulo, n. 61, set./dez. 2007.

SOARES, L. E.; SENTO-SÉ, J. T. Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil. *In*: *Relatório final do projeto reforma do Estado e proteção social*: os setores de saúde e segurança pública no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mare, Capes, CNPq, 2000.

SOUZA NETO, C. P. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Atualidades Jurídicas* (Revista eletrônica da OAB), n. 1, mar./abr. 2008. Disponível em: <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505974174218181901.pdf>.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política,* Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

WAISELFISZ, J. *Mapa da violência dos municípios brasileiros 2008.* Brasília: RITLA, 2008.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 2004.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. *The police and neighborhood safety*: broken windows. USA: The Atlantic Monthly, 1982. Disponível em: <http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf>.

ZACKSESKI, C. *A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos distritos federais do Brasil e do México (1980-2005).* 2006. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4127>.

ZAVERUCHA, J. *FHC, forças armadas e polícia:* entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.

ANEXO 1

QUADRO 1
Comparação sobre dispositivos constitucionais referentes ao tema da segurança – Constituições brasileiras de 1891 a 1969

Dispositivos	Constituições
Segurança como direito individual inviolável	1969 Art. 153 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.
	1967 Art. 150 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.
	1946 Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade.
	1937 Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade.
	1934 Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade.
	1891 Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade.
Competência da União sobre a segurança nas fronteiras/ serviços de polícia marítima/ aérea/portuária ou atribuições da Polícia Federal	1969 Art. 8º, inciso VIII – Compete à União organizar e manter a polícia federal com a finalidade de: a) executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras; b) prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins; c) a apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) prover a censura de diversões públicas.
	1967 Art. 8º, inciso VII – Compete à União organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover: a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras; b) a repressão ao tráfico de entorpecentes; c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) a censura de diversões públicas.
	1946 Art. 5º, inciso VII – Compete à União superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras.
	1937 Art. 15, incisos IV e VIII – Compete privativamente à União organizar a defesa externa, as Forças Armadas, a polícia e segurança das fronteiras e criar e manter alfândegas e entrepostos e prover aos serviços da polícia marítima e portuária.
	1934 Art. 5º, incisos V e XI – Compete privativamente à União organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as Forças Armadas e prover aos serviços de polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados.
	1891 Art. 34, inciso XVI – Compete privativamente ao Congresso Nacional adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras.

(Continua)

(Continuação)

Dispositivos	Constituições
Polícias militares: competências da União sobre sua regulamentação; funções; reservas do Exército	1969 Art. 8º, inciso XVII, letra v – Compete à União legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização (Parágrafo único garante a competência dos Estados de legislar supletivamente sobre a matéria). Art. 13, § 4º – As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.
	1967 Art. 8º, inciso XVII, letra v – Compete à União legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização (§ 2ª garante a competência dos Estados de legislar supletivamente sobre a matéria). Art. 13, § 4º – As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.
	1946 Art. 183 – As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército. Parágrafo único – Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.
	1937 Art. 16, inciso XXVI – Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército.
	1934 Art. 5º, inciso XIX, alínea l – Compete privativamente à União legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra. Art. 167 – As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

QUADRO 2

Perfil dos constituintes titulares da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Nome	Partido/UF	Perfil profissional
José Tavares – Presidente	PMDB/PR	Advogado, ex-delegado de polícia
Raimundo Lira – 1º Vice-Presidente	PMDB/PB	Economista, professor e empresário
Daso Coimbra – 2ª Vice-Presidente	PMDB/RJ	Médico, jornalista e professor
Ricardo Fiúza – Relator	PFL/PE	Advogado, doutor em direito, professor de direito comercial
Antônio Perosa	PMDB/SP	Engenheiro agrônomo
Arnaldo Martins	PMDB/RO	Engenheiro pela Academia Militar Agulhas Negras e Tenente-Coronel do Exército
Asdrúbal Bentes	PMDB/PA	Advogado, ex-procurador do Tribunal de Contas
Carlos Benevides	PMDB/CE	Agropecuarista, engenheiro civil e empresário
César Maia	PDT/ RJ	Economista; professor da UFF, ex-secretário de Fazenda do Estado e ex-presidente do BANERJ

(Continua)

(Continuação)

Nome	Partido/UF	Perfil profissional
Ézio Ferreira	PFL/AM	Empresário e industrial da construção civil
Hélio Rosas	PMDB/SP	Advogado e contador
Iram Saraiva	PMDB/GO	Advogado de presos políticos e professor de direito, comprometido com teses nacionalistas e estatizantes
José Genoíno	PT/SP	Professor
Ottomar Pinto	PTB/RR	Engenheiro civil; médico e engenheiro militar; industrial
Ralph Biasi	PMDB/SP	Engenheiro civil
Ricardo Izar	PFL/SP	Advogado, pós-graduação em direito penal
Roberto Brant	PMDB/MG	Bacharel em direito; professor universitário
Sadie Hauache	PFL/AM	Jornalista e empresária
Telmo Kirst	PDS/RS	Advogado e industrial

Fonte: Portal da Constituição Cidadã. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos>.

QUADRO 3
Convidados das audiências públicas promovidas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Convidado(a)	Cargo/entidade
Ubiratan Borges de Macedo	Professor da Escola Superior de Guerra (ESG)
Roberto Cavalcanti de Albuquerque	Professor da ESG
Pedro de Oliveira Figueiredo	Professor da ESG
Paulo César Milani Guimarães	Professor da ESG
Geraldo Lesbat Cavagnari Filho	Professor do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP
Márcio Thomaz Bastos	Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil
Cyro Vidal	Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil
Coronel PM José Braga Júnior	Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais
Tenente-Coronel PM Waltervan Luiz Vieira	Comandante-Geral da Polícia Militar de Goiás
Coronel PM Mário Nazareno Lopes Rocha	Polícia Militar do Pará
Tenente-Coronel PM Sílvio Ferreira	Brigada Militar do Rio Grande do Sul
Coronel PM Paulo José Martins dos Santos	Corpo de Bombeiros do Distrito Federal
Coronel Luiz Rodrigues Mendes Ribeiro	Conselho de Segurança Nacional
Maria Jovita Wolney Valente	Conselho de Segurança Nacional
General-de-Exército Euler Bentes Monteiro	Convidado como personalidade
General-de-Brigada Oswaldo Pereira Gomes	Convidado como personalidade
General-de-Brigada Roberto Pacífico Barbosa	Estado-Maior das Forças Armadas
Contra-Almirante Sérgio Tasso Vasquez de Aquino	Estado-Maior das Forças Armadas
Major-Brigadeiro Sidney Obino Azambuja	Estado-Maior das Forças Armadas
Romeu Tuma	Diretor-Geral da Polícia Federal
Vicente Cheleatti	Presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal (ANSEF)
Wilson Alfredo Perpétuo	Presidente da Associação de Delegados da Polícia Federal (ADPF)

Fonte: Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Deputado Constituinte Ricardo Fiúza (V. 132). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>.

Anexo 2

TABELA 2A
Policiais militares denunciados e punidos a partir de denúncias na ouvidoria da Polícia de São Paulo – resumo 1998-2008

Cargos	Denunciados na ouvidoria (a)	Procedimentos instaurados (b)	Policiais investigados (c)	Punições[1] (d)	Policiais punidos (e)	Razão investigados/ denunciados (c/a) (%)	Razão punidos/ investigados (e/c) (%)
Oficiais superiores							
Coronel	553	10	10	5	3	2	30
Tenente Coronel	262	22	23	11	10	9	43
Major	517	36	36	14	14	7	39
Subtotais	1.332	68	69	30	27	5	39
Oficiais intermediários							
Capitão	1.577	136	143	46	43	9	30
Tenente	2.020	382	425	262	238	21	56
Aspirante	56	35	35	24	21	63	60
Subtotais	3.653	553	603	332	302	17	50
Praças							
Subtenente	109	26	26	13	11	24	42
Sargento	3.091	849	974	695	633	32	65
Cabo	1.744	699	794	587	532	46	67
Soldado	7.521	2.588	4.600	3.500	3.133	61	68
Subtotais	12.465	4.162	6.394	4.795	4.309	51	67
Totais	**17.450**	**4.783**	**7.066**	**5.157**	**4.638**	**40**	**66**

Fonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Punições: indiciamento, processo crime, punição administrativa.

TABELA 2B
Policiais civis denunciados e punidos a partir de denúncias na Ouvidoria da Polícia de São Paulo – resumo 1998-2008

Cargos	Denunciados na ouvidoria (a)	Procedimentos instaurados (b)	Policiais investigados (c)	Punições[1] (d)	Policiais punidos (e)	Razão investigados/ denunciados (c/a) (%)	Razão punidos/ investigados (e/c) (%)
Delegado	4.509	305	384	137	121	9	32
Médico legista	16	7	7	1	1	44	14
Investigador	3.510	616	904	519	455	26	50
Carcereiro	622	200	289	158	127	46	44
Escrivão	1.138	132	142	61	57	12	40
Agente policial	216	171	198	122	102	92	52
Agente de telecomunicações	37	4	6	5	3	16	50
Chefe de cartório	5	–	–	–	–	–	–
Datiloscopista	4	–	–	–	–	–	–
Fotógrafo técnico policial	8	1	2	–	–	25	–
Papiloscopista	22	12	13	7	6	59	46
Perito criminal	41	19	27	11	8	66	30
Total	**10.128**	**1.467**	**1.972**	**1.021**	**880**	**19**	**45**

Fonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Punições: indiciamento, processo crime, punição administrativa.

4

IGUALDADE DE GÊNERO

CAPÍTULO 4

SUJEITO DE DIREITOS? CIDADANIA FEMININA NOS VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Alinne Bonetti*
Natália Fontoura**
Elizabeth Marins***

1 APRESENTAÇÃO: ENTRE CIDADANIAS E A DAS MULHERES?

Em meio ao entusiasmo das comemorações dos 20 anos da *Constituição Cidadã*, assim apelidada por ser considerada a mais democrática da história do país,[1] cabe se perguntar sobre as reais conquistas para a cidadania das mulheres. Sem negar as evidentes vitórias, sobretudo no que tange à assunção de uma igualdade formal entre homens e mulheres, faz-se necessário analisar os meandros destas conquistas e os seus impactos, ao longo destes 20 anos, na vida das cidadãs brasileiras. Para tanto, cumpre antes situar o contexto mais amplo da construção da cidadania no Brasil para, a partir desta, retirar lições e reflexões sobre a cidadania das mulheres.

Esse contexto tem sido analisado de diferentes formas, que se traduzem em distintas adjetivações dadas à maneira como a cidadania forjou-se no Brasil, tais como: "cidadania regulada" (SANTOS, 1979); "cidadania concedida" (SALES, 1994); "nova cidadania" (DAGNINO, 1994 e 2000); e "estadania" (CARVALHO, 2008), diferentes abordagens que sugerem um campo em definição e disputa. Estas definições associam-se ao lugar ocupado pelos direitos na tradição política brasileira, descrita como sendo historicamente embasada em uma cultura autoritária e reprodutora de desigualdades (SALES, 1994; DAGNINO, 1994; PAOLI, 1995, entre outros).

Na busca de explicações para este quadro, Sales (1994) aponta que tal tradição política brasileira, que denomina de *cultura política da dádiva*, deita suas raízes no nosso passado escravocrata. De acordo com a autora, esta configuração sócio-histórica forneceu o modelo de relações sociais fundadas na dicotomia mando/subserviência que, embora reconfiguradas de modo que o Estado passa a ocupar o polo doador das dádivas, persistem até hoje e agem na manutenção das relações

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

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

*** Técnico de Desenvolvimento e Administração do Ipea.

1. Piovesan (2008, p. 350), em análise sobre os 20 anos da Constituição Federal (CF) de 1988, aponta que esta Carta significou "um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil".

de desigualdades. Segundo a autora, seria esta a configuração particular que transforma direitos em dádivas, caracterizando o que chama de *cidadania concedida*. Tal cidadania ocuparia o lugar da cidadania garantidora dos direitos, a que faz parte do ideário fundante da modernidade, constituída sob a égide dos valores do indivíduo, da igualdade e da liberdade (DUMONT, 1985). Não é, portanto, surpreendente que, ao se localizar o Estado brasileiro nesta discussão, aponte-se a justaposição vigente no Brasil de valores tradicionais, como as relações personalistas e as redes de reciprocidades, e valores modernos, como a própria noção de cidadania e o valor indivíduo. Disto resultaria a convivência de dois conjuntos de valores distintos: individualistas-modernos e hierárquicos-tradicionais (DA MATTA, 1980).[2]

Essas reflexões dialogam com, e tomam como parâmetro, uma definição de cidadania constitutiva do ideário ocidental, tornada canônica, que se originou "nos fins do século XVIII como uma resposta do Estado às reivindicações da sociedade" (DAGNINO, 1994, p. 107), sobretudo, a partir da experiência liberal anglo-saxã. Nesta experiência, o ideal da *cidadania plena* conforma-se pela combinação dos valores de liberdade, participação e igualdade para todos e costuma-se desdobrá-lo em direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis, cujo mote é a liberdade individual, dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Os direitos políticos referem-se à capacidade de participação política, e seu mote é o voto. Já os direitos sociais garantem a participação dos cidadãos na riqueza coletiva, e seu mote é a justiça social, que envolve os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao salário justo e à aposentadoria (CARVALHO, 2008).

No caso brasileiro, o desenvolvimento da cidadania, ao contrário do exemplo paradigmático inglês, ocorreu a partir da precedência dos direitos sociais em relação aos políticos e civis que encontrou ressonância na cultura política da população urbana do país. Esta antecipação dos direitos sociais, segundo analistas, implicaria reforço da percepção do direito como uma dádiva, agora do Estado, sendo significada a partir da lógica dos laços de lealdade (SALES, 1994; CARVALHO, 2008). Isto significa dizer que este modelo de relação entre o Estado e a sociedade civil na construção da cidadania influenciou um imaginário social de que os direitos – sejam eles sociais, políticos ou civis – são doações espontâneas do Estado, e não fruto de conquistas políticas dos sujeitos de direito. Assim, nesta gramática política[3] que tece os contornos da cidadania brasileira temos pelo menos dois elementos importantes para nos ajudar a pensar sobre a construção da cidadania feminina no país, sobretudo na CF/88: uma

2. Segundo Dumont, na perspectiva holista, o indivíduo identifica-se em relação à totalidade social, a partir de uma ordenação hierárquica. A referência desloca-se do indivíduo para a sociedade. O indivíduo é descaracterizado, sendo subordinado ou negligenciado por esta totalidade social. Estas relações sociais estão comumente associadas às ditas sociedades tradicionais. Em contrapartida, o individualismo é a ideologia que caracterizaria as sociedades modernas e que tem no indivíduo singular "a medida de todas as coisas" (DUMONT, 1992, p. 57). Aqui, a totalidade social é subordinada pelo valor indivíduo.

3. Utiliza-se a expressão gramática política em sentido mais figurativo, buscando referir um conjunto de regras mais ou menos tácitas e consensuais de concepções e de práticas políticas que foi se constituindo historicamente como tal.

concepção política difusa de direitos como doações, e não como conquistas, e uma ênfase histórica no desenvolvimento dos direitos sociais.

Tal gramática política deixa suas marcas, também, na luta pela constituição dos direitos das mulheres. Histórica e originariamente, o feminismo constituiu "suas principais formulações, práticas e instituições, em diálogo criativo com valores e princípios incorporados na tradição ocidental da democracia liberal" (SORJ, 2002, p. 99). E, aos moldes do que ocorreu com o processo de constituição da cidadania, ao ser incorporado à gramática política brasileira, passou por ressignificações, adequando-se aos valores e às ênfases políticas locais.

Desse modo, o processo de trânsito do ideário feminista tradicional de seu contexto originário para outros implica sua adequação e ressignificação, o que ocorreu no caso brasileiro, segundo aponta Sorj (2002, p. 101). Para a autora, a recepção dos valores feministas oriundos das sociedades de tradição democrática liberal pela sociedade brasileira enfrentou tensões e acomodações diante da tradição política marcada por *valores personalistas, patrimonialistas e hierárquicos* e uma sociedade marcada por persistente desigualdade social. Para tornar seu argumento mais compreensível, a autora ilustra-o com dois exemplos caros ao movimento feminista: a garantia do direito da interrupção voluntária da gravidez e a criação de delegacias especializadas de atendimento às mulheres (Deams). Para explicitar seu argumento, reproduzimos sua reflexão acerca do primeiro exemplo.

Segundo a tradição liberal e democrática da qual se origina o feminismo, a luta pelo direito de escolher pela interrupção da gravidez está fundada nos direitos individuais, "que valida o acesso ao aborto como um exercício de soberania das mulheres sobre os seus corpos". No Brasil, contudo, "a referência central do discurso feminista a favor da legalização do aborto são os direitos sociais,[4] que parecem melhor traduzir as necessidades da maioria das mulheres, mobilizar apoios e promover coalizões" (SORJ, 2002, p. 102). Com base neste exemplo, pode-se identificar um dos traços mais marcantes e constitutivos da gramática política brasileira: a primazia dos direitos sociais.

> Uma das singularidades do movimento feminista brasileiro é sua forte vinculação com a defesa pelos direitos das mulheres articulando-os com a questão dos direitos sociais, mais do que com a noção de liberdade ou libertação (das mulheres). Enquanto nos momentos iniciais, a movimentação feminista nos Estados Unidos e na França reivindicava o direito de escolha e de liberdade nos âmbitos amorosos, sexuais e domésticos, que deveriam se desdobrar na plenitude da liberdade e autonomia nas relações de trabalho e no âmbito político, o movimento feminista brasileiro enfatizou, desde os seus primórdios, na segunda metade dos anos de 1970 e na primeira metade dos anos de 1980, a reivindicação pelos direitos das mulheres, e sua luta pela abertura democrática (MACHADO, 2002, p. 2).

4. Como exemplos, a autora cita argumentos ligados ao campo da promoção e do acesso à saúde pública, tais como: atendimentos nos serviços de saúde, garantia do aborto legal na rede pública, dupla exclusão das mulheres pobres à interrupção da gravidez, entre outros.

Essa característica peculiar do feminismo brasileiro em direcionar as lutas e as bandeiras – sejam estas referentes aos direitos civis ou sociais propriamente ditos – por meio da retórica da defesa dos direitos sociais, pode ser historicamente percebida nos mais diferentes âmbitos da mobilização feminista no Brasil. Em especial, esta se revela no caso do enfrentamento da violência contra as mulheres, tema analisado neste texto a fim de refletir sobre os direitos das mulheres nos 20 anos da CF/88.

A segurança é, ao mesmo tempo, um direito civil individual e um direito social. O problema da violência contra as mulheres revestiu-se, no Brasil, de uma retórica da garantia de direitos sociais, quando se constituiu, teórica e politicamente, a partir da figura da violência doméstica.[5] Se esta forma de investimento feminista na questão da violência contra as mulheres, por um lado, o constituiu como um signo importante e bem-sucedido da luta feminista no Brasil, por outro, trouxe algumas implicações cruciais para o pleno desenvolvimento da cidadania das mulheres.

Assim, ao se analisar o desenvolvimento e as conquistas dos direitos das mulheres nestes 20 anos da Constituição, examiná-los-emos a partir da hipótese de que a cidadania feminina encontra-se atrelada ao lugar ocupado pelas mulheres na família. Ou seja, em vez de as mulheres serem investidas de direitos como sujeitos em si, elas somente são detentoras de direitos na medida em que estão ligadas ao ente *família*. Desta concepção dos direitos das mulheres como seres na família, resultaria, na CF/88, uma cidadania feminina subalterna, porque condicionada a uma ordem hierárquica cuja precedência é da família, e concedida, à medida que as demandas feministas foram incorporadas na Carta Constitucional, por meio de mediação simbólica e concessão de direitos em nome de um valor maior, a saber, a família.

Disso decorre que os direitos civis das mulheres acabaram por ficar em segundo plano, o que parece ter impactado na concepção das mulheres como sujeitos de direitos no processo constituinte, na forma como suas demandas por direitos foram assimiladas no texto constitucional e, também, na persistência com que esta concepção sobre as mulheres como cidadãs continua a informar, subrepticiamente, as políticas voltadas para a promoção de seus direitos.

Tais hipóteses serão desenvolvidas e argumentadas ao longo do capítulo. Para tanto, há que se partir da contextualização do desenvolvimento do movimento feminista brasileiro. A sua história, enquanto movimento político, é comumente organizada heuristicamente em duas grandes ondas: a primeira,

5. Interessa salientar que, no texto final da CF/88, a demanda das mulheres em relação ao enfrentamento da violência de que são vítimas se revela efetivada no título VIII – Da ordem social, capítulo VII – Da família, da criança, do adolescente e do idoso, Art. 226: "A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado" (...) § 8º. "O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações". Retomaremos a este ponto adiante.

que data de fins do século XIX até meados da década de 1930, e a segunda, cujo marco é a década de 1970 e ainda vigente.[6]

A primeira onda do feminismo brasileiro teve seu ponto alto na década de 1920 do século XX, tendo na figura de Bertha Lutz uma das suas principais articuladoras (PINTO, 2003). Herdeira das elites econômicas e intelectuais da época, organizou e fundou a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF), em 1922. Organização voltada para a defesa dos direitos femininos, focou sua atuação na luta pelo direito ao voto. Embora não tenha sido a única bandeira feminista do período, tal luta acabou notabilizando-se a ponto de, historicamente, tal fase ser denominada de sufragista.

Estudiosas do período salientam que essa vertente destacou-se, por um lado, em virtude de a liderança de Bertha Lutz ter angariado adesões ao projeto de extensão dos direitos políticos às mulheres em função da sua inserção nas elites da época. Por outro, era um feminismo "que agia no limite da pressão intraclasse, não buscando agregar nenhum tipo de tema que pudesse pôr em xeque as bases da organização das relações patriarcais" (PINTO, 2003, p. 26), como as questões relativas à emancipação feminina. Além das sufragistas, no período, conviveram mais duas vertentes que, embora distintas entre si, convergiam em uma postura mais contestadora em relação ao lugar ocupado pelas mulheres na sociedade de então. Tratava-se do feminismo anarquista-operário e do jornalismo feminista, grupos respectivamente de lideranças operárias e de mulheres intelectualizadas que criaram pequenos jornais para divulgação das ideias feministas como emancipação feminina, educação como vetor para a autonomia e, é claro, a luta pelo direito ao voto.

Apesar das inúmeras tentativas, os direitos políticos foram alcançados pelas mulheres somente em 1932, no governo Getúlio Vargas, fazendo que o Brasil ocupasse um lugar pioneiro neste campo. Após esta conquista, no período que se seguiu, em especial com a ditadura que se estabeleceu após o golpe de 1937, o movimento feminista arrefeceu e praticamente se extinguiu. Somente no fim da década de 1960 e início da de 1970, o movimento feminista retomou sua mobilização em meio ao período de ditadura militar. Nesse momento, voltava-se para novas questões, um tanto distintas do feminismo sufragista da década de 1920, o que representou uma descontinuidade entre as bandeiras de luta, daí a demarcação de dois momentos distintos.

A segunda onda, por sua vez, teve como ápice o ano de 1975, com a primeira Conferência Mundial da Mulher (CMM), organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), no México, seguindo a tendência dos feminismos internacionais.

6. No período circunscrito da convencionada segunda onda, o feminismo brasileiro passou por diferentes e importantes fases sem, no entanto, configurar-se uma terceira onda. Assim, pode-se dizer que, apesar das grandes transformações ocorridas nestes mais de 35 anos de feminismo ininterrupto no Brasil, vivemos sob a égide da segunda onda.

Nesta longa fase, ainda vigente, pode-se identificar diferentes momentos da luta feminista no Brasil, sem, contudo, ter havido, ainda, grande marco capaz de instaurar uma nova e terceira onda. O programa feminista fundamentou-se na busca da transformação do lugar entendido como desvalorizado, destinado ao feminino na nossa sociedade. Assim, na primeira fase da segunda onda, a luta feminista passou pela formulação de uma nova identidade "liberta e igualitária" que buscava reunir todas as mulheres (PONTES, 1986). A este forte apelo à busca pelo reconhecimento das mulheres como sujeitos políticos, somaram-se o enfrentamento da violência, a garantia e a defesa dos direitos reprodutivos e sexuais e a promoção da saúde da mulher (PAOLI, 1985; ALVES; PITANGUY, 1991).

Outra característica marcante do feminismo brasileiro da década de 1970 está intimamente relacionada com o período político por que passava o país, assim como os vizinhos latino-americanos. No período, os movimentos feministas na América Latina eram marcados pelo compromisso com o processo de democratização, por meio do qual adotavam uma postura antiestatista, uma autonomia defensiva e uma confrontação aos regimes políticos ditatoriais (ALVAREZ, 1998).[7] O autoritarismo somado aos projetos desenvolvimentistas modernizantes do regime militar fez que o feminismo fosse gestado no seio do ideário da esquerda, a partir de um viés marxista, o que resulta no que (GOLDBERG, 1987) chama de feminismo "bom para o Brasil".

O enfoque desse projeto feminista de esquerda era a oposição ao regime militar autoritário e capitalista, visto como fonte da opressão tanto de homens quanto de mulheres. Assim, questões específicas das mulheres não eram privilegiadas; a libertação da mulher seria uma consequência da libertação das classes oprimidas, o proletariado. Neste contexto, as práticas feministas orientavam-se para a organização de mulheres das classes operárias e camponesas.[8]

Com a abertura política e a reforma partidária inicia-se uma nova fase no movimento feminista brasileiro, de grande efervescência e conquistas políticas. Muitas militantes feministas retornaram do exílio e passaram a incorporar os recém-nascidos partidos políticos e a candidatar-se a cargos eletivos. Além disso, é nesse período que os conselhos dos direitos da mulher são criados, sendo a primeira experiência a do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), de São Paulo, em 1983. Esta criação abriu precedentes para outros conselhos pelo país, em especial para o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, que teve grande protagonismo no processo constituinte de 1988.

7. Goldberg (1987), ao estudar a segunda onda do movimento feminista brasileiro, sustenta que as especificidades do contexto político no país naquele período não possibilitaram a emergência de um movimento de liberação de mulheres tal como os surgidos nas "sociedades liberais avançadas" (norte-americana e europeia).

8. Obviamente que essa não era a única possibilidade para o feminismo brasileiro, que não era uniforme, no entanto, trata-se de uma corrente mais predominante em tal período histórico.

Outro dado histórico importante desse período é a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (Deams), tendo sido a primeira instalada em 1985 na cidade de São Paulo. Na história do feminismo brasileiro, a, década de 1980 configurou-se como profundamente marcante dadas as conquistas alcançadas e, também, devido à ênfase na bandeira de luta que, atualmente, se revela de maior adesão e sucesso no país: o enfrentamento da violência contra as mulheres, na sua versão mais popularizada, a violência doméstica.

Diante do assassinato de mulheres por seus maridos e da absolvição destes sob argumentos de legítima defesa da honra, em especial, alguns casos oriundos de camadas abastadas do país que redundaram em grande repercussão midiática, o movimento feminista mobilizou-se pela transformação desta realidade. Sob o slogan *quem ama não mata* as feministas pautaram, na agenda política, o grave problema da violência contra as mulheres por meio do combate à violência doméstica e conjugal, a que ocorre dentro dos lares e que vitimizava – e ainda vitimiza fatalmente – muitas mulheres. O investimento feminista nesta bandeira foi tão grande e, de certa forma, tão bem-sucedido que se transformou no signo político por excelência do movimento, em detrimento de outros com menor poder de angariar adesões. Em especial devido ao processo constituinte e à Constituição Federal de 1988. De forma geral, a década de 1980 é considerada pelo movimento feminista, como marco crucial para a promoção da cidadania das mulheres, por ter instituído a igualdade formal entre os homens e as mulheres, sobretudo na sociedade conjugal, sobrepujando a hierarquia de gênero que sempre marcou a tradição cultural brasileira.

Na década de 1990, assiste-se a uma inflexão importante na agenda de lutas feministas em direção aos direitos humanos, marcando uma nova fase da segunda onda do feminismo brasileiro. Muito embora esta vertente fosse presente desde o período das mobilizações da década de 1970 – como os movimentos de mulheres pela anistia – é com a forte influência das grandes conferências internacionais, a partir dos anos 1990, que a vertente dos direitos humanos das mulheres toma proeminência. Foi somente em 1993, na Conferência de Viena, entretanto, que a violência contra as mulheres passou a ser tomada como violação dos direitos humanos (BONETTI, 2000), consolidando "um novo conceito de violência contra as mulheres, com base na universalidade, na indivisibilidade e na inalienabilidade dos direitos humanos" (PITANGUY; ROMANI; MELLO, 2007, p. 10).

Passou-se a difundir que a violência é uma das mais perversas violações dos direitos humanos das mulheres porque, na maior parte das suas manifestações, ocorre dentro dos seus lares, daí sua estreita ligação com a categoria violência doméstica. O recurso aos direitos humanos foi mais uma estratégia feminista voltada para a politização da violência contra as mulheres, no sentido de retirá-la do âmbito privado do lar e torná-la pública para, assim, responsabilizar o Estado pela proteção igualitária de seus cidadãos, homens e mulheres. A luta contra a violência que atinge as mulheres passa, assim, a ser uma luta pela sua plena cidadania (JELIN, 1994) e pela garantia dos direitos humanos das mulheres.[9] Mesmo com esta estratégia, ainda continuou englobada pela categoria violência doméstica.

No rastro dos direitos humanos das mulheres e da promoção da diversidade que lhe é inerente, assiste-se a uma explosão das diferenças no movimento feminista. Este fenômeno ocorreu com tal força que tornou difícil uma homogeneidade nas bandeiras e nas ênfases de luta, bem como nos campos de atuação, levando a uma inevitável pluralização do feminismo, que passou, inclusive, a ser referido no plural.

> Os anos de 1990 demonstram que o feminismo multiplicou os espaços e lugares em que atua e, conseqüentemente, onde circula o discurso feminista. As fronteiras entre o movimento de mulheres e o feminista têm sido sistematicamente ofuscadas, com um número crescente de mulheres pobres, trabalhadoras, negras, lésbicas, sindicalistas, ativistas católicas progressistas e de outros setores do movimento de mulheres incorporando elementos centrais do ideário e do imaginário feministas, reelaborados de acordo com suas posições, preferências ideológicas e identidades particulares. Assim, muitos feminismos são construídos. As mulheres dos movimentos pertencem a grupos e classes sociais muito diversos, a raças e etnias diferentes, com sexualidades e trajetórias políticas distintas (SOARES, 1998, p. 46).

A diversidade incidiu sobre o movimento feminista de forma a introduzir no seu interior elementos de uma gramática política identitária mais radical. É nesse contexto que se forja algo que mais se aproxima de uma política do reconhecimento, que busca a valorização da diferença por meio da transformação

9. Direitos humanos das mulheres é uma categoria política do movimento feminista que se ancora na crítica feminista radical ao caráter sexista dos direitos dos cidadãos (BONACCHI; GROPPI, 1994; RIOT-SARCEY, 1994; FRAISSE, 1995). Tal crítica denuncia que tanto a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão quanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, de 1948, por exemplo, apesar de serem calcadas em uma ideia de humanidade abstrata, têm como referente o homem ocidental de classe social e etnia dominantes (BARSTED; PITANGUY, 1999). Ao se denunciar este modelo de humanidade eminentemente masculino, chama-se atenção para a especificidade dos direitos femininos que não estão nele contemplados.

cultural.[10] Há, na base destas demandas por reconhecimento, uma noção moderna de identidade, a qual se alia intrinsecamente à política da diferença. Nesse registro, "aquilo que somos chamados a reconhecer é a identidade única deste indivíduo ou grupo, aquilo que o diferencia de todos os demais" (TAYLOR, 1994, p. 38). Percebe-se, neste contexto político e histórico, um movimento em direção à ênfase em uma gramática política identitária, mais próxima de uma luta pela promoção e garantia de direitos individuais. É aqui que se introduzem novos valores políticos no universo feminista brasileiro, que passam a desafiar o arcabouço político feminista circunscrito historicamente na gramática política dos direitos sociais.

No fim dos anos 1990, com maior aprofundamento nos anos 2000, o feminismo brasileiro assiste uma maior consolidação de instituições a serviço da promoção dos direitos das mulheres, o que marca uma nova fase. A criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), em 2002, ligada ao Ministério da Justiça (MJ), e, posteriormente, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* de ministério e ligada à Presidência da República, traduz-se na expressão máxima da consolidação do ideário feminista de defesa e promoção dos direitos das mulheres por meio destas estruturas no Executivo. Contudo, não é surpreendente – apesar das grandes transformações por que vem passando o feminismo brasileiro – que, em ambas as estruturas, a questão do enfrentamento da violência contra as mulheres continue tendo preeminência, como se verá ao longo deste capítulo, alcançando muitas conquistas. Entre estas, destaca-se a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que criou o crime de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Esse é um breve balanço histórico do desenvolvimento do movimento feminista no Brasil, pautado pelas questões que norteiam o nosso interesse nesta análise: o trânsito e a convivência de valores conformadores de gramáticas políticas e de contextos distintos e a sua influência recíproca. Para terminar de construir as bases para nossa argumentação sobre cidadania feminina oriunda da CF/88, resta-nos, ainda, demonstrar a construção da hipótese sobre cidadania subalterna e concedida das mulheres e seu englobamento hierárquico como um ser na família.

10. O investimento feminista na política identitária surgiu como resposta aos limites da política de redistribuição socioeconômica do Estado de bem-estar social nos países de tradição democrática liberal e do androcentrismo da sociedade capitalista, que deixou intactas questões cruciais para as mulheres, como trabalho doméstico, sexualidade e reprodução (FRASER, 2007).

2 AS MULHERES SÃO, DE FATO, RECONHECIDAS COMO SUJEITOS DE DIREITOS PELA *CONSTITUIÇÃO CIDADÃ*?

> "*A marca da autenticidade patenteia que o compromisso com a mudança foi cumprido com 69,65% de renovação no colegiado legislativo, nele se incorporando 26 mulheres, participação inédita na história parlamentar brasileira.*"
>
> Discurso de promulgação do regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 24 de março de 1987, pelo presidente Ulysses Guimarães.

Como se percebe no tom do excerto citado, a presença de mulheres no processo constituinte é referida com entusiasmo e caracterizada como ineditismo e avanço. Seja por conta da maior presença de mulheres no Legislativo naquele momento crucial da história da democracia brasileira, seja pela participação do movimento organizado de mulheres nas discussões e na colocação de demandas (o famoso "*lobby* do batom")[11], seja, ainda, pela suposta inclusão das questões que dizem respeito mais diretamente às mulheres, a presença da questão feminina é exaltada.

No que tange à bancada feminina, o grupo formado pelas 26 parlamentares eleitas não representava um bloco político-ideológico homogêneo e não poderia ser caracterizado como feminista (SOUZA, 2008). Apesar disso, sua atuação foi em bloco na maior parte das demandas relativas às mulheres, o que foi relevante para a inclusão das questões feministas (SOUZA, 2008; COSTA, 2009). Nesse sentido, assinala-se o manifesto redigido pela bancada feminina e entregue em 1º de setembro de 1987 ao presidente da ANC. Entre as questões que apresenta, estão as que dizem respeito ao desenvolvimento do país e da democracia e as relativas às mulheres, tais como: defesa da titularidade de propriedade da terra para as mulheres; e questões relativas à saúde integral da mulher, à legislação trabalhista e da aposentadoria; garantia dos direitos humanos da população carcerária feminina, em especial ao direito das mães encarceradas; e questões relativas à violência contra as mulheres. Sobre este último ponto, reproduzimos a demanda: "exigimos do poder público a aplicação de normas punitivas rígidas contra os autores de agressão e violências a todo e qualquer direito da mulher. A impunidade institucionalizada tem sido o maior fator de crescimento da violência à mulher" (MANIFESTO DA BANCADA FEMININA *apud* SOUZA, 2008, p. 415).

11. Foi assim denominada a atuação conjunta entre o CNDM, o movimento de mulheres e a bancada feminina para convencimento de parlamentares acerca das demandas das mulheres para a CF/88 (COSTA, 2009).

A partir da análise das origens das 26 parlamentares eleitas,[12] vê-se que não há nenhuma representante da região Sul do país, sendo que oito são oriundas da região Sudeste, oito da região Norte, sete do Nordeste e três do Centro-Oeste. Entre elas, 15 têm alguma relação de parentesco com políticos, sendo que 11 delas por aliança, ou seja, são casadas com políticos, e quatro por descendência, são filhas ou sobrinhas de políticos. Em geral, estas parlamentares têm sua trajetória política associada à carreira dos seus parentes, como é o caso da deputada Tutu Quadros, eleita muito em função do nome do pai, o ex-presidente da República e ex-prefeito de São Paulo Jânio Quadros.

Obviamente que se encontram exceções, como o caso da deputada Eunice Michiles, que muito embora tenha laços de parentesco por aliança com um deputado estadual, construiu sua trajetória política engajada nas questões femininas, como presidente do Movimento da Mulher Democrática Social (MMDS) e líder do Movimento das Mulheres Pró-Paulo Maluf, além de ter sido a primeira senadora do Brasil. Entre aquelas que não têm nenhuma relação de parentesco com políticos, muitas iniciaram sua carreira política em movimentos sociais dos mais diversos, muitas acumulando militâncias: cinco delas estavam ligadas ao movimento de mulheres e são feministas, quatro, aos movimentos populares de bairros, e uma é oriunda das comunidades eclesiais de base. As restantes iniciaram sua trajetória política ligadas às associações de classe, como profissionais liberais, advogadas, jornalistas. Em relação à faixa etária, a maioria concentra-se entre os 41 e 50 anos (12 destas), sendo que as faixas menos representativas são as extremas: apenas uma delas estava na faixa dos 21 a 30 anos, e outra, na faixa de mais de 60 anos.

Como se pode perceber, apesar de ser heterogênea, a bancada feminina apresenta alguns traços mais marcantes. Predominam as mulheres em uma faixa etária que, em tese, estão livres das obrigações maternas, o que potencialmente lhes dá mais liberdade para a participação política. Além disso, são oriundas das camadas mais altas da população, ligadas de alguma forma às oligarquias políticas do Norte e do Nordeste do país, tendo suas carreiras políticas associadas às dos seus maridos. Hegemonicamente, tratam-se de mulheres com alto grau de estudo, com o terceiro grau completo, com profissões definidas e atuantes nas suas áreas de formação. Se estes dados sociopolíticos das parlamentares não explicam sua atuação na defesa dos direitos e interesses das mulheres na ANC, pelo menos nos trazem mais elementos para analisar a cidadania feminina presente na CF/88. Há de se ter em mente que uma das maiores conquistas, das mais aclamadas pelos movimentos de mulheres/feministas, é a de que o texto constitucional finalmente reconheceu as mulheres como cidadãs iguais aos cidadãos homens, sobretudo nos seus desdobramentos no que tange à igualdade na sociedade conjugal. O que significa, neste contexto, segundo Ávila (2002):

12. Os dados que compõem o perfil da bancada feminina, que se encontram sistematizados no quadro sinóptico em anexo (Anexo 1), são oriundos de Santos (2004) e do sítio da Câmara dos Deputados.

> Ter existência própria dotada de autonomia e direitos. Penso que, dessa forma, viabiliza-se o que (ARENDT, p. 129) definiu como o direito a ter direitos, uma vez que a conquista desse direito exige um sujeito que anuncie seu projeto e que tenha ação na esfera política, participando assim do conflito inerente à democracia e instituindo, como parte desse conflito, a luta contra as desigualdades de gênero.

A evocação de Hannah Arendt nesse excerto remete-nos à problematização do sentido atribuído ao tornar-se sujeito de direitos ou de ter direito a ter direitos, muito utilizado para se referir ao surgimento de novos atores políticos organizados em novos movimentos sociais (SADER, 1995). Para a filósofa, a expulsão da humanidade, a negação total do outro como sujeito está diretamente associada à privação total de direitos. Tal privação, no entanto,

> (...) não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião – fórmulas que se destinavam a resolver problemas dentro de certas comunidades – mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade. Sua situação angustiante não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver ninguém mais que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los (...). A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz (...) são privados não do seu direito à liberdade, mas do direito à ação; não do direito de pensarem o que quiserem, mas do direito de opinarem (ARENDT, 1989, p. 329-330).

A comunidade de pertencimento a que se refere Arendt é a política (a esfera pública) e o direito a ter direitos adviria da capacidade de vocalização das demandas, das opiniões e da ação. A partir disso, e tendo-se em vista o contexto da efervescência participativa e do ufanismo democrático em que se processa a ANC, há plausibilidade na asserção de que a introdução de novos personagens na cena política, da vocalização de novas demandas e da aparição de novas ações signifique a reivindicação original do direito a ter direitos. Ao ampliar-se o escopo interpretativo da reflexão arendtiana, e concentrarmo-nos no caso específico das mulheres, no entanto, podemos questionar a própria qualidade desta reivindicação, da vocalização e da ação. Como ficaria o caso da reivindicação do direito a ter direitos por parte de sujeitos não reconhecidos nas suas peculiaridades, não percebidos na sua individualidade e, portanto, no limite, não percebidos como sujeitos?

A hipótese em exame é a de que, no caso da cidadania feminina oriunda da Carta Constitucional de 1988, o ente percebido como o sujeito de direitos em si é a família, do qual a mulher como indivíduo não se descola. Haveria uma ordem hierárquica de precedência: as mulheres são subsumidas na família. Logo, não têm seus direitos como sujeito garantidos. São percebidas a partir do lugar que ocupam no ente mais amplo que a engloba. Tal suposição corrobora-se por três elementos

cruciais, dois destes apontados anteriormente, a saber: *i)* a história da democracia brasileira em que os direitos sociais tiveram precedência em relação aos civis, sendo, portanto, relegados a um segundo plano na cultura política brasileira; *ii)* o investimento feminista na retórica dos direitos sociais, lógica a partir da qual pautou – e parece que continua a pautar – suas demandas; e *iii)* a força do modelo ideológico de família vigente no Brasil, sobretudo de um modelo particular que fundamenta o conjunto de valores dos legisladores, tomado como universal.

Sobre o modelo ideológico de família, salienta-se que o conceito de família consolidou-se no pensamento social ocidental como instituição humana universal, lugar do afeto e da cooperação e que se constitui em uma oposição simbólica ao mundo público, do trabalho e da política (YANAGISAKO; DELANEY, 1995). Em decorrência da oposição privado/público, o construto ideológico *família* define-se como um dos espaços mais hierárquicos e marcados por profunda desigualdade (ARENDT, 1987). No pensamento social brasileiro clássico, o modelo de família vigente é o patriarcal, com base na distribuição desigual de poder entre seus membros, cujo epicentro é a figura paterna. Desde a década de 1980, tal modelo tem sido alvo de investigações e críticas, tendo-se em vista as transformações e os mais variados arranjos familiares existentes (CORRÊA, 1994). A concepção de família vigente no texto constitucional, no entanto, é, ainda, a de uma família entendida como organização natural, que se estrutura em torno das diferenças sexuais (BRUNO, 1995).

Ao analisar o lugar dos direitos das mulheres no processo constituinte, Bruno (1995) aponta que elas são vistas não como sujeitos de direitos, mas como um "ser na família", que necessita de proteção. Com base na análise dos debates, nas comissões e nas subcomissões, a autora identifica um esforço em manter a família nuclear, monogâmica, heterossexual, a partir de normas de controle e proteção da mulher. O foco é a família; os direitos das mulheres aparecem como concessões em prol da família. Nesse sentido é que a autora percebe a cidadania feminina originária da Constituição Federal de 1988 como *cidadania concedida e subalterna*, tratamento que não se verifica em relação aos homens.

Nesse contexto, a ideia de concessão, embora seja dotada do sentido da dádiva, difere-se daquela descrita por Sales (1994), mencionada anteriormente, no que diz respeito aos pares da relação de doação. Se antes havia, de um lado, o Estado como o grande doador de direitos sociais transfigurados em dádivas e, de outro, os cidadãos como os grandes receptores destas dádivas, aqui temos, de um lado, os constituintes e, de outro, as mulheres brasileiras. Neste caso, portanto, a cidadania feminina concedida institui-se a partir de algumas concessões feitas pelos parlamentares às mulheres, tendo-se em vista a garantia de um bem maior, a coesão familiar. Há uma explícita priorização: os direitos das mulheres são a elas concedidos em função da expectativa do seu desempenho no que lhe é incumbido na família.

Há, portanto, uma cidadania diferenciada para as mulheres, que remete ao reforço de uma desigualdade escamoteada pelo princípio da igualdade, meramente formal. Tal processo reflete uma "ironia histórica: o reconhecimento da diferença, porém sem equidade" (LAVALLE, 2003, p. 76). Ou seja, o reconhecimento da especificidade das mulheres e a garantia da igualdade formal, contudo, não implicou garantia da igualdade material.

Para nosso argumento sobre o englobamento das mulheres como entes na família, não reconhecidas como sujeitos de direitos em si, selecionamos um dos temas que entendemos como crucial para a garantia dos direitos das mulheres e seu reconhecimento como sujeitos com direito a ter direitos: a violência. A escolha deste tema deveu-se ao fato de ser uma das questões mais caras ao movimento feminista e a que teve mais avanço no campo das políticas públicas, ao longo dos anos. Além disso, trata-se de uma questão de grande visibilidade social e peso político no período da ANC e, sobretudo, é uma questão que se situa tanto no campo dos direitos civis quanto no dos direitos sociais. Vejamos por meio da reprodução de alguns trechos do texto constitucional, como a questão da segurança/violência aparece e sua relação com uma cidadania feminina subalterna e concedida.

BOX 1
A questão da violência contra a mulher traduzida na CF/88

Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a *inviolabilidade do direito à vida*, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:

I – Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei;

III – Ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante; (....)

X – São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente da sua violação;

XI – A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou durante o dia, ou por determinação judicial.

Capítulo II – Dos Direitos Sociais

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(Continua)

(Continuação)

Título VIII – Da Ordem Social
Capítulo I – Disposição Geral
Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (...)
Capítulo VII – Da família, da criança, do adolescente e do idoso
Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado (...)
§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Fonte: Brasil (1988).

Segurança é um direito fundamental, corolário dos direitos civis, contudo, ao se tratar do tema da violência contra as mulheres, ou, como ficou traduzida, violência doméstica, antiga demanda dos movimentos de mulheres/feministas, a questão extrapola o campo dos direitos civis e vira uma questão de ordem social, visando ao bem-estar da família, tida como base da sociedade. Importa ressaltar que a proteção à maternidade é um direito social, mais um indício da relevância da *cellula mater* da sociedade para os legisladores.

Como se procurará demonstrar ao longo deste capítulo, tal forma de perceber as mulheres como sujeitos de direitos a partir do ente família, contudo, não é prerrogativa exclusiva do texto constitucional. Na análise que enfoca a questão do enfrentamento da violência contra as mulheres do período pré-constitucional até os dias de hoje identifica-se, subliminar e insidiosamente, a permanência desta concepção nas mais distintas políticas e legislações que envolvem o tema. Serão estas as teses e as questões que orientarão a análise que se realizará da Constituição brasileira no que diz respeito às mulheres ao longo destes seus 20 anos. A seção seguinte escrutinará analiticamente estes elementos, a partir do seguinte roteiro: após a introdução do tema, far-se-á um levantamento histórico seguido da análise de como este surgiu na CF/88, para, em seguida, analisar seus desdobramentos em políticas públicas ao longo dos anos.

3 ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

No tema do enfrentamento da violência, a percepção da mulher como um ente na família, que remete à qualificação da cidadania feminina como concedida e subalterna, impõe-se com especial força. Na *Constituição Cidadã*, a família engloba a mulher como o sujeito titular de direitos; o intuito é o de proteger a mulher tanto de comportamentos imorais quanto da violência familiar. A ênfase parece ser na proteção à família e, por conseguinte, a quem é frágil e necessita de cuidado: as mulheres e as crianças.

Apesar de, como assevera Pitanguy (2002), ter sido fundamental a inclusão na CF/88 do § 8º, do Art. 226, em que o Estado reafirma sua responsabilidade em criar mecanismos para coibir a violência intrafamiliar, questionam-se as consequências do englobamento do sujeito família sobre o sujeito mulher para as políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Não nos parece ser à toa que, no que se refere ao tema da violência, tal artigo seja a única e principal conquista jurídica das mulheres. O efeito negativo da forma como o tema entrou na CF/88 se revela na

> Invisibilização da mulher no que se refere à violência, em especial no âmbito privado, em que pese sejam as mulheres as grandes destinatárias deste tipo de violência. Vale dizer, a violência contra a mulher, seja na esfera privada ou pública, não foi explicitamente tratada na Constituição, e acabou ficando diluída no parágrafo da violência na família e nos preceitos de tratamento igualitário (PANDJIARJIAN, 2006, p. 91).

Obviamente que tais resultados devem ser considerados à luz das condições sociais, culturais e políticas da época, e daí cabe reconhecer seu caráter de grande conquista. A despeito destas considerações, cremos ser crucial apontar para os elementos implícitos a esta forma indireta de garantia dos direitos das mulheres no que diz respeito à violência, já que revelam uma forma de percepção das mulheres persistente até hoje, que coloca em xeque sua condição mesma de sujeito de direitos.

3.1 O desenvolvimento do tema no Brasil

Uma primeira questão a ser colocada diz respeito à definição de violência com que se está lidando nesse contexto. Para além da descrição do fenômeno empírico, o conceito de violência contra as mulheres é polissêmico, variando de acordo com posições teóricas que atravessam o campo de estudos deste fenômeno.[13] Para efeitos desta análise, assumiremos aqui a definição de violência contra as mulheres adotada pelo Estado brasileiro, a qual orienta as legislações e as políticas públicas voltadas ao tema. Trata-se de uma definição oriunda da Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher – convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em 1994:

> Art. 1º Para os efeitos desta convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.

13. Podem-se encontrar diferentes posições e conceitos em Gregori (1993), Grossi (1998a), Soares, (1999), Bandeira Suárez (2002) e Teles e Melo (2002).

> Art. 2º Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica: a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual; b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (CONVENÇÃO..., 1997).

Ao se tomar como referência o ano internacional da mulher, em 1975, como a retomada da mobilização feminista no Brasil, que se convencionou chamar de segunda onda, nestes mais de 35 anos de feminismo brasileiro identifica-se como uma das suas maiores conquistas a colocação do grave problema social da violência contra as mulheres como uma pauta que diz respeito a toda a sociedade brasileira. Foi nos anos 1980 que a luta contra tal forma específica de violência tomou as ruas, tornando-se um dos signos políticos por excelência do movimento, a partir do *slogan* "quem ama não mata" (BARSTED, 1995; HEILBORN, 1996; GROSSI, 1998a e 1993; GREGORI, 1999 e 1993; HEILBORN; SORJ, 1999; PONTES, 1986; BONETTI, 2007).

A repercussão da mobilização em torno do tema já na década de 1980 redundou nas primeiras experiências de iniciativas não governamentais para enfrentar a violência contra as mulheres, como o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher de Belo Horizonte e os SOS – Mulher de São Paulo e Porto Alegre, criados no início da década de 1980 (GREGORI, 1993; GROSSI, 1988; PONTES, 1986; MONTERO; SORJ, 1984). Tais serviços, em linhas gerais, foram concebidos como entidades de apoio às mulheres vítimas de violência, embasados em uma prática feminista de conscientização das mulheres acerca de sua condição de opressão. O objetivo era o de fazer que elas reconhecessem uma experiência comum entre si, de maneira a criarem laços de solidariedade e mútua ajuda para, com isto, resolverem juntas seus problemas.

Costuma-se mencionar que o fenômeno da violência contra as mulheres é um dos mais perversamente democráticos, já que atinge mulheres de distintas classes sociais, raças, cores, credos, orientações sexuais e idades. Quando se lança um olhar mais direcionado à clientela atendida nesses centros, contudo, percebe-se que a maioria é oriunda das camadas urbanas de baixa renda. Esta característica parece ainda se manter em relação às Deams. Mesmo a política sendo desenhada para o atendimento universal às mulheres em situação de violação dos seus direitos, este recorte de classe na procura dos serviços pode ser atribuído tanto a questões mais ligadas ao universo moral quanto ao acesso diferencial a outros recursos. Sob a égide da proteção à intimidade e à privacidade, as mulheres das camadas mais abastadas tendem a resolver seus conflitos em outras esferas.

A partir da experiência dos SOS, demandou-se a criação das Deams, tendo sido a primeira criada em 1985, em São Paulo. Trata-se de uma iniciativa brasileira pioneira e que se configura, hoje, como a mais antiga e consolidada experiência de política pública voltada para o enfrentamento da violência contra as mulheres (DEBERT; GREGORI, 2002; VIEIRA, 2007). Cabe ressaltar que, por anos, estas se traduziram como, senão as únicas, pelo menos, as principais políticas e fontes de investimento do Estado brasileiro na promoção dos direitos das mulheres. Deriva daí sua importância histórica.

Desde sua criação, as Deams passaram por diferentes transformações e foram objeto de muitas pesquisas. Na sua implantação, o princípio norteador foi o de oferecer atendimento às mulheres em situações de violação de direitos, quaisquer que fossem. Ao longo dos anos, no entanto, as Deams especializaram-se em violência doméstica e conjugal e, aos poucos, foram criando uma rotina própria de atendimento às mulheres. No ato do atendimento, a autoridade policial deveria escutar a denúncia, apurar os fatos e proceder a uma investigação. Os agentes detinham o controle dos rumos que a denúncia poderia tomar neste processo. Com esta liberdade sobre as demandas das mulheres, as Deams passaram a adotar alguns procedimentos distintos do que se esperava ser sua forma de funcionamento. Os registros de ocorrências começaram a ser processados na própria delegacia, que passou a funcionar como espaço de mediação e de busca de conciliação entre os casais. As delegadas eram acionadas, a fim de "darem um susto" no agressor, supondo reconfigurar as relações conjugais.

A partir dessa caracterização, as Deams ficaram conhecidas como delegacia que "chama para conversar" (MUNIZ, 1996). Esta definição aponta para uma das duas principais características identificadas na experiência das Deams: por um lado, revelam-se como instâncias privilegiadas de negociação de conflitos e, por outro lado, como

> (...) espécie de pedagogia prática, através da qual se altera o próprio padrão de percepção da violência exercida sobre mulheres, que, às vezes, submetidas há muitos anos a abusos sexuais e agressões, incorporam e naturalizam tais atos, não os identificando como violentos e, muito menos, como criminosos (CARRARA; VIANNA; ENNE, 2002, p. 72).

A prática da negociação e da mediação dos conflitos sofreu um forte impacto a partir do advento da Lei nº 9.099/1995. Com vista a promover agilidade e celeridade na justiça, tal lei criou os Juizados Especiais Criminais (Jecrims), vocacionados para conciliação ou transação penal ao tratar de *causas de menor complexidade*. Com sua instalação, a atuação das Deams reconfigurou-se, acabando por ficar mais restrita. A lógica da celeridade imposta pelos Jecrims

fez que paulatinamente os boletins de ocorrência fossem substituídos pelos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs).[14] Com isso, algumas análises demonstram que, ao longo do tempo, os Jecrims foram passando por um processo de "feminização", pelo fato de a maioria das demandas atendidas serem relativa a casos de violência cujas vítimas são mulheres e, entre estes, majoritariamente casos de violência doméstica e conjugal (DEBERT, 2006).

Sobre esse ponto, interessa resgatar a reflexão empreendida por Debert (2006) sobre os impactos desta política pública na concepção de direitos e no reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos. Chama atenção na análise o que a autora caracteriza como *cidadania malograda*, que se origina da forma de atuação das Deams. Esta concepção de cidadania constitui-se na injunção de marcadores sociais de classe, raça e gênero, bem como no modelo de família que informa esta política. Para esta, a ênfase das Deams no combate à violência doméstica em vez de ser na defesa dos direitos das mulheres, implica o tratamento dos sujeitos que procuram as delegacias, vítimas e agressores, como cidadãos falhos, porque incapazes de exercer direitos civis conquistados, necessitando da intervenção e mediação do Estado.

Além disso, essa ênfase promove o que a autora caracterizou como *reprivatização dos direitos* por meio da qual o papel da família é renovado, sobretudo no que diz respeito aos segmentos mais pobres da população.[15] Segundo ela, no que tange a esta parcela da população, a família é o foco de atenção, e não o indivíduo, o que mais uma vez remete, por um lado, ao englobamento da família como o ente considerado sujeito de direitos em detrimento do indivíduo e, por outro lado, à predominância dos direitos sociais em relação aos direitos civis.[16]

Essa mesma lógica percebe-se na forma como a violência sexual é tratada. No escopo do ideário feminista, o enfrentamento da violência sexual insere-se no registro da defesa da vivência autônoma da sexualidade pelas mulheres, portanto, em um quadro de promoção de direitos individuais (VIEIRA, 2007), o que, como se poderia esperar, enfrenta muitas dificuldades. Foco de preocupação do CNDM desde seus primórdios,[17] até hoje, o tema da violência sexual não encontra muita tradução em políticas públicas.

14. Os TCOs substituem os boletins de ocorrência (BOs) nos casos de crimes de menor potencial ofensivo – como eram considerados os casos de violência contra as mulheres antes da Lei Maria da Penha e não geram inquéritos policiais nem processos criminais. O delegado encaminha o TCO diretamente para o juizado especial, para que se proceda à transação penal.

15. Segundo a autora, segmentos esses "que se considera[m] formado[s] por cidadãos malogrados ou potencialmente passíveis de malogro" (DEBERT, 2006, p. 18).

16. Na medida em que o Estado, por meio da polícia, é chamado a atuar para garantir a segurança das suas cidadãs, já que suas liberdades individuais, como sujeitos de direito, ainda não estão socialmente reconhecidas.

17. Ver a pesquisa por ele encomendada, intitulada "Quando a vítima é mulher" (ARDAILLON; DEBERT, 1987).

> Apenas recentemente a atenção se volta para outras formas de violência, como a sexual (...). Portanto, de início, o combate à violência tampouco apareceu referido ao setor saúde e sim como questão de polícia e legislação (...). Logo, é fundamental salientar a invisibilidade da violência sexual na definição do problema da violência doméstica e, consequentemente, nos dados e pesquisas (ADESSE; SOUZA, 2005, p. 19).

As dificuldades que envolvem esse tipo específico de violência que acomete as mulheres podem ser também compreendidas pela chave analítica do não reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos em si. Novamente aqui se impõe a tensão entre a mulher como sujeito de direitos e como ser na família, já que o que parece estar em jogo é a expectativa de um lugar que cabe à mulher ocupar na sociedade, que "parece estar estreitamente relacionada à quebra das qualidades morais que se espera das mulheres" (SUÁREZ *et al.*, 1999, p. 45). Nesse sentido, a mulher, muito embora tenha sido violentada, é invariavelmente vista com desconfiança, sendo colocada sob avaliação moral.

Segundo Vargas (1999), uma das particularidades que caracterizam o crime de estupro é, na maioria das vezes, a carência de provas materiais e de testemunhas – exigências para a sua comprovação –, para além da palavra do agressor e da agredida. Tais dificuldades são potencializadas quando os envolvidos (agressor e agredida) possuem algum tipo de relacionamento, ou seja, se conhecem. Muitos estudos[18] mostram que a interpretação pelos tribunais dos crimes sexuais fundamenta-se em uma moral sexual que opera em uma lógica dicotômica a partir da qual as mulheres vitimadas são percebidas ou como honestas – ou seja, adequadas a um determinado padrão de feminilidade que atualiza valores como recato e castidade – ou como sua antítese, as "mulheres da vida" (GROSSI, 1998b).

O tema da violência foi, como se procurou demonstrar, a primeira bandeira de aglutinação feminista em relação a questões específicas das mulheres e sua disseminação é fruto do processo político do movimento. Pode-se afirmar que, atualmente, a politização da violência contra as mulheres é um dos maiores patrimônios políticos do movimento feminista brasileiro, apesar de muitos avanços que ainda se fazem necessários e barreiras a serem rompidas. O lugar estratégico que tal bandeira ocupa deve-se, em grande medida, ao fato de ter sido o tema, em larga agenda do movimento, que permitiu ampliar a audiência do seu discurso para além das fronteiras militantes (HEILBORN; SORJ, 1999, p. 210). Trata-se, portanto, de um tema que favorece coalizões e diminui distâncias entre universos de valores entre os cidadãos. É, assim, a inscrição de um dos mais importantes signos políticos da luta feminista no repertório cultural.

18. Ver Ardaillon e Debert (1987) e Campos (2000).

3.2 O enfrentamento da violência contra as mulheres no processo da ANC

3.2.1 A Carta das Mulheres à ANC e os debates

O processo de participação das mulheres na ANC iniciou-se com a campanha "Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher", capitaneada pelo CNDM e lançada em novembro de 1985, em Brasília. Por meio desta campanha, os conselhos estaduais dos direitos da mulher[19] promoveram debates e mobilizações locais, a fim de sistematizar as reivindicações formuladas e as adesões das mulheres ao movimento de participação feminina na Constituição.

Ao final dessa etapa do processo, em agosto de 1986, realizou-se em Brasília o Encontro Nacional Mulher e Constituinte, com o intuito de sistematizar as sugestões oriundas dos debates estaduais e, por fim, elaborar a *Carta das Mulheres à Assembléia Nacional Constituinte (ANC)* (Anexo 2).[20]

Essa carta foi aprovada em Plenário, em um grande evento realizado no Congresso Nacional. Foi entregue pela presidenta do CNDM e por todas as conselheiras ao deputado Ulysses Guimarães, então presidente do Congresso Nacional, em Brasília, em março de 1987. Simultaneamente, também foi entregue em todas as Assembleias Legislativas Estaduais de todo o país e em algumas câmaras municipais, como um ato simbólico de que era uma carta efetivamente nacional (PITANGUY, 2008) e como comprovação da grande capacidade de organização das mulheres na época (CABRAL, 2008).

A entrega dessa carta simbolizou, naquele momento, um marco da força política sintetizada pelo movimento das mulheres. Esta força foi respaldada pelo CNDM que, mesmo com poucos recursos financeiros, não poupou esforços nas suas mobilizações. Movido pelo clamor da luta por uma sociedade mais justa e democrática, o conselho conseguiu reunir em Brasília mais de 2.000 mulheres no anteriormente citado *Encontro Nacional Mulher e Constituinte*. Foi um ato que contou com o apoio de vários segmentos da sociedade civil: representantes de grupos feministas, sindicatos, partidos políticos e associações que incluíam o fim das discriminações por motivo de sexo em seus programas de ação.

De acordo com alguns participantes daquele movimento, 80% das demandas das mulheres foram incorporadas ao novo texto constitucional (PITANGUY, 2008). A nova Assembleia Constituinte recebeu do CNDM mais de 100 propostas e emendas substitutivas e constitutivas. Este material, contendo as reivindicações da

19. Chamados à época de Conselhos da Condição Feminina, aos moldes do primeiro criado em São Paulo, em 1985.
20. Interessa ressaltar que, a despeito de todo esse processo de mobilização e incentivo à participação do maior número possível de mulheres, a legitimidade das demandas das mulheres não deixou de ser contestada em meio aos debates das Comissões da ANC, inclusive pelas parlamentares mulheres (BRASIL, 1987a, p. 46).

carta, foi divulgado entre deputadas e deputados constituintes, bem como nos estados, entre as entidades representativas que, na forma do regimento da assembleia, podiam encaminhar propostas a serem inseridas na Constituição.

A Carta das Mulheres aos constituintes compõe-se de duas partes: a primeira é relativa ao que se denominou de *princípios gerais*, que remete às reivindicações voltadas para a promoção do princípio da igualdade na CF/88; e a segunda trata-se de demandas específicas organizadas por temas. São estes: família, com vista a mudanças na legislação civil; trabalho, voltado para a legislação trabalhista; saúde; educação e cultura; violência, e questões nacionais e internacionais.

Vale salientar que, apesar de muitas conquistas, algumas propostas não foram acolhidas. Isto, no entanto, não impediu que algumas fossem incorporadas em legislações ordinárias, por exemplo, a união civil de pessoas do mesmo sexo e a revisão do direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de pensão salarial para o emprego doméstico (PITANGUY, 2008).

3.2.2 A discussão sobre a violência contra as mulheres nas audiências da ANC

Um primeiro comentário a se fazer sobre as discussões ocorridas durante a ANC a respeito do tema da violência contra a mulher é seu caráter indireto e subliminar. Não parece ser gratuito que o tema da violência contra a mulher se encontre subsumido às discussões sobre família e sobre igualdade entre homens e mulheres. Dificilmente, se encontram nos anais da ANC debates específicos sobre o tema da violência contra a mulher.

Como já salientado anteriormente, a única menção feita ao fenômeno da violência que tangencia as mulheres na CF/88 está no Art. 226, oriundo das discussões ocorridas na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

No contato com o histórico do processo constituinte e com os anais das audiências, identificou-se, desde os primeiros encontros entre os parlamentares que compunham esta subcomissão, uma abertura para ouvir as representantes do CNDM e lançar mão das demandas apresentadas na Carta das Mulheres. Junto a isto, percebe-se também a utilização de uma estratégica discursiva por parte da sociedade civil ali representada para se abordar o tema da violência contra as mulheres a partir da discussão sobre a igualdade entre os sexos.

Na quarta reunião ordinária da subcomissão, realizada no dia 21 de abril de 1987, houve a participação da representante do CNDM, também membro de um comitê consultivo criado pelo conselho para dar suporte jurídico à defesa das reivindicações das mulheres na Constituinte. Este comitê consultivo era composto de oito advogados que se notabilizaram ao longo dos anos anteriores em um

trabalho específico em defesa dos direitos da mulher, como profissionais e militantes do movimento feminista. Na ocasião, a representante foi convidada para falar sobre o tema *natureza da sociedade conjugal*, que envolveu questões como o papel da mulher no casamento, os direitos da mãe solteira e, em menor medida, a violência doméstica.

Interessa notar que, na sua exposição, a representante começa por fazer um inventário da situação feminina nas diferentes constituições brasileiras por meio do qual procurou demonstrar que, apesar das tímidas tentativas de igualar o *status* da mulher ao do homem, ela permanecia reiteradamente em uma condição de subalternidade. Vejamos:

> Foi em 1934 que pela primeira vez o constituinte brasileiro demonstrou sua preocupação pela situação jurídica da mulher, proibindo expressamente quaisquer privilégios ou distinções por motivo de sexo. Embora a Carta de 34 tenha destrinçado esse princípio da igualdade, tornando explícita a impossibilidade de se distinguir pessoas em razão de sexo, mesmo assim, até 1962, pelo código civil, a mulher casada era considerada relativamente incapaz, e necessitava, para todos os atos da vida social, ser assistida pelo marido. Era equiparada aos pródigos, silvícolas e menores púberes. (...) Ressalte-se, que o conceito de chefia fundamentado na condição de sexo sempre determinou, no plano dos costumes e das práticas cotidianas, o exercício de um poder que ultrapassava o limite de suas atribuições legais. O cabeça-de-casal tendia a assumir não tão-somente a direção da sociedade conjugal, como também o controle sobre a vida da cidadã mulher que tinha como esposa (BRASIL, 1987a, p. 24).

Somente a partir disso que a representante toca no delicado tema da violência nas relações familiares, sugerindo aos parlamentares que se utilizassem da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), da ONU, de 1979,[21] como base dos direitos das mulheres. Segundo esta,

> No Brasil a prática de violência na constância das relações familiares decorre, no plano mais abrangente, de uma educação diferenciada que, secularmente discriminatória, em relação à mulher, a tornou submissa ao homem. A violência constante na relação da família no plano mais restrito deita suas raízes na hierarquia inscrita na lei, a qual transformava o marido em patrão da mulher. *A violência doméstica – coações, espancamentos e assassinatos cometidos por maridos contra suas mulheres – requer medidas preventivas que passam fundamentalmente por uma série e profunda mudança nos dispositivos legais que, a despeito da efetiva participação das mulheres em diversos setores da vida nacional, ainda lhes conferem uma cidadania menor*, em flagrante confronto aos direitos elementares da pessoa humana, muitos dos quais consagrados em convenções e tratados internacionais (BRASIL, 1987a, p. 24, grifos nossos).

21. Tal convenção foi adotada no Brasil sob a forma de lei, publicada no *Diário Oficial da União*, de 21 de março de 1984.

Importa contrastar essa referência ao tema da violência conjugal contra as mulheres, um tanto isolada quando se analisam os anais da ANC com o tema da violência sexual. Muito embora seja, comparativamente à violência doméstica, recordista em menções e aparições, o tema do estupro surge em contextos em que o foco, mais uma vez, é a preocupação com a manutenção da *cellula mater*, a família, nos debates acalorados sobre aborto, que, reiteradamente, colocam a mulher em segundo plano. Vejamos as posições acerca do tema a partir da leitura de uma carta enviada à subcomissão por representantes do movimento feminista, em protesto ao suposto pronunciamento de um constituinte:

> O movimento de mulheres da Baixada Santista vê com preocupação que conquistas já incorporadas à lei, em favor da mulher, estejam sendo questionadas, como o caso da lei vigente que permite o aborto em situações de estupro e gravidez de alto risco. A falta de uma posição mais firme de V. Ex.ª em relação a essas conquistas já alcançadas é motivo de preocupação para todas as mulheres brasileiras. As colocações do Constituinte Sotero Cunha, que atribui à mulher a culpa pela violência sexual de que é vítima: "*se uma mulher não quer o homem não consegue estuprá-la, se a mulher não ceder nada acontece*", são levianas, desrespeitosas à dignidade da mulher e merecem das mulheres da Baixada Santista o mais veemente repúdio (BRASIL, 1987a, p. 138, grifos nossos).

Em outra reunião, em que o tema em debate é a emenda constitucional de uma parlamentar acerca da garantia ao direito ao aborto em casos de estupro, gravidez de alto risco de morte da mãe e casos de má-formação fetal com possibilidade de vida vegetativa, o constituinte referido na carta anterior reafirma sua posição:

> Não sei quem foi o autor da lei que dá direito ao aborto no caso de risco de vida, ou no caso de estupro, mas eu *acho que é mais fácil perder alguém por uma questão de risco de vida do que eliminar muitas vidas,* entrando por essa porta. Mais tarde, o médico vai dizer que mandou tirar o filho de alguém porque esse alguém corria risco de vida. Ele atesta que corria o risco de vida e o outro médico tira. (...). Votarei pela rejeição dessa emenda no seu todo, porque sou contra o aborto até mesmo em caso de estupro e alto risco de vida. *(...) muitos dos estupros que acontecem por aí, quase na sua totalidade são provocados por facilidades das pessoas.* (...). A mulher tem possibilidades, eu declarei isso e vou até onde for possível com esse pensamento, que *a mulher tem condições suficientes para evitar o estupro.* (...) Com um revólver na cabeça, sim. *Ela pode até perder a vida, mas tem condição de evitar.* Isso é muito polêmico. É preferível admitir e ter um filho, dar à luz um filho que veio de uma situação irregular... E mais, a mulher não pode estar certa que vai engravidar (BRASIL, 1987a, p. 281).

Como exemplificado, a violência sexual ocupou uma boa parte dos debates dos constituintes, no entanto, de forma a se contraporem às possibilidades de realização de aborto legal nos casos de estupro e risco de morte para a mãe. Neste jogo argumentativo, vigente até hoje, há, claramente, a exemplo do posicionamento do deputado já referido, a negação às mulheres do direito a ter direitos. A manutenção das suas vidas e o direito de decidir sobre seu próprio corpo acaba por lhes serem alienados em favor do direito do ente mais preeminente que a engloba, a família.

3.2.3 A longa trajetória das demandas da *Carta das Mulheres*: de 1988 até hoje

No que nos interessa aqui, o tema da violência recobriu 12 das 70 demandas que compunham a Carta, as quais seguem comentadas.[22] Chama atenção o tempo necessário para que a maior parte das demandas pudesse ser incorporada ao nosso ordenamento jurídico ou ao desenho das políticas governamentais. Assim, somente a partir da segunda metade da década de 1990 começa a haver iniciativas neste sentido, e muitas destas ainda estão por ser atendidas ou ter os mecanismos de efetivação aperfeiçoados.

1. Criminalização de quaisquer atos que envolvam agressões físicas, psicológicas ou sexuais à mulher, fora e dentro do lar.

   Como se percebe, a demanda é ampla e não se restringe ao âmbito doméstico, às relações familiares, já que a violência que acomete as mulheres é oriunda das desigualdades de gênero que estruturam a sociedade brasileira.

   É revelador que a resposta recebida na CF/88 tenha sido no título VIII – Da ordem social, no capítulo VII, Da família, do adolescente e do idoso, o Art. 226. "A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado", § 8º "O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações".

   As mudanças mais significativas surgiram alguns anos depois. Em 2004, a Lei nº 10.886 incluiu a violência doméstica no Código Penal, Art. 129 (GOMES, 2007), prevendo pena de seis meses a um ano para o agressor, o que se pode considerar um primeiro passo em direção à aprovação da Lei nº 11.340, em 2006. Conhecida como Lei Maria da Penha, a referida norma recebeu este nome em homenagem à mulher que protagonizou um caso que se tornou emblemático da violência que acomete as mulheres, escapando com vida, embora paraplégica, de duas tentativas de assassinato empreendida pelo seu então marido. A referida lei tipificou e definiu a violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras importantes inovações que são, ainda, alvo de dissenso e debate.

22. Cabe registrar aqui o levantamento realizado pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA, 2006) sobre avanços, estagnações e retrocessos no campo da garantia dos direitos das mulheres na legislação brasileira pós-Constituinte, que recobre as mais diferentes dimensões da vida das mulheres. Por ora, interessa-nos resgatar algumas destas que dizem respeito mais diretamente à violência contra as mulheres.

2. Consideração do crime sexual como "crime contra a pessoa", e não como "crime contra os costumes", independentemente de sexo, orientação sexual, raça, idade, credo religioso, ocupação, condição física ou mental ou convicção política.

   Desde 2004, tramita no Congresso Nacional projeto de lei que visa alterar o título VI da parte especial do Código Penal, de *dos crimes contra os costumes* para *crimes contra a dignidade sexual*. Mas esta alteração ainda não foi efetivada. Outra mudança nesse campo originou-se da Lei nº 10.224/2001, que alterou o Código Penal ao incluir no seu rol o crime de assédio sexual. Parece-nos sintomático que, justamente estes crimes que remetem mais diretamente à soberania dos indivíduos sobre seus corpos e que dizem respeito majoritariamente às mulheres, sejam tratados de forma tão morosa. Tal demora parece estar associada à persistente preeminência do grupo em detrimento do indivíduo, da honra familiar em detrimento do direito individual.

3. Considerar como estupro qualquer ato ou relação sexual forçada, independente do relacionamento do agressor com a vítima, de ser esta última virgem ou não, ou do local em que ocorra.

   A Lei nº 11.106/2005 retirou a expressão "mulher honesta" – que se entendia como mulher virgem – do Código Penal (item 5) e introduziu outras modificações. No entanto, não há nenhuma menção explícita à questão do relacionamento da vítima com o agressor ou do local do crime, e permaneceu a pena diferenciada para o crime de posse sexual mediante fraude "se o crime é praticado contra mulher virgem, menor de 18 e maior de 14 anos" (GOMES, 2007, Art. 215, parágrafo único).

4. A lei não dará tratamento nem preverá penalidade diferenciada aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor.

   A Lei nº 8.072/1990, que dispõe sobre crimes hediondos, incluiu o estupro e o atentado violento ao pudor como tais e igualou o tempo da pena de seis a dez anos para ambos.

5. Será eliminada da lei a expressão "mulher honesta".

   Somente em 2005, com a Lei nº 11.106, foram suprimidas referências discriminatórias contra a mulher, ao retirar a expressão "mulher honesta" do Código Penal.

6. Será garantida pelo estado a assistência médica, jurídica, social e psicológica a todas as vítimas de violência.

   Sobre essa demanda, as respostas verificam-se mais no desenho de políticas de enfrentamento da violência contra a mulher, como se poderá ver mais adiante; contudo, cabe aqui ressaltar algumas leis que instituem algumas iniciativas.

Com o objetivo de melhor conhecer a magnitude do fenômeno da violência que acomete as mulheres, promulgou-se a Lei nº 10.778/2003, que estabeleceu a notificação compulsória em todo o país para os casos de violência contra a mulher que forem atendidos em serviços de saúde públicos ou privados. Além disso, nesse ano, a Lei nº 10.714 autorizou o Poder Executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher, o que foi disponibilizado a partir de 2005, com a criação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180.[23] Em 2004, a Lei nº 10.886 introduziu o tipo penal especial *violência doméstica* no Código Penal. E, finalmente, em 2006, ocorreu a grande vitória do movimento feminista ao se promulgar a Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, em consonância com o § 8º do Art. 226 da CF/88, com a CEDAW e com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

7. Será punido o explorador ou a exploradora sexual da mulher e todo aquele que a induzir à prostituição.

   No Código Penal brasileiro, o favorecimento da prostituição, a mediação para servir a lascívia de outrem, a manutenção de casa de prostituição, o rufianismo e o tráfico de mulheres são considerados crimes desde 1940. A única mudança que ocorreu foi por meio da Lei nº 11.106/2005, que substituiu a expressão *tráfico de mulheres* por *tráfico de pessoas* e incluiu outro artigo prevendo tráfico nacional interno.

8. Será retirado da lei o crime de adultério.

   O Art. 240 do Código Penal previa o crime de adultério, com pena que variava de 15 dias a 6 meses de detenção. Foi revogado pela Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005; no entanto, permanece no Código Civil (Art. 1.573, inciso I) como motivo de separação judicial.

9. Será responsabilidade do Estado a criação e a manutenção de albergues para mulheres ameaçadas de morte, bem como o auxílio à sua subsistência e a de seus filhos.

   Como se verá adiante no desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres, elas se voltavam, basicamente, para as Deams e casas-abrigo. Em termos de legislação, com a Lei Complementar nº 119/2005, a qual modifica a Lei de 1994 que cria o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), preveem-se recursos para manutenção das casas-abrigo para mulheres vítimas de violência.

23. Uma primeira análise sobre este serviço pode ser encontrada em Bonetti, Pinheiro e Ferreira (2008).

10. A comprovação de conjunção carnal em caso de estupro poderá se realizar mediante laudo emitido por qualquer médico da rede pública ou privada.

    A norma técnica de prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes, do Ministério da Saúde (MS), de 1998, possibilita a realização do laudo por qualquer profissional.

11. A mulher terá plena autonomia para registrar queixas, independentemente da autorização do marido.

    A Lei nº 9.520/1997 revogou dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689/1941, o Código de Processo Penal, referentes ao exercício de queixa pela mulher.

12. Criação de Deams no atendimento à mulher em todos os municípios do país, até mesmo naqueles nos quais não se disponha de uma delegada mulher.

    Desde 1985, quando da criação da primeira Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher, o Estado vem investindo, com oscilações de graus, na criação, na manutenção e no aparelhamento das Deams, bem como nos seus recursos humanos. Sobre este aspecto se poderá ter uma maior clareza no item seguinte, sobre os desdobramentos em políticas públicas no enfrentamento da violência contra as mulheres.

3.3 As políticas federais de enfrentamento da violência contra as mulheres

A prioridade dada à questão da violência doméstica pelo movimento de mulheres refletiu-se na agenda pública desde os anos 1980. Apesar da maneira marginal com que o tema foi inserido nas políticas dos governos estaduais e do governo federal, é possível perceber algum investimento neste sentido desde o período anterior à promulgação da CF/88. Esta incorporação vai se consolidando, não sem momentos de retrocessos, até, finalmente, o lançamento, em 2007, do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, que integra a agenda social do governo federal e conta com o envolvimento de diferentes ministérios. A seguir, busca-se traçar esta trajetória, desde 1985 até 2008, a partir da análise de cinco períodos, organizados de acordo com a configuração das ações governamentais.

3.3.1 1985-1994: da colocação do tema na agenda ao desmantelamento da política federal

O período que antecede imediatamente a ANC tem grande importância na história das políticas para as mulheres no Brasil. Com a criação do CNDM, em 1985, pela primeira vez, se reconhece o tema como relevante para a agenda do governo federal. Entre 1985 e 1989, além de uma forte atuação durante a ANC, o CNDM realizou algumas ações especificamente no campo das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Entre estas, destacam-se a produção de material informativo e a realização de campanhas nacionais de conscientização sobre o

tema; a organização de um encontro de mulheres policiais lotadas nas Deams; e a realização de uma pesquisa sobre as sentenças judiciais relativas a estupro, agressão e homicídio em seis capitais, divulgada em parceria com o Ministério Público (MP) e o Judiciário (PITANGUY, 2003). Pode-se avaliar que o grande objetivo desta atuação estava em colocar o tema no debate público, jogando luz sobre um fenômeno até então discutido de maneira velada e pouco considerado na agenda governamental. Chama atenção, ainda, a discussão sobre o papel do Poder Judiciário na questão, o que somente seria retomado anos depois.

Após o desmantelamento do CNDM, em 1990,[24] contudo, as políticas refrearam-se e as ações voltadas para a defesa dos direitos femininos desaparecem do Orçamento Geral da União (OGU). Pode-se dizer que, durante alguns anos, a política de combate à violência contra as mulheres ficou a cargo dos estados, por meio do funcionamento das Deams e da ampliação de seu número.

3.3.2 1996-1999: Direitos humanos, casas-abrigo e atendimento às vítimas de violência sexual

Em 1994, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o CNDM volta a ganhar força no contexto de preparação da participação brasileira na IV Conferência Mundial da Mulher – Beijing 1995. Este fortalecimento se refletiu na elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), lançado em 1996, que incorporou 13 ações no subtítulo *Mulheres*, seis destas voltadas especificamente para o enfrentamento da violência contra as mulheres. São estas:

> Ação 116. Apoiar o programa nacional de combate à violência contra a mulher, do governo federal.
>
> Ação 117. Incentivar a criação de centros integrados de assistência a mulheres sob risco de violência doméstica e sexual.
>
> Ação 118. Apoiar as políticas dos governos estaduais e municipais para prevenção da violência doméstica e sexual contra as mulheres.
>
> Ação 119. Incentivar a pesquisa e divulgação de informações sobre a violência e discriminação contra a mulher e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher.
>
> Ação 121. Apoiar o projeto de lei que altera o Código Penal nos crimes de estupro e atentado violento à mulher.

24. Após alguns confrontos entre o CNDM e o governo federal acerca de posições sobre temas polêmicos, como o racial e o agrário, inicia-se um processo de redução do Conselho com vista a sua extinção. Sob o argumento de que as mulheres tinham alcançado quase 80% das suas demandas na Constituição, os dirigentes governamentais defendiam que o CNDM poderia ser reduzido por já ter cumprido sua função. As tensões chegaram ao ponto de redundar em uma renúncia coletiva do órgão, em meados de 1989 (PITANGUY, 2008).

> Ação 124. Reformular as normas de combate à violência e discriminação contra as mulheres, em particular, apoio ao projeto do governo que trata o estupro como crime contra a pessoa e não mais como crime contra os costumes.

No período 1996-2000, com o CNDM diretamente vinculado à Secretaria Nacional dos Direitos Humanos,[25] do MJ, é executado o chamado Programa Nacional de Combate à Violência Doméstica e Sexual contra a Mulher, tido como parte integrante do PNDH I. O programa estruturou-se em quatro eixos: coordenação de ações ministeriais, reformulação legal, fortalecimento do aparelho jurídico-policial e campanhas de sensibilização da opinião pública.

As principais iniciativas no período foram: *i)* apoio para a construção e manutenção de casas-abrigo destinadas a mulheres vítimas de violência em situação de risco de vida; *ii)* realização de seminários nacionais reunindo experiências governamentais e não governamentais sobre casas-abrigo e serviços de atendimento; *iii)* capacitação de agentes de segurança pública na área; *iv)* discussões acerca dos impactos da Lei nº 9.099/1995 sobre a repressão à violência contra a mulher; *v)* participação nos debates voltados para a reforma do Código Penal; *vi)* realização das campanhas de sensibilização *Uma vida sem violência é um direito nosso* – Nações Unidas e CNDM; – e *Sem as mulheres, os direitos não são humanos* – CNDM, Cladem e CFEMEA – em 1998; e *viii)* publicação da norma técnica de prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes. Implementou-se, ainda, o chamado Pacto Comunitário contra a Violência Intrafamiliar, no Rio de Janeiro, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com ações de diagnóstico sobre a violência intrafamiliar e consolidação de rede interinstitucional para articular serviços disponíveis em uma área de comunidade de baixa renda para prevenir a violência e melhorar o atendimento. Adicionalmente, foram repassados recursos para organizações não governamentais (ONGs) com projetos de assistência legal a mulheres negras vítimas de violência, capacitação de lideranças e de promotoras legais populares e formação de agentes multiplicadores de prevenção de violência intrafamiliar e doméstica. Discutiu-se, finalmente, a importância de realizar trabalhos com os homens autores de violência – em tal sentido, foi realizado um seminário, em 1999, para promover o debate sobre o papel e a ação dos agressores (BRASIL, 2000).

A década de 1990 foi, portanto, marcada no âmbito do governo federal por importantes iniciativas para o enfrentamento da violência contra as mulheres,

25. Em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania, foi criada, em abril de 1997, a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, posteriormente transformada, em janeiro de 1999, em Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), com assento nas reuniões ministeriais.

mesmo que sob a rubrica da violência doméstica ou intrafamiliar. Apesar da escassez de recursos e do caráter embrionário das ações, é importante destacar que estas iniciativas constituíram um importante começo para a incorporação de um programa de combate à violência contra as mulheres no novo Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e a criação da Sedim, em 2002.

3.3.3 2000-2003: O início da consolidação de um programa de governo

Com a nova organização do PPA do governo federal, cria-se, pela primeira vez do ponto de vista orçamentário e com maior garantia de visibilidade e transparência, o programa Combate à Violência contra as Mulheres (CVCN), que, por ser o único programa sob a responsabilidade do CNDM e, em seguida, da Sedim, acabou incorporando ações também mais abrangentes. O foco, no entanto, foi o combate à violência, sobretudo por meio do repasse de recursos para implantação e manutenção de casas-abrigo e pela articulação com outros serviços, como Deams e Institutos Médico Legais (IMLs). Os anos 2000 a 2002 foram marcados por estas ações. As principais realizações foram:

- ampliação do número de casas-abrigo, entre 1999 e 2002, que passaram de 41 para 71 por meio da celebração de convênios;
- realização de pesquisas junto a estes serviços para conhecer o perfil das mulheres atendidas e do serviço oferecido, em 2000 e 2002;
- ampliação do número de Deams – passaram de 305 para 339 no período;
- realização da Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Deams;
- capacitação de delegadas e demais profissionais de 112 Deams das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/MJ e secretarias estaduais, incluindo também profissionais da Defensoria Pública da União (DPU) do MP, dos IMLs, da polícia militar, entre outros, com vista a fortalecer a perspectiva do atendimento em rede; e
- realização de Encontro Nacional de Delegadas das Deams, quando se discutiu a definição de referências para criação de novas Deams e o aparelhamento das unidades existentes.

O foco da política, no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, acabou sendo traduzido no PNDH II, lançado em 2002. Ampliar os serviços de atendimento à mulher vítima de violência, especialmente Deams e casas-abrigo, e garantir a capacitação dos profissionais destes e de outros serviços integrantes da rede de atendimento, além de realizar encontros e aplicar pesquisas com vista a conhecer melhor os serviços

e garantir a mobilização de seus agentes, foram as ações prioritárias destes anos de fortalecimento do CNDM e de sua Secretaria Executiva e, posteriormente, da Sedim.

O segundo PNDH (BRASIL, 2009), em seu eixo *garantia do direito à igualdade*, no subtítulo Mulheres, apresentava 19 ações, entre as quais:

> 178. Apoiar programas voltados para a sensibilização em questões de gênero e violência doméstica e sexual praticada contra mulheres na formação dos futuros profissionais da área de saúde, dos operadores do direito e dos policiais civis e militares, com ênfase na proteção dos direitos de mulheres afrodescendentes e indígenas.
>
> 179. Apoiar a alteração dos dispositivos do Código Penal referentes ao estupro, atentado violento ao pudor, posse sexual mediante fraude, atentado ao pudor mediante fraude e o alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no marco da plataforma de ação de Pequim.
>
> 180. Adotar medidas com vistas a impedir a utilização da tese da "legítima defesa da honra" como fator atenuante em casos de homicídio de mulheres, conforme entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal.
>
> 181. Fortalecer o Programa Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher.
>
> 182. Apoiar a criação e o funcionamento de delegacias especializadas no atendimento à mulher – Deams.
>
> 183. Incentivar a pesquisa e divulgação de informações sobre a violência e discriminação contra a mulher e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher.
>
> 184. Apoiar a implantação, nos estados e municípios, de serviços de disque-denúncia para casos de violência contra a mulher.
>
> 185. Apoiar programas voltados para a defesa dos direitos de profissionais do sexo.
>
> 186. Apoiar programas de proteção e assistência a vítimas e testemunhas da violência de gênero, contemplando serviços de atendimento jurídico, social, psicológico, médico e de capacitação profissional, assim como a ampliação e o fortalecimento da rede de casas-abrigo em todo o país.
>
> 187. Estimular a articulação entre os diferentes serviços de apoio a mulheres vítimas de violência doméstica e sexual no âmbito federal, estadual e municipal, enfatizando a ampliação dos equipamentos sociais de atendimento à mulher vitimizada pela violência.
>
> 188. Apoiar as políticas dos governos estaduais e municipais para a prevenção da violência doméstica e sexual contra as mulheres, assim como estimular a adoção de penas alternativas e o fortalecimento de serviços de atendimento profissional ao homem agressor.

Em 2003, apesar do novo governo e da criação da nova SPM, ligada diretamente à Presidência da República, não se observa grande inflexão na política de enfrentamento da violência contra as mulheres – inclusive devido à prevalência da programação ainda herdada do governo anterior, o PPA 2000-2003. A ênfase na necessidade de formação de redes de atendimento é reforçada, mas o apoio permanece majoritariamente destinado às casas-abrigo.

É lançado o chamado Plano Nacional de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra a Mulher e realizado o Encontro Nacional de Delegadas e Delegados das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, que reuniu aproximadamente 340 delegadas(os) de todo o país, em uma promoção conjunta da SPM, do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e da SENASP/MJ. Finalmente, foram celebrados convênios com entidades públicas estaduais e municipais e entidades privadas, com vista, especialmente, à: *i)* promoção de eventos de discussão e sensibilização; *ii)* implantação e manutenção de casas-abrigo; e *iii)* capacitação de profissionais atuantes no atendimento às mulheres em situação de violência.

3.3.4 2004-2006: Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), Ligue 180 e Lei Maria da Penha

A partir de 2004, com a elaboração do novo PPA e a mudança na gestão da SPM, o Programa de Combate à Violência contra as Mulheres[26] ganha mais força, apresenta inovações em relação ao período anterior e marca o início de um processo de transformação na política nacional. As casas-abrigo deixam definitivamente de ser o foco da política, que, além de procurar fomentar a implantação de redes de atendimento, englobando os mais variados serviços e políticas públicas, passa a investir na implantação de centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência.

Em julho de 2004, ocorre a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), antecedida de conferências municipais e estaduais, que mobilizaram centenas de milhares de mulheres em todo o país. As diretrizes emanadas da conferência embasaram a elaboração do I PNPM,[27] que dedica um de seus quatro capítulos temáticos ao enfrentamento da violência. O plano de ação deste capítulo é composto por 31 ações, organizadas em sete prioridades, que englobam: *i)* ampliação e aperfeiçoamento da rede de atendimento; *ii)* revisão da legislação nacional; *iii)* ações preventivas e educativas; *iv)* atenção à saúde da mulher vítima de violência doméstica e sexual; *v)* produção de informações; *vi)* capacitação de profissionais na temática; e *vii)* ampliação do acesso à justiça (BRASIL, 2004).

26. Após a revisão anual do PPA em 2005, o programa passou a se chamar Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres.

27. O processo de tradução de diretrizes aprovadas em uma conferência em um plano de governo envolve, necessariamente, perdas importantes. Com isso, como era de se esperar, muitas diretrizes da I CNPM não foram contempladas no plano. E muitas relacionadas ao tema da violência contra as mulheres acabaram incorporadas na Lei Maria da Penha, prevista como uma das ações do PNPM e aprovada em 2006.

Pode-se concluir que esses temas já estavam na pauta das políticas implementadas pelo CNDM desde a segunda metade da década de 1990. Os debates que permearam a I CNPM e o resultado expresso no PNPM são, portanto, o fruto de muitos anos de discussões, implementação de ações e políticas nos estados e nos municípios, organização dos movimentos feminista e de mulheres e tentativas de pautar a questão na agenda pública.

Das principais realizações do plano neste campo, destacam-se a implantação do Ligue 180, entre o final de 2005 e o início de 2006, e a elaboração do anteprojeto de lei que resultou na promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006.

Além da relevância de um serviço nacional e gratuito, que pode constituir uma importante porta de entrada na rede de atendimento para as mulheres em situação de violência, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 tem se revelado bastante útil para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da Política Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, na tentativa de suprir grande lacuna existente no acúmulo de dados sistemáticos e nacionais sobre o fenômeno da violência contra as mulheres no país (GODINHO; COSTA, 2006). Por exemplo, no ano de 2007, foram efetuados quase 200 mil atendimentos a mulheres de todo o país, sendo que 57,4% referiam-se ao encaminhamento a serviços da rede. A prestação de informações e orientações sobre a violência doméstica e familiar e os direitos da mulher respondeu por cerca de um terço dos atendimentos realizados, enquanto pouco mais de 10% foram relatos de violência. O 1% restante diz respeito a registros de reclamações sobre serviços da rede ou a elogios e sugestões.[28]

A promulgação da Lei Maria da Penha representou grande conquista para os movimentos de mulheres e feministas e para as mulheres brasileiras. Uma lei que tipifica a violência doméstica e familiar contra a mulher e cria os mecanismos para coibi-la é uma demanda de décadas e vem coroar um processo lento, mas contínuo de adoção de instrumentos legais para lidar com a questão.

3.3.5 2007-2008: Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher

Se as transformações na Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres se iniciaram com o novo PPA 2004-2007, pode-se situar como o marco da sua inflexão o ano de 2007, em que foi instituído o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Passou-se a investir mais fortemente no incentivo à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem a mulher em situação de violência, tendo-se em vista o oferecimento de um atendimento integral, que leve em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. Por trás desta visão de integralidade no atendimento, há um processo tácito de transformação conceitual da própria concepção de violência contra as mulheres que embasa a política. Tal processo caminha

28. Dados disponíveis em: <http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/docs/estatistica_ligue.pdf>. Para um estudo sobre os dados do serviço Ligue 180, ver também Bonetti, Pinheiro e Ferreira (2008).

na direção da ampliação da definição de violência que parte da categoria teórica e do patrimônio político feminista, *violência doméstica e intrafamiliar*, pedra de toque da Lei nº 11.340/2006, para uma categoria mais abrangente baseada no princípio da integralidade, que incorpora diferentes dimensões do fenômeno da violência que acomete as mulheres. Abre-se, aqui, a possibilidade de incidir sobre as convenções sociais de gênero mais amplas e profundas, traduzidas em intervenções educativas e preventivas, em diferentes áreas, com distintos públicos. Este parece ser o grande ganho que a substituição da concepção de combate à violência contra as mulheres pelo enfrentamento da violência contra as mulheres trouxe, o que pode redundar em uma transformação da cidadania feminina, livrando-a dos adjetivos de concedida e subalterna.

A atuação governamental, portanto, deixa de ser apenas o apoio a serviços e a campanhas isoladas e passa a se ampliar de modo a contemplar o apoio a serviços especializados incluindo: *i)* a capacitação de agentes públicos para prevenção e atendimento; *ii)* a criação de normas e padrões de atendimento; *iii)* o aperfeiçoamento da legislação; *iv)* o incentivo à constituição de redes de serviços; *v)* o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e *vi)* a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública.

Nesse marco geral que orienta a política, a ampliação dos serviços especializados de atendimento à mulher merece destaque pelos resultados alcançados em 2007. Esta ampliação, que se constituiu em atividade central da SPM nesse ano, consistiu no apoio financeiro à construção, à reforma ou ao reaparelhamento dos diversos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência. Como resultado, foi possível contabilizar, no fim de 2007, a existência de 403 delegacias ou postos especializadas de atendimento à mulher, 96 centros de referência e 63 casas-abrigo. Ademais, novos instrumentos começaram a ser implantados, como núcleos especializados nas defensorias públicas – 15 núcleos, em 2007 –, os juizados e varas especializados de violência doméstica e familiar contra a mulher – 129 serviços,[29] em 2007 –, a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e a ouvidoria da SPM.

A ampliação do conceito de violência traduz-se, ainda, nos eixos prioritários do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher, que são: *i)* fortalecimento da rede de atendimento e implementação da Lei Maria da Penha; *ii)* combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres; *iii)* promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão; e *iv)* proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da AIDS.

Lançado em agosto de 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que integra a Agenda Social do governo, reúne ações a serem executadas por um conjunto importante de ministérios/secretarias entre os anos

29. Sendo que, destes, 109 correspondem a juizados e varas adaptados para atender casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

2008 e 2011. Se, neste período, o orçamento da SPM para o tema será de pouco menos de R$ 150 milhões, os demais órgãos aportarão recursos da ordem de R$ 850 milhões, somando um orçamento total de mais de R$ 1 bilhão. O objetivo do pacto é prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, atuando para garantir a redução dos índices de violência não somente por meio da repressão, mas também da prevenção, da atenção, da proteção e da garantia dos direitos daquelas em situação de violência e da promoção de uma mudança cultural que dissemine atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade e à paz.[30]

O pacto tem amplitude nacional, mas, em 2008, foi priorizada a atuação em 12 unidades da Federação (UFs), a saber: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES), Bahia (BA), Ceará (CE), Pernambuco(PE), Pará (PA), Amazonas (AM), Rio Grande do Sul (RS), Distrito Federal (DF), Minas Gerais (MG) e Maranhão (MA). Uma das principais dificuldades enfrentadas deve-se à lentidão inerente ao processo de construção de um projeto integrado entre os diversos órgãos administrativos nos estados e nos municípios. Para o monitoramento e a avaliação dos resultados do pacto foram estabelecidas metas a serem perseguidas ao longo dos quatro anos de implementação desta nova estratégia de atuação, e foi instalada, em outubro de 2007, a Câmara Técnica de Monitoramento das Ações do Pacto. Vinculada ao comitê de articulação e monitoramento do PNPM, tal câmara tem o objetivo de coordenar a execução do pacto, monitorar seu desenvolvimento e o cumprimento das metas apresentadas, definir estratégias e avaliar os resultados alcançados. Desde sua instalação, a câmara visava se reunir periodicamente para elaborar seu planejamento para o período 2008-2011; no entanto, até agora, não há nenhum registro da avaliação da câmara sobre os impactos oriundos do pacto.

Com o lançamento do pacto, no ano de 2007, percebe-se uma verdadeira inflexão na já ascendente trajetória dos recursos aplicados pelo governo federal na Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Apesar do total destinado ao pacto ser pouco expressivo diante de todo o OGU, para esta política, representou um enorme avanço do ponto de vista orçamentário.

O MJ, por meio do seu Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), é um dos órgãos parceiros do Pacto pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Entre suas ações encontra-se o apoio à consolidação da Lei Maria da Penha, por meio de incentivo à criação de juizados especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher, núcleos especializados nas defensorias públicas e penitenciárias femininas, bem como a qualificação das Deams, tanto em infraestrutura quanto em recursos humanos, e a criação de centros de reabilitação dos agressores, sendo que em todas estas ações deve contar com intensa participação da SPM no que tange às diretrizes da política. Além destes, há um projeto

30. Para outros detalhes sobre o pacto, ver Ipea (2009).

que envolve as mulheres de uma forma muito peculiar, que merece ser analisado mais demoradamente por corroborar a tese defendida ao longo deste texto, sobre a mulher ser concebida como "ser na família" e não como sujeito de direitos em si. Trata-se do projeto Mulheres da Paz, originalmente concebido como Mães da Paz.

Tal projeto visa à capacitação de lideranças femininas, moradoras de comunidades dominadas pelo tráfico e pela violência,

> (...) para se aproximar de jovens em situação de risco infracional ou criminal e encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do Pronasci, como o Protejo, Reservista Cidadão, entre outros. As lideranças serão identificadas em cada comunidade por assistentes sociais ligados ao Pronasci. Cerca de 5,3 mil mulheres serão formadas até 2011 no curso de Promotoras Legais Populares, que envolverá temas como direitos humanos, mediação de conflitos e cidadania. Cada uma receberá uma bolsa de R$ 190,00. As expectativas para este projeto são de que 1.325 mulheres sejam atingidas por ano e de que sejam distribuídas 193.500 bolsas no total de R$ 36,765 milhões até 2011 (BRASIL, 2007).

Na sua concepção original, o projeto denominava-se *Mães da Paz*, por fundamentar-se no imaginário da mãe como uma figura que protege e cuida e na identificação de certa liderança "natural" das mães oriundas das chamadas zonas conflagradas. A ideia vinculada a este imaginário era a de que as pessoas envolvidas nas ações previstas fossem cuidadoras – fossem elas irmãs, mães, pais, namoradas etc. –, em geral, relacionadas aos jovens que vivem situações de risco. O conceito de cuidadores remete, por sua vez, a uma ética do cuidado, forjando uma concepção de que os jovens em situação de risco são filhos da comunidade.

Muitas críticas foram dirigidas a esse projeto por parte da sociedade civil. O movimento feminista posicionou-se fortemente contrário a três questões básicas: a estereotipização das mulheres em função da maternidade, a negligência em relação à sua segurança ao atuar junto a jovens em envolvimento com crime nas suas comunidades e a oferta de bolsas de baixo valor. Embora o projeto tenha sido rebatizado como Mulheres da Paz, suas premissas continuaram intactas. Algumas destas questões também foram objeto de crítica da Anistia Internacional (AI), em seu relatório sobre a situação das mulheres em meio à violência (AI, 2008).

O relatório da ONG denuncia a invisibilidade da forma como as mulheres vivem suas vidas em comunidades conflagradas, porque o debate e as preocupações centram-se tradicionalmente nos homens jovens nos contextos de violência armada. Elogia a adoção da Lei Maria da Penha e os esforços empreendidos pela SPM na promoção de políticas no enfrentamento da violência doméstica e familiar; no entanto, ressente-se da falta de atenção do Estado à segurança das mulheres: "sua vivência da exclusão social e sua relação com a segurança pública continuam, em grande parte, negligenciadas" (AI, 2008, p. 12).

Entre várias recomendações ao Estado brasileiro para garantia da correta aplicação da Lei Maria da Penha, o relatório enfatiza a importância de incorporarem-se radicalmente às perspectivas de gênero e de raça na base do Pronasci. Isto significa dizer que, para além da dimensão da violência doméstica e familiar de que trata a Lei Maria da Penha, o Estado brasileiro deve pensar políticas de segurança pública voltadas para necessidades das mulheres, o que significa percebê-las como sujeitos de direitos em si, com demandas específicas no que tange ao seu lugar na sociedade, não se restringindo à sua condição de ser na família, de mãe. O box 2 traz as principais recomendações apresentadas no citado relatório.

BOX 2
Sugestões da AI ao Estado brasileiro no que tange à segurança pública sob a perspectiva das mulheres

- A AI vem mais uma vez pedir às autoridades que:
- Identifiquem a interseccionalidade das questões de gênero e raça com o policiamento e assegurem que projetos e políticas apropriados sejam criados para atender a estas necessidades.
- Reconheçam publicamente e reforcem a mensagem de que as questões de gênero e raça são elementos essenciais para implementação do aspecto de direitos humanos do Pronasci.
- Melhorem a coleta de dados específicos de gênero, de modo a garantir o planejamento de políticas orientadas com base nas questões de gênero, para que os recursos sejam direcionados de maneira pontual e a implementação efetiva destas políticas possa ser avaliada e fiscalizada de forma precisa e independente.
- Assegurem que, com base nos dados coletados, o governo federal, inclusive a SPM, o MJ e a SEDH, bem como outros ministérios pertinentes, com representantes da sociedade civil, reúnam-se para garantir que projetos específicos de gênero sejam incluídos na proposta do Pronasci.
- Assegurem que seja estabelecido um processo para avaliar, de modo independente, a implementação do impacto da proposta do Pronasci sobre as questões de gênero e identificar as áreas estratégicas para as necessidades de segurança das mulheres.

Fonte: AI (2008, p. 80).

O projeto Mulheres da Paz parece-nos exemplar para refletir sobre o foco de interesse desta análise, além de demonstrar uma continuidade na forma de percepção das mulheres pelos legisladores, não apenas como sujeitos de direitos em si, mas apenas também, necessariamente, como integrantes de uma família e com um papel definido a ser nesta desempenhado, foco este presente pelo menos desde a construção da CF/88. Ao atualizar um estereótipo de mulher que o associa ao de mãe que, por sua vez, são significados pelos atributos da abnegação, do altruísmo e do cuidado, o projeto fortalece um modelo ideal de feminino, associado a

uma ética do cuidado e a uma ética da cooperação e da solidariedade tidas como imanentes ao feminino, que tradicionalmente dotam de sentido um modelo hegemônico de feminilidade ocidental (TRONTO, 1997), sobretudo direcionado, de forma civilizatória, às mulheres dos segmentos mais pobres da população.

Novamente aqui se percebe a preeminência da família como o ente a ser protegido, representada pela importância destinada às novas gerações, ou seja, à reprodução da própria família. Neste processo, o Estado, além de escolher em quais cidadãos investir – nos homens jovens em vez das mulheres adultas –, transfere mais uma vez para a família, na figura difusa da mãe de família, o ônus da sua responsabilidade em promover políticas de segurança pública. As mulheres aqui passam a ser mais uma vez negligenciadas nos seus direitos de cidadania, servindo de instrumentos para cuidado e segurança dos homens jovens.

Seria curiosa, se não fosse trágica, a constatação de que passados, pelo menos, mais de 20 anos – isto se não contabilizarmos os primórdios das mobilizações feministas – as mulheres continuam a ser percebidas como cidadãs de segunda categoria.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, buscamos analisar o desenvolvimento dos direitos das mulheres a partir da CF/88, ao longo dos seus 20 anos. Ao debruçarmos-nos sobre o tema, percebemos que, apesar das inúmeras conquistas comemoradas pelo movimento de mulheres/feminista brasileiro, a cidadania feminina oriunda da Carta Magna é, ainda, uma cidadania de segunda classe. A fim de destrinçarmos esta questão, elegemos um tema para o exame da cidadania feminina assim qualificada. Um tema que é de grande relevância para o movimento feminista, o qual até nossos dias tem grande relevância e é fonte de grandes investimentos políticos seja da sociedade civil, seja do governo: a violência contra as mulheres.

A hipótese perseguida ao longo do capítulo, seguindo a análise de Bruno (1995), foi a de que a cidadania feminina que se consolidou na CF/88 é uma cidadania "subalterna e concedida". Tal qualificação está diretamente relacionada com a cultura política brasileira mais ampla que, historicamente, investiu nos direitos sociais – entendidos como dádivas – do que nos direitos civis; e com a forma como o feminismo – ideologia estrangeira nascida no berço de tradições democráticas liberais – dialogou e acomodou-se às realidades e aos valores culturais brasileiros, tendo todas as suas bandeiras e demandas transformadas discursivamente em uma retórica dos direitos sociais e, finalmente, na pregnância e na grande valorização de certo ideário de família em que a mulher, como mãe, tem um papel crucial.

Assim, por meio da análise do desenvolvimento da questão da violência contra a mulher no país, das demandas feministas à ANC, do texto constitucional propriamente dito e dos seus desdobramentos históricos em legislações e políticas públicas,

pudemos verificar que a cidadania feminina se encontra atrelada ao lugar ocupado pelas mulheres na família. Ou seja, em vez de as mulheres serem investidas de direitos como sujeitos em si, elas o são à medida que estão ligadas ao ente "família", como procurou se demonstrar na explicitação do lugar destinado são à demanda das mulheres em relação à violência no texto constitucional (Art. 226) e à sua linha de coerência na legislação sobre violência doméstica (Lei Maria da Penha) e na constituição de um programa de segurança pública com cidadania voltado aos jovens, tendo como base de implementação as mulheres como mães do programa Mulheres da Paz – Pronasci. Tal concepção da cidadania feminina, contudo, não impediu o desenvolvimento das garantias dos direitos das mulheres e das políticas de enfrentamento da violência, bem como a consolidação do tema.

Além da trajetória ascendente do orçamento dedicado ao enfrentamento da violência contra as mulheres, chama-se atenção ao processo de transformação conceitual que embasa o próprio Programa 0156 e que se reflete nas diferentes denominações recebidas ao longo dos sucessivos PPAs e de suas revisões: *i)* no PPA 2000-2003, foi denominado Combate à Violência contra a Mulher; *ii)* no PPA 2004-2007, ganhou um plural, ficando Combate à Violência contra as Mulheres; *iii)* já na revisão de 2005, passou a ser chamado de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres; e, finalmente, *iv)* no PPA 2008-2011 passou a ser chamado de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Mesmo que implícita e intuitivamente, esta transformação aponta para uma mudança conceitual na própria concepção de violência contra as mulheres que informa a política. Esta vai em direção a uma concepção mais ampla que incorpore as mais distintas dimensões do fenômeno da violência que acomete as mulheres, o que se denominou de enfrentamento integral do fenômeno (BRASIL, 2008a).

Diante desse quadro resta-nos apontar para a necessidade de se transpor os obstáculos da nossa cultura política e social, a fim de ampliar a concepção de cidadania das mulheres, buscando extrapolar sua circunscrição a determinados atributos e convenções sociais de gênero. Só assim, parece-nos que alcançaremos uma igualdade material, conjugando criativa e imaginativamente a promoção dos direitos civis ao mesmo tempo em que se promovem e garantem os direitos sociais das mulheres, criando, finalmente, condições de possibilidades para que as mulheres sejam sujeitos de direitos. Talvez esteja aí a ruptura profunda e necessária para se dar início a uma nova e terceira onda do feminismo.

REFERÊNCIAS

ADESSE, L. M.; SOUZA, C. *Violência sexual no Brasil:* perspectivas e desafios. Brasília: SPM, 2005.

ALVAREZ, S. E. Feminismos latino-americanos. *Revista Estudos Feministas*, IFCS-UFRJ, n. 2, v. 6, p. 265-284, 1998.

ALVES, B. M.; PITANGUY, J. *O que é feminismo*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ANISTIA INTERNACIONAL (AI). *Por trás do silêncio*: experiências de mulheres com a violência urbana no Brasil. Relatório, 2008. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR19/001/2008/en/784c4e58-62f1-11dd-9756-f55e3ec0a600/amr190012008por.pdf>.

ARDAILLON, D.; DEBERT, G. *Quando a vítima é mulher*: análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídio. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Ministério da Justiça, 1987.

ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

_____. *Origens do totalitarismo*: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. 7. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 [1989].

ÁVILA, B. Cidadania, direitos humanos e direitos das mulheres. *In:* BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 121-142.

BANDEIRA, L.; SUÁREZ, M. A politização da violência contra a mulher e o fortalecimento da cidadania. *In*: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Editora 34, Fundação Carlos Chagas, 2002, p. 295-320.

BARSTED, L. L. *Reflexões sobre a trajetória do movimento feminista na luta contra a violência*. *In:* SEMINÁRIO INTERNACIONAL FEMININO E MASCULINO: igualdade e diferença na justiça. Porto Alegre, 5-7 jul. 1995.

BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. Prefácio à edição em português. *In*: *Direitos Humanos das Mulheres Passo a Passo*: guia prático para o uso do direito internacional dos direitos humanos e dos mecanismos para defender os direitos humanos das mulheres. *Anais...* Rio de Janeiro: Cepia, 1999.

BONACCHI, G.; GROPPI, A. (Org.). *O dilema da cidadania*: direitos e deveres das mulheres. São Paulo: UNESP, 1994.

BONETTI, A. L.; PINHEIRO, L. S.; FERREIRA, P. C. Violência contra as mulheres e direitos humanos no Brasil: uma abordagem a partir do Ligue 180. *In:* ENCONTRO DA ABEP, 16., 2008, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu: ABEP, 29 set. 3 de out. 2008.

BONETTI, A. L *Entre feministas e "mulheristas"*: uma etnografia sobre promotoras legais populares e novas configurações da participação política feminina popular em porto alegre. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. *Não basta ser mulher, tem de ter coragem*: uma etnografia sobre gênero, poder, ativismo feminino popular e o campo político feminista de Recife/PE. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (8c). *In*: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anais...* Brasília, 1987a. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/>. Acesso em: set. 2008.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRIE.htm>. Acesso em: set. 2008.

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. P*rograma Nacional de Direitos Humanos (PNDH) II*, p. 15-16. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/pndh2.pdf>. Acesso em: set. 2009.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

_____. Ministério da Saúde (MS). *Norma técnica de prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes*. Brasília, 1998.

_____. *Relatório Nacional Brasileiro sobre a Implementação da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995*): à Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas "Mulher 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o século XXI" (Pequim + 5). Nova Iorque, jun. 2000. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dts/documentos/Relatorio%20%20Pequim.pdf>.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: 2004.

_____. Secretaria Especial de políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2008.

_____. Câmara dos Deputados. *Anais da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br>. Acesso em: set. 2008.

BRUNO, D. *Mulher e família no processo constituinte de 1988*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Sociologia, 200 p. Porto Alegre, 1995.

CABRAL, G. *Lobby do batom*, 2008. Disponível em: <www2.camara.gov.br/comissoes/clp/seminario-constituição-20anos/gilda-cabral>.

CAMPOS, C. H. de. Da violência real à institucional. Do Direito Penal clássico ao moderno. *Cadernos Themis Gênero e Direito* – Crimes Sexuais, Porto Alegre, Sulina, ano 1, n. 1, mar. 2000.

CARRARA, S.; VIANNA, A.; ENNE, A. L. Crimes de bagatela: a violência contra a mulher na justiça do Rio de Janeiro. *In*: CORRÊA, M. (Org.). *Gênero e cidadania*. Campinas: Pagu – Núcleo de Estudos de Gênero, 2002, p. 71-112 (Coleção Encontros).

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008 [2001].

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). *Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituinte*: legislação (federal, estadual e municipal) sobre direitos das mulheres a partir da Constituição de 1988. Brasília: Letras Livres, 2006.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER (CNDM). *Carta das Mulheres aos Constituintes*. Brasília, 1987.

CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ. *In*: THEMIS. Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. *Da guerra à paz*: os direitos humanos das mulheres. Instrumentos Internacionais de Proteção. Porto Alegre, 1997.

CORRÊA, M. Repensando a família patriarcal brasileira. Notas para o estudo das formas de organização familiar no Brasil. *In:* CORRÊA, M. *et al*. (Org.). *Colcha de retalhos*: estudos sobre a família no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1994, p. 13-38.

COSTA, A. A. O movimento feminista no Brasil: dinâmica de uma intervenção política. *In:* PISCITELLI, A. *et al.* (Org.). *Olhares feministas*. Brasília: Ministério da Educação, Unesco, 2009. p. 51-82. Volume 10 (Coleção Educação para Todos).

DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. *In*: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.;

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In:* DAGNINO, E. (Org.). *Os anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DEBERT, G. G. Conflitos éticos nas delegacias de defesa da mulher. *In*: DEBERT, G.; GREGORI, M. F. (Org.). *Gênero e distribuição da justiça*: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças. Campinas: Pagu, Núcleo de Estudos de Gênero, 2006, p. 13-56 (Coleção encontros).

DEBERT, G.; GREGORI, M. F. As delegacias especiais de polícia e o projeto gênero e cidadania. *In*: CORRÊA, M. (Org.). *Gênero e cidadania*. Campinas: Pagu, Núcleo de Estudos de Gênero, 2002, p. 9-19 (Coleção encontros).

DUMONT, L. *O Individualismo*: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

_____. *Homo hierarchicus*. O sistema das castas e suas implicações. São Paulo: Edusp, 1992.

ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 61-102.

FRAISSE, G. Entre igualdade e liberdade. *Revista Estudos Feministas*, v. 3, n. 1, p. 164-171, 1995.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista de Estudos Feministas*, v. 15, n. 2, p. 291-308, ago. 2007.

GARCIA, R. C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal*: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 726).

GODINHO, T.; COSTA, M. L. da. Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher. *In*: LEOCÁDIO, A.; LIBARDONI, M. (Org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: Agende, 2006, p. 45-64.

GOLDBERG, A. *Feminismo e autoritarismo*: a metamorfose de uma utopia de liberação em ideologia liberalizante. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, IFCS, Rio de Janeiro, 1987.

GOMES, L. F. (Org). *Constituição Federal. Código Penal. Código de Processo Penal*. 9. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais , 2007.

GREGORI, M. F. Estudos de gênero no Brasil. *In*: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Sociologia. São Paulo: Sumaré, Capes, Anpocs, 1999, p. 223-235 (Comentário crítico).

_____. *Cenas e queixas*: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, ANPOCS, 1993.

_____. *Discours sur les femmes battues*: representations de la violence sur les femmes au rio grande do Sul. Tese (Doutorado) – Université Paris V. Rene Descartes, Paris, 1988.

_____. Novas/velhas violências contra a mulher no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 1, n. 1, p. 462-472, 1993.

GROSSI, M. P. Rimando amor e dor: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo-conjugal. *In*: GROSSI, M.; PEDRO, J. (Org.). *Masculino, feminino, plural*. Florianópolis: Editora Mulheres, 1998a.

_____. Gênero, violência e sofrimento. *In*: *Antropologia em primeira mão*, Ilha de Santa Catarina: PPGAS/UFSC, 1998b, p. 1-22 (Coletânea).

HEILBORN, M. L. Violência e mulher. *In*: VELHO, G.; ALVITO, M. (Org.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1996, p. 89-98.

HEILBORN, M. L.; SORJ, B. Estudos de gênero no Brasil. I*n*: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).* Sociologia. São Paulo: Sumaré, Capes, ANPOCS, 1999, p. 183-223.

IPEA. Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. *In*: *Brasil em Desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: 2009, p. 739-760. Volume 3 (Série: Brasil – o Estado de uma nação).

JELIN, E. Mulheres e direitos humanos. *Revista Estudos Feministas*, UFRJ/UERJ, v. 2, n. 1, p. 117-149, 1994.

LAVALLE, A. G. Cidadania, igualdade e diferença. *Lua Nova*, n. 59, p. 75-93, 2003.

MACHADO, L. Z. *Atender vítimas, criminalizar violências*. Dilemas das delegacias da mulher. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002 (Série Antropologia, nº 319).

MONTERO, P.; SORJ, B. SOS: mulher e a luta contra a violência. *In*: FRANCHETTO, B. *et al.* (Org.). *Perspectivas antropológicas da mulher 4*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 103-107.

MUNIZ, J. Os direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas Deams. *In:* SOARES, L. (Org.). *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, Relume Dumará, 1996.

PANDJIARJIAN, V. Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil. *In*: DINIZ, C. S. G.; MAZONI, L. S.; MIRIM, L. A. L. *Violência, saúde e direitos humanos*: vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra as mulheres no Brasil (1980-2005) – alcances e limites. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006, p. 78-139.

_____. Mulheres: lugar, imagem, movimento. *In*: FRANCHETTO, B.; CAVALCANTI, M. L.; HEILBORN, M. L. (Coord.) *Perspectivas antropológicas da mulher 4*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. *In:* HELLMANN, M. (Org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil "sem a gente não tem jeito"*. São Paulo: Marco Zero, Ildesfes, Labor, 1995.

PINTO, C. *Uma história do feminismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIOVESAN, F. Igualdade de gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. *In*: DANTAS, *et al.* (Org.). *Os alicerces da redemocratização*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 349-377. Volume 1 (Coleção Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois).

PITANGUY, J.; ROMANI, A.; MELLO, M. E. Foreword. *In*: PITANGUY, J. (Ed.). *Violence against women in the international context*: challenges and responses. Rio de Janeiro: Cepia, 2007.

_____. Gênero, cidadania e direitos humanos. *In*: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e Editora 34, 2002, p. 109-120.

_____. Movimento de mulheres e políticas de gênero no Brasil. *In*: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. *As políticas públicas de gênero*: um modelo para armar. O caso do Brasil. Santiago do Chile: Cepal, 2003.

PITANGUY, J. *Mulheres, Constituinte, Constituição*. *In:* SEMINÁRIO VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Gênero, Disoc/Ipea, set. 2008.

PONTES, H. A. *Do palco aos bastidores*: o SOS Mulher (SP) e as práticas feministas contemporâneas. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1986.

RIOT-SARCEY, M. A democracia representativa na ausência das mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, número especial, 2º semestre, CIEC/ECO/UFRJ, p. 247-255, 1994.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970 – 1980. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 9, v. 25, p. 26-37, 1994.

SANTOS, R. L. O. dos. *A participação da mulher no Congresso Nacional constituinte de 1987 a 1988*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOARES, B. M. *Mulheres invisíveis*: violência conjugal e novas políticas de segurança. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

SOARES, V. Muitas faces do feminismo no Brasil. *In:* BORBA, Â.; FARIA, N. GODINHO, T. (Org.). *Mulher e política*: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

SORJ, B. O feminismo e os dilemas da sociedade brasileira. *In*: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Editora 34, 2002, p. 97-107.

SOUZA, M. A participação das mulheres na elaboração da Constituição de 1988. *In:* DANTAS, B. *et al*. (Org.). *Os alicerces da redemocratização*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 403-419. Volume 1 (Coleção Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois).

SUÁREZ, M. *et al*. A noção de crime sexual. *In*: SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. (Org.). *Violência, gênero e crime no Distrito Federal*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. Paralelo 15.

TAYLOR, C. The Politics of Recognition. *In*: GUTMANN, A. (Ed.). *Multiculturalism*: Examining the Politics of Recognition. Princeton, Nova Jérsei: Princeton University Press, 1994.

TELES, M. A. de A.; MELO, M. de. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo, Brasiliense, 2002 (Coleção Primeiros Passos).

TRONTO, J. Mulheres e cuidado: o que as feministas podem aprender sobre a moralidade a partir disso? *In*: JAGGAR, A.; BORDO, S. (Org.). *Gênero, corpo e conhecimento*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997, p. 186-203.

VARGAS, J. D. Familiares ou desconhecidos? A relação entre os protagonistas do estupro no fluxo do sistema de justiça criminal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, jun. 1999.

VIEIRA, M. S. *Universo legal em ato*: a construção de categorias jurídicas em torno da violência sexual. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

YANAGISAKO, S.; DELANEY, C. Introduction. *In:* _____. (Org.). *Naturalizing power.* essays in feminist cultural analysis. Nova Iorque; Londres: Routledge, 1995, p. 1-24.

Sítios visitados:

<http://www2.camara.gov.br/>.

<http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos>.

<http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos/o-processo-constituinte/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>.

<http://www.spmulheres.gov.br>.

ANEXO 1

QUADRO 1
Sinóptico das parlamentares componentes do *lobby* do batom

Nome	Idade	Profissão	Partido	UF	Trajetória política	Relação de parentesco com políticos	Atuação na ANC
Abigail Feitosa	54	Médica	PMDB	BA	Feminista, militou no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e elegeu-se deputada estadual pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nas eleições de 1982. Foi eleita deputada federal com 34.821 votos. Integrou o grupo que estruturou a Comissão Nacional dos Direitos da Mulher. Foi coordenadora-geral do Movimento de Unidade Popular (MUP). Suplente da Comissão Executiva do Diretório Regional do PMDB.	Nenhuma	Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, da Comissão da Ordem Social; e Comissão de Sistematização.
Anna Maria Martins Scorzelli Rattes	48	Advogada	PMDB	RJ	Secretária de apoio comunitário na gestão de seu marido como prefeito de Petrópolis (1983-1986), onde também integrou a Comissão de Direitos Humanos.	Por aliança com o ex-prefeito de Petrópolis, Paulo Rattes, Secretário Nacional do PMDB, no período	Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias; e Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Comissão da Ordem Social.
Benedita Souza da Silva Santos	45	Servidora pública, professora, assistente social e auxiliar de enfermagem.	PT	RJ	Promotora do I e do II Encontros de Mulheres de Favelas e da Periferia no Rio de Janeiro. Conselheira do CNDM no MJ. Titular da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Fundadora e presidenta do Departamento Feminino da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro. Participante do Movimento Negro, de Favelas e de Mulheres de Favelas e da Periferia do Rio de Janeiro. Vereadora e deputada federal.	Nenhuma	Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, da Comissão da Ordem Social (titular); e Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (suplente). Exerceu a função de primeira suplente da secretaria da Mesa.
Beth (Elizabeth) Azize	47	Advogada, jornalista e professora	PMDB	AM	Vice-presidenta do Clube dos Advogados do Brasil. Fundadora do Partido Socialista Brasileiro (PSB) no Amazonas. Presidenta do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Vereadora. Governadora. Deputada federal. Foi eleita pela primeira vez para a Câmara dos Deputados com 17.325 votos. Foi vereadora em Manaus (1976-1982) pelo MDB e deputada estadual (1982-1986) pelo PMDB. Participou como suplente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) Mista Esterilização das Mulheres no Brasil (CD/PDT, 1992); e foi titular da CPI da Violência contra a Mulher (CD/PDT, 1992); e da CPI da Exploração e Prostituição Infanto-Juvenil (CD/PDT, 1992).	Nenhuma	Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, da Comissão de Ordem Social; e Comissão de Sistematização.
Bete (Elizabete) Mendes de Oliveira	38	Atriz	PMDB	SP	Foi eleita deputada federal em 1982, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Deixou o PT para votar em Tancredo Neves no colégio eleitoral. Ingressou no PMDB e foi reeleita em 1986. Participou do Movimento Feminino pela Anistia e dos Movimentos Feministas, Pró-Favelas e do Negro Unificado.	Nenhuma	Licenciou-se do cargo de deputada federal, deixando de participar da ANC para assumir a Secretaria da Cultura do estado de São Paulo.

(Continua)

(Continuação)

Nome	Idade	Profissão	Partido	UF	Trajetória política	Relação de parentesco com políticos	Atuação na ANC
Maria Cristina de Lima Tavares Correia	53	Jornalista	PMDB	PE	Membro da Delegação Brasileira de Parlamentares em Missões no Exterior. Deputada federal. Fundadora do Centro de Estudos Políticos e Sociais Teotônio Vilela.	Nenhuma	Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (suplente); e Subcomissão da Ciência, da Tecnologia e da Comunicação, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes (relatora).
Dirce Maria Tutu Valle Quadros	44	Pesquisadora e assessora política	PSC	SP	Foi eleita pelo Partido Social Cristão (PSC), auxiliada pelo sobrenome do pai. Foi assessora do ex- presidente José Sarney no Senado, quando ele era presidente do Partido Democrático Social (PDS). Obteve 34.228 votos quando disputou sua primeira eleição.	Consanguinidade – filha do ex-presidente da República e ex-prefeito de São Paulo Jânio da Silva Quadros. Aliança – casada com o ex-secretário de planejamento da prefeitura de São Paulo, Marco Antonio Mastrobuono.	Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.
Eunice Mafalda Michiles	58	Comerciária, funcionária pública e professora de educação básica	PFL	AM	Primeira senadora do país. Foi presidente do MMDS e líder do Movimento das Mulheres pró-Paulo Maluf. Chefe da Delegação de Mulheres Brasileiras em Viagem à China. Observadora parlamentar no Congresso que avaliou os resultados da década da mulher, representando o Senado Federal em Naróbi, Quênia (1985). Deputada estadual.	Aliança – casada com Darcy Augusto Michiles, ex-presidente da Câmara Municipal de Maués e ex-deputado estadual do Amazonas.	Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (titular); Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (suplente).
Irma Rosseto Passoni	44	Professora, supervisora de treinamento de pessoal e pedagoga	PT	SP	Ligada às comunidades eclesiais de base, elegeu-se deputada estadual em 1978 pelo MDB. Na reforma partidária, passou para o PT, elegendo-se deputada federal em 1982. Mais tarde reelege-se com 22.166 votos.	Nenhuma	Subcomissão de Política agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, da Comissão da Ordem Econômica (titular); Subcomissão dos Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, da Comissão do Sistema Tributário (suplente).
Lídice da Mata e Souza	31	Economista	PC do B	BA	Em 1982 foi eleita vereadora em Salvador/BA pelo PMDB e liderou a bancada municipal. Primeira mulher prefeita eleita em Salvador. Foi para a Câmara dos Deputados pela primeira vez com 36.450 votos. Teve forte atuação política no movimento de mulheres, tendo participado do início de toda a organização das mulheres na Bahia e, também, de movimentos por creches nos bairros. Participou também do movimento em nível nacional para criar o CNDM, no governo Tancredo Neves.	Nenhuma	Subcomissão da Organização Eleitoral e Partidos Políticos, da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (titular); e Comissão de Sistematização (suplente).
Antonia Lúcia Navarro Braga		Assistente social	PFL	PB	Presidiu a Fundação Social do Trabalho (FUNSAT), órgão subordinado ao governo estadual, de 1982 a 1986. Elegeu-se pela primeira vez para uma função legislativa com 92.324 votos. Titular da CPI Mista de Esterilização das Mulheres no Brasil; suplente no PL nº 1.399/2003, Estatuto da Mulher; Suplente na CPI da Violência contra a Mulher.	Aliança – casada com ex-governador da Paraíba, Wilson Braga.	Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (primeira vice-presidenta).

(Continua)

(Continuação)

Nome	Idade	Profissão	Partido	UF	Trajetória política	Relação de parentesco com políticos	Atuação na ANC
Lúcia Vânia Abrão Costa	43	Jornalista	PMDB	GO	Ocupou cargo de confiança no governo de seu marido. Titular da CPMI da Exploração Sexual (2003), suplente da Comissão Especial do Ano Internacional da Mulher Latino-Americana (2005).	Aliança – casada com o senador Iraputam Costa Júnior, ex-governador de Goiás (GO).	Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (titular); e Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, da Comissão da Ordem Social (suplente).
Márcia Kubitschek	44	Jornalista	PMDB	DF	Foi responsável pelo escritório da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) em Nova Iorque. Com o apoio do então governador do DF, José Aparecido, foi a quarta colocada nas eleições, com 22.746 votos, em seu primeiro mandato político.	Consanguinidade – filha do ex-presidente Juscelino Kubitschek.	Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (titular).
Maria de Lourdes Abadia	43	Assistente social e consultora	PFL	DF	Coordenadora ou diretora executiva da Fundação do Serviço Social do DF (1985-1986). Foi por 14 anos administradora regional da região administrativa de Brasília, Ceilândia. Obteve a segunda colocação, com 40.016 votos, em sua primeira campanha eleitoral. Foi vice-governadora do DF.	Nenhuma.	Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, da Comissão da Ordem Social (segunda vice-presidenta); e Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias Individuais, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (suplente).
Maria Lúcia Mello de Araújo	52	Professora	PMDB	AC	Presidente da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em Rio Branco, no estado do Acre (AC) e presidenta da Fundação do Bem-Estar Social, em Rio Branco/AC. Teve o mandato de deputada federal cassado e os direitos políticos suspensos por dez anos, na legislatura 1967-1971, diante do disposto no Art. 4º do Ato Institucional nº-5. Prima do governador eleito de seu estado, voltou à Câmara dos Deputados com 66.973 votos.	Aliança – viúva do primeiro governador eleito do Acre, em 1962, Augusto de Araújo, cassado em 1964.	Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (titular); e Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (suplente).
Maria Marluce Moreira Pinto	49	Empresária industrial	PTB	RR	Vinda do PDS como o marido, entrou na Câmara pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com 2.732 votos.	Casada com o ex-governador do Território de Roraima (RR) e deputado federal Ottomar de Souza Pinto.	Subcomissão do Poder Executivo, da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (suplente); e Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios da Comissão da Organização do Estado (suplente).
Moema Corrêa São Tiago	39	Advogada	PDT	CE	Exilada em 1973, retornou ao país em 1979. Foi eleita para sua primeira função legislativa com 1.472 votos.	Consanguinidade – sobrinha de Flávio Marcílio, deputado federal pelo Ceará e Aliança – sobrinha da mulher do senador Virgílio Távora (PDS).	Subcomissão da Organização Eleitoral e Partidos Políticos (suplente) e Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas (titular), da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

(Continua)

(Continuação)

Nome	Idade	Profissão	Partido	UF	Trajetória política	Relação de parentesco com políticos	Atuação na ANC
Myriam Nogueira Portella Nunes	55	Advogada e servidora pública	PDS	PI	Funcionária federal por concurso, trabalhou no Tribunal Regional do Trabalho (TRT) do Piauí (PI) (1965-1985) Na condição de primeira-dama do PI, foi presidenta da Comissão de Assistência Comunitária (1979-1983) e presidenta da Comissão Estadual do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, da Secretaria de Educação do Piauí (1981). Em 1979, foi condecorada com o diploma do Conselho Nacional da Mulher do Brasil – planejamento familiar. Em 1985, concorreu à prefeitura de Teresina pelo PDS, mas foi derrotada. Foi presidenta do conselho municipal da criança e do adolescente (1996). Em seu primeiro cargo legislativo, foi eleita para a ANC, com 26.956 votos.	Aliança – viúva do ex-governador do Piauí, Lucídio Portella, eleito em 1978, posteriormente eleito Senador pelo Partido Liberal (PL) (1991-1999).	Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, da Comissão da Ordem Econômica (titular); e Subcomissão do Poder Legislativo, da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (suplente).
Raquel Candido e Silva	36	Técnica em saúde	PFL	RO	Integrou-se à política em Rondônia (RO), apoiando os sem-terra e os garimpeiros. Foi vereadora em Porto Velho pelo PMDB, onde se destacou apoiando a luta a favor da construção de moradia para as populações pobres. Depois, ingressou no Partido da Frente Liberal (PFL), conseguindo se eleger deputada federal com 12.734 votos. Apresentou várias emendas na feitura do novo texto constitucional a respeito das atividades minerais ou atividades profissionais ligadas ao setor.	Nenhuma.	Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, da Comissão da Ordem Econômica (titular); e Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente da Comissão da Ordem Social (suplente).
Raquel Capiberibe da Silva	48	Pedagoga	PSB	AP	Foi secretária municipal de educação em Macapá, no estado do Amapá, em 1963. Prefeita-interina e vice-prefeita de Macapá (AP), em 1986. Trabalhou na Comissão Permanente da Seguridade Social e Família, como suplente (1996-1997), e na Comissão Temporária Especial para Implementação das Decisões da IV CMM, como titular, em 1997. Oriunda do PTB foi eleita, em 1985, pelo PMDB, estreando na Câmara dos Deputados com 4.754 votos	Consanguinidade – seu irmão foi secretário de Agricultura do Amapá (1985-1987), Prefeito de Macapá (1988-1992) e Governador do estado do Amapá (1995-1999), reeleito em 1988.	Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, da Comissão da Ordem Social (suplente); e Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária da Comissão da Ordem Econômica (titular).
Rita de Cássia Paste Camata		Jornalista	PMDB	ES	Teve sua candidatura lançada pelo marido e recebeu a maior votação de seu Estado, 136.031 votos. Em 1991, foi condecorada com o Certificado de Mulher Destaque na Política pelo CNDM. Representante da Câmara dos Deputados na IV CMM em Pequim, China, em 1995. Participou como titular da Comissão Mista *Esterilização das Mulheres no Brasil*. Atuou como suplente na Comissão Externa sobre a Violência contra a Mulher. Membro e titular do Conselho Consultivo pela Saúde da Mulher (2007).	Aliança – casada com o ex-governador do Espírito Santo e senador Gerson Camata.	Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (suplente), da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (titular); e Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (suplente).
Isabel Gomes Furtado	46	Jornalista, radialista e professora	PFL	RO	Em 1982, foi eleita deputada federal pelo PDS. Voltou à Câmara dos Deputados pelo PFL, com 32.223 votos. Foi chefe da Superintendência da Amazônia (AM), da Radiobrás e apresentadora do programa Regra do Jogo, na TV Alamanda, retransmissora do Sistema Brasileiro de Televisão (SBT)/RO, 1996.	Casada com Rômulo Villar Furtado, secretário-geral do Ministério das Comunicações durante o governo José Sarney (1985-1990).	Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (suplente); e Subcomissão da Ciência, da Tecnologia e da Comunicação, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (titular)

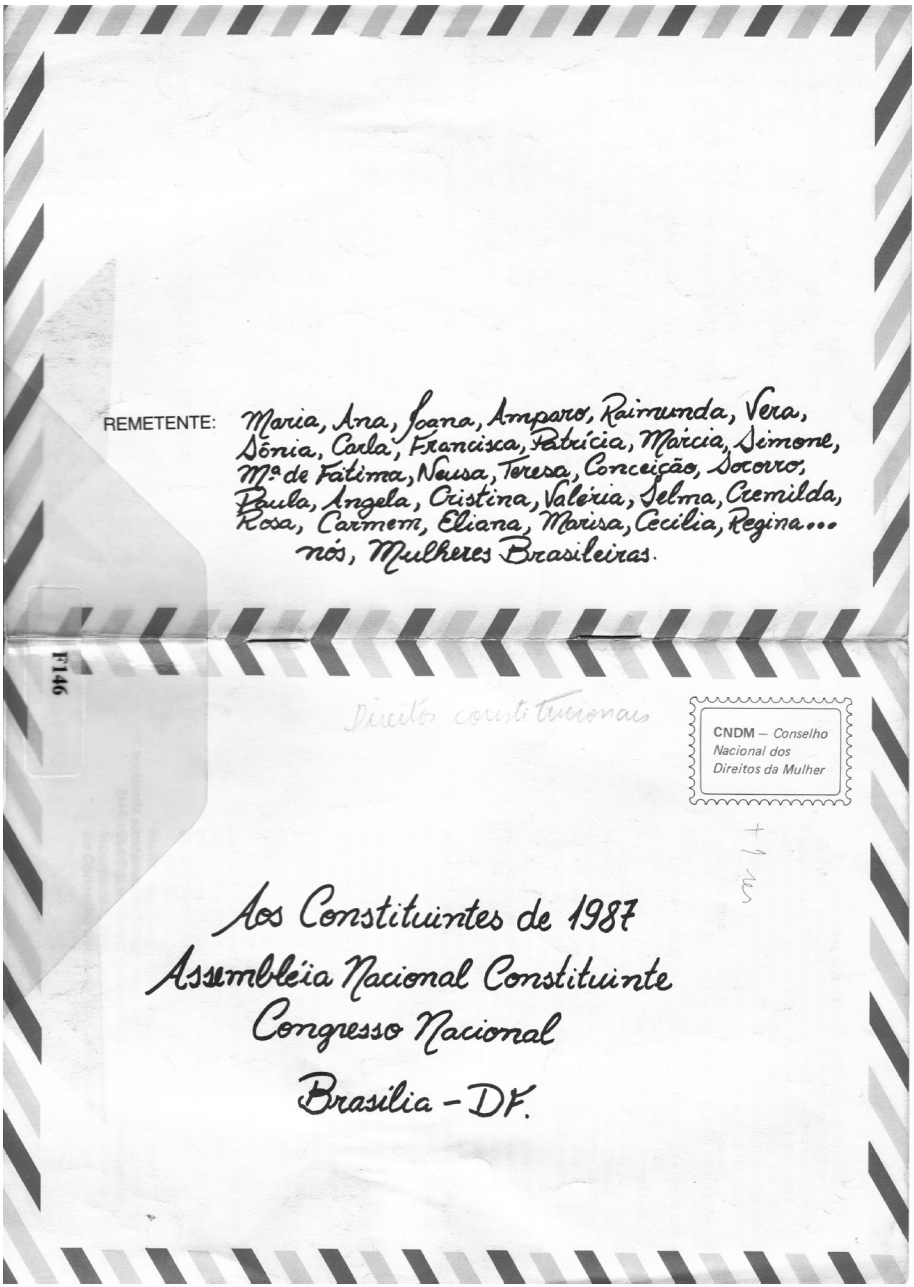
(Continua)

(Continuação)

Nome	Idade	Profissão	Partido	UF	Trajetória política	Relação de parentesco com políticos	Atuação na ANC
Rose Rosilda de Freitas		Radialista e agri-mensora	PMDB	ES	Membro da Comissão Feminina em Favor dos Direitos Humanos. Membro do Centro de Integração da Mulher (CIM). Com sua popularidade como radialista, elegeu-se deputada estadual pelo PMDB, em 1982, sendo a única deputada na Assembleia Legislativa. Participou intensamente da campanha pela Anistia e é considerada feminista. Em 1985, disputou, na convenção de seu partido, a indicação para concorrer à prefeitura de Vitória, sendo derrotada por Hermes Laranja. Elegeu-se deputada federal com 36.132 votos.		Subcomissão do Sistema Financeiro, da Comissão do Sistema Tributário (titular).
Sadie Rodrigues Hauache		Jornalista e empresária	PFL	AM	Em 1982, tentou, sem êxito, eleger-se senadora pelo PDS. Foi eleita, pela primeira vez, para a Câmara com 16.813 votos. Integrante da Delegação de Parlamentares Brasileiros, na XLIV Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em1989. Membro fundador do PSDB.		Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (titular); e Subcomissão da Ciência, da Tecnologia e da Comunicação, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (suplente).
Sandra Martins Cavalcanti	62	Professora	PFL	RJ	Começou sua carreira política como vereadora, no antigo DF, eleita pela União Democrática Nacional (UDN) em 1954 e 1958. Em 1960, elegeu-se deputada estadual por este partido. De 1962 a 1964, no governo Carlos Lacerda, foi secretária de serviços sociais. Em 1964, fundou e foi a primeira presidenta do Banco Nacional da Habitação (BNH), permanecendo no cargo até 1965. Foi delegada do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 1961, e à ONU, em 1965. Nas eleições de 1974, foi eleita deputada estadual pela Arena e, em 1978, foi candidata derrotada ao Senado. Em 1982, disputou o governo do estado do Rio de Janeiro pelo PTB. Foi a deputada mais votada pelo PFL/RJ, em 1986, com 137.595 votos.	Nenhuma	Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (suplente); e Comissão de Sistematização (titular).
Wilma Maria de Faria Maia	42	Professora	PDS	RN	Foi eleita pela primeira vez para a função legislativa com 143.583 votos. Foi secretária estadual do Trabalho e Bem-Estar Social, nos anos de 1982 a 1986. Assumiu a prefeitura de Natal, no estado do Rio Grande do Norte (RN), em 1989.	Aliança – casada com o senador Lavoisier Maia.	Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, da Comissão da Ordem Social; e Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

ANEXO 2

CARTA DAS MULHERES AOS CONSTITUINTES



REMETENTE: Maria, Ana, Joana, Amparo, Raimunda, Vera, Sônia, Carla, Francisca, Patrícia, Márcia, Simone, Mª de Fátima, Nevsa, Teresa, Conceição, Socorro, Paula, Ângela, Cristina, Valéria, Selma, Cremilda, Rosa, Carmem, Eliana, Marisa, Cecília, Regina... nós, Mulheres Brasileiras.

F146

Direitos constitucionais

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

+1 ex

Aos Constituintes de 1987
Assembléia Nacional Constituinte
Congresso Nacional
Brasília – DF.



FJ46

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
Ministério da Justiça - Edifício Sede - sala 458 - Esplanada dos Ministérios
CEP: 70064 - Brasília - DF - Tel.: (061) 226-8015, r. 122 e 224-3448

Carta das Mulheres

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em novembro de 1985, lançou a Campanha Mulher e Constituinte. Desde então, o CNDM percorreu o país, ouviu as mulheres brasileiras e ampliou os canais de comunicação entre o movimento social e os mecanismos de decisão política, buscando fontes de inspiração para a nova legalidade que se quer agora. Nessa Campanha, uma certeza consolidou-se: CONSTITUINTE PRA VALER TEM QUE TER PALAVRA DE MULHER.

Para nós, mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz e à vez na vida pública, mas implica, ao mesmo tempo, a dignidade na vida cotidiana, que a lei pode inspirar e deve assegurar, o direito à educação, à saúde, à segurança, à vivência familiar sem traumas. O voto das mulheres traz consigo essa dupla exigência: um sistema político igualitário e uma vida civil não autoritária.

Nós, mulheres, estamos conscientes que este país só será verdadeiramente democrático e seus cidadãos e cidadãs verdadeiramente livres quando, sem prejuízo de sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade, for garantido igual tratamento e igual oportunidade de acesso às ruas, palanques, oficinas, fábricas, escritórios, assembléias e palácios.

Nesse importante momento, em que toda a sociedade se mobiliza para uma reconstituição de seus ordenamentos, gostaríamos de lembrar, para que não se repita, o que mulheres já disseram no passado:

"Se não for dada a devida atenção às mulheres, estamos decididas a fomentar uma rebelião, e não nos sentiremos obrigadas a cumprir leis para as quais não tivemos voz nem representação" (Abigail Adams, 1776).

Hoje, dois séculos após estas palavras, no momento em que a sociedade brasileira se volta para a elaboração de uma nova Constituição, nós, mulheres, maioria ainda discriminada, exigimos tratamento especial à causa que defendemos.

Confiamos que os constituintes brasileiros, mulheres e homens, sobre os quais pesa a grande responsabilidade de refletir as aspirações de um povo sofrido e ansioso por melhores condições de vida, incorporem as propostas desta histórica Campanha do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Eis o que nós, mulheres, reunidas num Encontro Nacional, no dia 26 de agosto de 1986, queremos:

I - Princípios gerais

Para a efetivação do princípio de igualdade é fundamental que a futura Constituição Brasileira:

1 - Estabeleça preceito que revogue automaticamente todas as disposições legais que impliquem em classificações discriminatórias;

2 - Determine que a afronta ao princípio de igualdade constituirá crime inafiançável;

3 - Acate, sem reservas, as convenções e tratados internacionais de que o país é signatário, no que diz respeito à eliminação de todas as formas de discriminação;

4 - O reconhecimento da titularidade do direito de ação aos movimentos sociais organizados, sindicatos, associações e entidades da sociedade civil, na defesa dos interesses coletivos.

Leis complementares e demais normas deverão garantir a aplicabilidade desse princípio.

II - Reivindicações específicas

Família

A nova Constituição deverá inspirar diversas mudanças na legislação civil, estabelecendo:

1 - A plena igualdade entre os cônjuges no que diz respeito aos direitos e deveres quanto à direção da sociedade conjugal, à administração dos bens do casal, à responsabilidade em relação aos filhos, à fixação do domicílio da família, ao pátrio poder;

2 - A plena igualdade entre o casal no que concerne ao registro de filhos;

3 - A plena igualdade entre os filhos não importando o vínculo existente entre os pais;

4 - A proteção da família, seja ela instituída civil ou naturalmente;

5 - Acesso da mulher rural à titularidade de terras em Planos de Reforma Agrária qualquer que seja seu estado civil;

6 - A maternidade e a paternidade constituem valores sociais fundamentais, devendo o Estado assegurar os mecanismos do seu desempenho;

7 - A lei coibirá a violência na constância das relações familiares, bem como o abandono dos filhos menores.

Trabalho

A legislação trabalhista usando por base o princípio constitucional de isonomia deve garantir:

1 - Salário igual para trabalho igual;

2 - Igualdade no acesso ao mercado de trabalho e na ascensão profissional;

3 - Extensão dos direitos trabalhistas e previdenciários de forma plena às empregadas domésticas e às trabalhadoras rurais;

4 - Igualdade de tratamento previdenciário entre homens e mulheres, devendo ser princípio orientador da legislação trabalhista a proteção à maternidade e ao aleitamento através de medidas como:

– a garantia do emprego à mulher gestante;

– extensão do direito à creche no local de trabalho e moradia para as crianças de 0 a 6 anos, filhos de mulheres e homens trabalhadores;

5 - Estabilidade para a mulher gestante;

6 - Licença ao pai nos períodos natal e pós-natal;

7 - Licença especial às pessoas no momento da adoção, sem prejuízo do emprego e do salário, independentemente da idade do adotado;

8 - Proteção à velhice com integralidade salarial em casos de aposentadoria ou pensão por morte;

9 - Eliminação do limite de idade para prestação de concursos públicos;

10 - Direito do marido ou companheiro a usufruir dos benefícios previdenciários decorrentes da contribuição da esposa ou companheira;

11 - Extensão dos direitos previdenciários dos trabalhadores urbanos aos trabalhadores rurais, homens e mulheres.

12 - Direito de aposentadoria especial aos trabalhadores rurais: 50 anos de idade para as mulheres e 55 anos para os homens, bem como aposentadoria por tempo de serviço aos 25 anos para as mulheres e 30 para os homens, com salário integral;

13 - Direito de sindicalização para os funcionários públicos;

14 - Salário família compatível com a realidade, extensivo aos menores de 18 anos.

Saúde

1 - O princípio "a saúde é um direito de todos e dever do Estado", na especificidade "mulher", deve garantir que as ações de saúde prestadas à população sejam entendidas como atos de co-participação entre todos e o Estado, envolvendo direitos e deveres de ambos.

1.1 - Criação de um Sistema Único de Saúde constituído a partir de uma nova política nacional de saúde e implementado por serviços públicos de saúde coletiva e assistência médica integrados; submetendo-se os serviços privados às diretrizes e controle do Estado;

1.2 - O Sistema Único de Saúde deve ser gerido e fiscalizado pela população organizada, que, através de Conselhos Comunitários, deverá participar das decisões sobre Programas e Financiamentos.

2 - Garantia de Assistência Integral à Saúde da Mulher em todas as fases da sua vida, independentemente de sua condição biológica de procriadora, através de programas governamentais discutidos, implementados e controlados com a participação das mulheres.

3 - Proibição de toda e qualquer experimentação com mulheres e homens de substâncias, drogas, meios anticoncepcionais que atentem contra a saúde e não sejam de pleno conhecimento dos usuários nem fiscalizados pelo poder público e a população.

3.1 - Fiscalização da produção, venda, distribuição e comercialização de meios químicos e hormonais de contracepção, proibindo a comercialização de drogas em fase de experimentação por empresas nacionais ou multinacionais.

4 - Garantia a todos os cidadãos, homens e mulheres contribuintes ou sujeitos de direito, da igualdade de tratamento em todas as ações da Previdência Social.

5 - Será vedada ao Estado e às entidades nacionais e estrangeiras toda e qualquer ação impositiva que interfira no exercício da sexualidade. Da mesma forma, será vedada ao Estado e às entidades nacionais e estrangeiras, públicas ou privadas, promover o controle da natalidade.

6 - Será garantido à mulher o direito de conhecer e decidir sobre seu próprio corpo.

7 - Será garantido à mulher o direito de amamentar seus filhos ao seio.

8 - O Estado reconhecerá à maternidade e à paternidade relevante função social, garantindo aos pais os meios necessários à educação, creche, saúde, alimentação e segurança de seus filhos.

9 - Garantia de livre opção pela maternidade, compreendendo-se tanto a assistência ao pré-natal, parto e pós-parto, como o direito de evitar ou interromper a gravidez sem prejuízo para a saúde da mulher.

10 - É dever do Estado oferecer condições de acesso gratuito aos métodos anticoncepcionais, usando metodologia educativa para esclarecer os resultados, indicações, contra-indicações, vantagens e desvantagens, alargando a possibilidade de escolha adequada à individualidade de cada mulher e, ao momento específico, de sua história de vida.

Educação e Cultura

1 - A educação, direito de todos e dever do Estado, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, dentro dos ideais de defesa da democracia, do aprimoramento dos direitos humanos, da liberdade e da convivência solidária.

1.1 - A educação dará ênfase à igualdade dos sexos, à luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais e multirraciais do povo brasileiro;

1.2 - O ensino da história da África e da cultura afro-brasileira deverá ser obrigatório desde a educação básica.

2 - A educação é prioridade nacional e cabe ao Estado responsabilizar-se para que seja universal, pública, gratuita, em todos os níveis e períodos, desde o primeiro ano da criança.

2.1 - É dever do Estado combater o analfabetismo.

3 - Os recursos públicos deverão destinar-se exclusivamente à escola pública, objetivando a qualidade do ensino, sua expansão e manutenção.

3.1 - Cabe ao Estado atenção especial à formação dos agentes da educação e às condições em que exerce o seu trabalho visando à qualidade do ensino.

4 - O Estado deverá dar atenção especial aos alunos portadores de deficiências físicas ou mentais.

5 - Caberá ao Estado garantir o acesso da mulher, rural e urbana, a cursos de formação, reciclagem e atualização profissional.

6 - É dever do Estado zelar para que a educação e os meios de comunicação estejam a serviço de uma cultura igualitária.

6.1 - O Estado garantirá perante a sociedade a imagem social da mulher, como trabalhadora, mãe e cidadã responsável pelos destinos da nação, em igualdade de condições com o homem, independentemente da origem étnico-racial.

7 - O Estado assegurará a liberdade de pensamento e expressão; a liberdade de produção, distribuição e divulgação do produto cultural pelos meios de comunicação social, desde que não veiculem preconceitos e estereótipos discriminatórios.

8 - Deverão ser incorporados aos estudos e estatísticas oficiais dados relativos a sexo, raça e cor.

Violência

1- Criminalização de quaisquer atos que envolvam agressões físicas, psicológicas ou sexuais à mulher, fora e dentro do lar.

2- Consideração do crime sexual como "crime contra a pessoa" e não como "crime contra os costumes", independentemente de sexo, orientação sexual, raça, idade, credo religioso, ocupação, condição física ou mental ou convicção política.

3 - Considerar como estupro qualquer ato ou relação sexual forçada, independente do relacionamento do agressor com a vítima, de ser esta última virgem ou não e do local em que ocorra.

4 - A lei não dará tratamento nem preverá penalidade diferenciados aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor.

5 - Será eliminada da lei a expressão "mulher honesta".

6 - Será garantida pelo Estado a assistência médica, jurídica, social e psicológica a todas as vítimas de violência.

7 - Será punido o explorador ou exploradora sexual da mulher e todo aquele que a induzir à prostituição.

8 - Será retirado da lei o crime de adultério.

9 - Será responsabilidade do Estado a criação e manutenção de albergues para mulheres ameaçadas de morte, bem como o auxílio à sua subsistência e de seus filhos.

10 - A comprovação de conjunção carnal em caso de estupro poderá realizar-se mediante laudo emitido por qualquer médico, da rede pública ou privada.

11 - A mulher terá plena autonomia para registrar queixas, independentemente da autorização do marido.

12 - Criação de Delegacias Especializadas no atendimento à mulher em todos os municípios do país, mesmo naqueles nos quais não se disponha de uma delegada mulher.

Questões Nacionais e Internacionais

1 - Garantia de integração ao texto constitucional dos Tratados e Convenções Internacionais, dos quais o Brasil é subscritor, que consagrem os direitos fundamentais, humanos e sociais, entre os quais os que proíbem tratamento discriminatório, com exigibilidade do seu cumprimento.

2 - Reforma agrária com a distribuição de terra aos que nela trabalham, com a garantia de assistência técnica e crédito necessários.

3 - Soberania na negociação da dívida externa, resguardando os interesses nacionais e do povo brasileiro.

4 - Reforma tributária de forma a beneficiar os municípios.

5 - Liberdade e autonomia sindicais.

6 - Direito de greve extensivo a todas as categorias profissionais.

7 - Política responsável de proteção ao meio ambiente.

8 - Política de desenvolvimento tecnológico com a preservação do meio ambiente e da soberania nacional.

9 - Definição de uma política que mantenha a integridade das populações indígenas, impedindo o genocídio a que vêm sendo submetidas.

10 - Democratização do Estado e das instituições, mediante revogação da Lei de Segurança Nacional e de toda a legislação repressiva.

11 - Acesso às fichas de informação individual mantidas pelos órgãos de informação do governo.

12 - Paz nas relações internacionais, apoio às manifestações contra corrida armamentista e impedimento à experimentação nuclear no Brasil.

13 - Política externa baseada no princípio de autodeterminação dos povos e de não ingerência, vedada qualquer participação em agressões externas, salvo para a defesa do território nacional.

14 - Política de não relacionamento de qualquer espécie com países que praticam o preconceito racial.

15 - Respeito ao princípio de independência entre os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, buscando-se o princípio de que todo o poder emana do povo.

CONSTITUINTE PRA VALER TEM QUE TER DIREITOS DA MULHER.



iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
ticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
iais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas

5

IGUALDADE RACIAL

Políticas Sociais

CAPÍTULO 5

ENTRE O RACISMO E A DESIGUALDADE: DA CONSTITUIÇÃO À PROMOÇÃO DE UMA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL (1988-2008)*

Luciana Jaccoud**
Adailton Silva***
Waldemir Rosa***
Cristiana Luiz***

1 APRESENTAÇÃO

No Brasil, em que pese a centenária presença da temática racial no debate político, é recente o reconhecimento da promoção da igualdade racial como objeto da intervenção governamental. Examinando o significativo intervalo que separa os dias atuais do momento em que foi extinta a escravidão de africanos e seus descendentes no país, constata-se que, para o ressurgimento atual da temática da desigualdade racial e sua inclusão nas políticas públicas, foram muitas discussões travadas, paradigmas e explicações superadas, dogmas abandonados e compreensões reformuladas.

Este capítulo tem como objetivo tratar da promoção da igualdade racial como tema organizador de políticas públicas. Este foi um processo ocorrido nos últimos 20 anos e que se assenta no tratamento dado à temática racial pela Constituição Federal (CF) promulgada em 1988. De forma inédita, o texto constitucional reconhece o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los. Defende ainda a promoção da igualdade como meta da República, assim como determina a valorização dos diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira. Contudo, a inclusão do tema racial na agenda das políticas públicas responde também a outro movimento histórico. Este foi fruto de um esforço inovador do movimento social negro no sentido de estimular, no debate político, a necessidade não apenas de combater o racismo, mas de efetivamente atuar na promoção da igualdade racial. E, neste sentido, ele foi acompanhado por amplo movimento de reinterpretação da questão racial e de seu papel na configuração da desigualdade brasileira.

* Os autores agradecem a Ivair Augusto dos Santos e a Zélia Amador de Deus pelos comentários e sugestões apresentados ao texto durante o seminário "20 anos da Constituição". Agradecem ainda às contribuições aportadas por Herton Araújo, Jhonatan Ferreira e Sergei Soares. Uma versão ligeiramente distinta deste texto foi públicada em Jaccoud (2009).

** Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

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

O capítulo procura, assim, na segunda seção, recuperar as mudanças de interpretações e de paradigmas que permitiram a emergência de uma nova configuração da questão racial no Brasil durante os anos 1980 e seu impacto sobre o texto constitucional. A terceira seção trata da trajetória de progressiva ampliação da intervenção pública nos campos do combate à discriminação e da promoção da igualdade racial, seja no âmbito da legislação, seja da emergência de instituições. Tal trajetória é discutida à luz das mudanças observadas no debate sobre a questão racial ocorrida na década de 1990. A quarta seção enfatiza a diversidade das iniciativas desenvolvidas pelo governo federal na última década. Em que pese seu caráter ainda inicial, os esforços que vêm sendo realizados dialogam com diferentes aspectos do processo de reprodução das desigualdades raciais, desde a luta contra estereótipos e preconceitos ao enfrentamento do racismo institucional, passando pelos instrumentos de promoção do acesso da população negra a determinados espaços da vida social. A quinta seção procura resgatar os elementos centrais do debate atual sobre a questão racial, tal como ele tem se expressado no Legislativo Federal, no Judiciário e no debate público. A sexta seção pretende reunir alguns elementos de reflexão sobre a trajetória recente das desigualdades raciais no Brasil, resgatando indicadores que permitam acompanhar a geração de negros e brancos nascidos no período da elaboração da Constituição de 1988, assim como as tendências gerais de inserção de brancos e negros em campos específicos da vida social – educação, trabalho e renda – nos últimos 20 anos. Por fim, a sétima seção apresenta as conclusões finais do texto, destacando o desafio que se impõe ao país para, enfrentando a discriminação e a desigualdade racial, lançar as bases de uma sociedade mais integrada, solidária e justa.

2 A DÉCADA DE 1980 E O MARCO DA CONSTITUINTE

2.1 Antecedentes históricos

No século XIX, ainda que a elite colonial brasileira não tenha organizado um sistema de discriminação legal ou uma ideologia racista que justificasse as diferentes posições dos grupos raciais, esta compartilhava um conjunto de estereótipos negativos em relação ao negro que amparava sua visão hierárquica de sociedade. Neste contexto, o elemento branco era dotado de uma positividade que se acentuava quanto mais próximo estivesse da cultura europeia. Cultivavam-se estereótipos ligados à raça e ao ideal de branqueamento que operaram ativamente enquanto vigorou a escravidão.

A abolição tampouco significou o início da desconstrução dos valores associados às "designações de cor". Ao contrário, não apenas se observou a continuidade de fenômenos do preconceito e da discriminação racial, como estes foram fortalecidos com a difusão das teses do chamado "racismo científico". A adoção pela elite brasileira de uma "ideologia racial" teve início nos anos 1870, tendo se

tornado plenamente aceita entre as décadas de 1880 e 1920. A disseminação das teses racistas no Brasil e sua reconstrução na forma de ideologia racial ocorreram no período final da escravidão, enquanto estava em curso o processo de adaptação da sociedade à mudança do *status* jurídico dos negros.

A formulação e a consolidação da ideologia racista ocorridas nesse período permitiram a naturalização das desigualdades raciais que foram, assim, reafirmadas em novo ambiente político e jurídico. Como destaca Mattos (2000), a abolição coincide com o nascimento da República (1889) e com a disseminação das ideias de igualdade e cidadania que lhe são associadas. A coincidência entre a expansão dos princípios republicanos e liberais e a adesão às formulações racistas parece refletir a dificuldade então observada para operar o direito individual e o reconhecimento da cidadania em uma sociedade fundamentalmente hierárquica. O enfrentamento do problema racial brasileiro seria, pois, identificado como exigência nacional e associado ao princípio de que somente um país branco seria capaz de realizar os ideais do liberalismo e do progresso.

A aceitação da perspectiva de existência de uma hierarquia racial e o reconhecimento dos problemas imanentes a uma sociedade multirracial deram sustentação não apenas às políticas de promoção da imigração, como também à valorização da miscigenação. A tese do branqueamento como projeto nacional surgiu, no Brasil, como forma de conciliar a crença na superioridade branca com a busca do progressivo desaparecimento do negro, cuja presença era interpretada como um mal para o país. À diferença do "racismo científico", o ideal do branqueamento sustentava-se em um otimismo em relação à mestiçagem e aos "povos mestiços", reconhecendo a expressiva presença do grupo identificado como mulato, aceitando a sua relativa mobilidade social e sua possibilidade de continuar em uma trajetória em direção ao ideal branco.

O ideal de branqueamento consolida-se mesmo com o enfraquecimento das "teorias deterministas de raça", observado durante as décadas de 1920 e 1930. As elites nacionais percebiam a questão racial de forma cada vez mais positiva: o Brasil parecia branquear-se de maneira significativa, e o problema racial se encaminhava para uma solução. É o que apontam, por exemplo, os debates parlamentares que acompanharam a apresentação, ainda nos anos 1920, de projetos de lei, na Câmara dos Deputados, visando impedir a imigração de "indivíduos da cor preta". Seus opositores reuniam não apenas os que identificavam um teor racista nestes projetos, mas também aqueles que os consideravam inócuos, pois a trajetória recente já assegurava que o negro estava fadado ao desaparecimento no país em horizonte próximo. Este mesmo discurso é encontrado ainda nos debates da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1934.

Após os anos 1930, as teorias racistas e o projeto de branqueamento foram progressivamente sendo substituídos pela chamada ideologia da democracia racial. Nesta nova formulação da questão racial, que se consolida após os anos 1950, destaca-se a dimensão

positiva da mestiçagem e afirma-se a unidade do povo como produto da miscigenação racial. Com a mistura das raças e a fusão dos grupos presentes na formação da Nação, haveria espaço para o nascimento de uma sociedade integrada, mesmo que socialmente heterogênea. A democracia racial forneceu nova chave interpretativa para a realidade brasileira da época: a recusa do determinismo biológico e a valorização do aspecto cultural, reversível em suas diferenças. O enfraquecimento do discurso das hierarquias raciais e sua gradual substituição pelo mito da democracia racial permitiram a afirmação e a valorização do "povo brasileiro". Todavia, cabe lembrar que tal análise, ancorada na cultura, não implica a integral negação da inferioridade dos negros. De fato, se por um lado o ideário da democracia racial busca deslegitimar a hierarquia social fundamentada na identificação racial, por outro reforça o ideal do branqueamento e promove a mestiçagem e seu produto, o mulato. Ao mesmo tempo, ao negar a influência do aspecto racial na conformação da desigualdade social brasileira, ela representou um obstáculo no desenvolvimento de instrumentos de combate aos estereótipos e preconceitos raciais que continuavam atuantes na sociedade, intervindo no processo de competição social e de acesso às oportunidades.

O não reconhecimento da discriminação racial como fenômeno ativo na sociedade brasileira e como objeto legítimo da preocupação pública começou a ser duramente questionado durante a década de 1970. No período de 1964 até fim da década de 1970, houve grande refluxo nos movimentos sociais de militância antirracista.[1] O período dos governos militares caracterizou-se pela negação da existência de um problema racial no Brasil, e sua abordagem passou a ser definida como questão de "segurança nacional". Neste contexto, até mesmo a pergunta sobre "cor" foi eliminada do Censo Demográfico de 1970.[2] Embora prevalecesse no discurso oficial uma suposta irrelevância da questão racial, o governo militar foi signatário de três importantes tratados internacionais sobre este tema: a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1968); a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1968); e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (1969), e a se fazer presente nas duas conferências mundiais contra o racismo em 1978 e 1983.

No esteio da mobilização em prol do restabelecimento da democracia, o tema volta ao cenário político, trazido pelo movimento negro que se reorganizava. Como consequência do processo de abertura política, a vitória eleitoral da oposição ao regime militar nas eleições municipais e estaduais da década de 1980

1. Apesar das dificuldades no país, militantes do movimento negro brasileiro participaram de congressos e eventos mundiais, tais como: VI Congresso Pan-Africano (Dar-es-Salaam 1974); I Reunião da União de Escritores Africanos & Encontro para Alternativas Africanas (Dacar, 1976); I Congresso de Cultura Negra das Américas (Cali, 1977); II Congresso de Cultura Negra das Américas (Panamá, 1980), e outros. O Brasil sediou ainda o III Congresso de Cultura Negra das Américas, ocorrido na cidade de São Paulo, em agosto de 1982.

2. Ver a respeito Andrews (1998) e Hasenbalg (1996).

veio acompanhada pela criação de conselhos e órgãos de assessoria que, em alguns estados e municípios do país, tinham como objetivo atuar na defesa e promoção da população e da cultura negra.[3] Tem início a presença institucional da temática racial na organização pública brasileira.

Havia, até então, enorme dificuldade de diálogo das organizações do movimento social negro com outras organizações que defendiam a democracia e o fim do regime autoritário. Ainda que pudessem ser registradas algumas parcerias estratégicas no período da abertura democrática, a pauta da discriminação racial permaneceu desprestigiada pelos partidos de oposição, inclusive os de esquerda, e pelas organizações sindicais, para as quais a questão racial era secundária em relação a uma preconizada centralidade da luta de classes. Apesar de seu progressivo reconhecimento, as desigualdades raciais ainda eram largamente interpretadas pelo ângulo da pobreza e como resultado de um acúmulo de carências da população negra, que impactavam em seu suposto despreparo para participar do mercado de trabalho moderno, que se consolidava gradativamente no país.

Dessa forma, se o movimento social negro participou ativamente da luta contra o regime autoritário em fins dos anos 1970 e início dos anos 1980, seus parceiros de luta contra a ditadura não apoiaram a formação de uma efetiva frente de apoio à luta antirracista no mesmo período. Reprimida pela situação, que entendia a discussão racial como questão de segurança nacional, e rejeitada pela oposição, que a compreendia a partir do viés econômico, a bandeira da luta contra o racismo foi mantida pelas organizações oriundas da comunidade negra e por algumas das lideranças negras envolvidas em movimentos populares.[4]

> Apesar dos esforços desses movimentos para tal, a negação de uma questão racial no Brasil e o silêncio sobre a mesma continuaram, nessa época, sendo uma regra, não só para a elite dirigente brasileira, mas também para a maioria das organizações da sociedade civil (partidos políticos, centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores, sindicatos de empresários, movimentos sociais, igrejas – católica e protestante – entre outros). Mesmo entre essas últimas, foram raras as instituições que enxergaram uma questão racial no país (SANTOS, 2007, p. 138-139).

A década de 1980, entretanto, assiste a uma ampla mobilização em torno da questão racial. Em 1978, havia sido criado o Movimento Negro Unificado (MNU), em ato público, nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, com a presença de mais de duas mil pessoas. Nos anos subsequentes, observa-se, além da expansão de núcleos do MNU nos estados, a criação de inúmeras entidades negras, o aparecimento de jornais e a proliferação de encontros de militantes e entidades

3. Ver a respeito Santos (2006).
4. Ver a respeito Santos (2007).

(GARCIA, 2006). Reproduzem-se encontros regionais em todo o país[5] e surgem campanhas nacionais como a que se organizou sob o lema "Não deixe sua cor passar em branco" ou a Campanha da Fraternidade de 1988.[6] Já em 1980, o movimento negro organizou a primeira subida à Serra da Barriga, onde havia sido instalado por cerca de 100 anos o Quilombo dos Palmares. Neste processo, como lembra Garcia (2006), o termo "negro" é resgatado e dotado de nova significação: "Negro tornou-se uma palavra de ordem, de reconstrução da dignidade, de desenvolvimento da autoestima. Transformamos desqualificação na qualificação maior de nossa identidade" (GARCIA, 2006, p. 23).

De fato, o tema da identidade assume grande importância no processo de reorganização do movimento negro. A denúncia do racismo vinha associada à demanda por respeito à cultura dos descendentes de africanos e da afirmação de sua identidade específica. A negação, pela sociedade brasileira, do valor da herança cultural e histórica negra repercute na reivindicação de uma cidadania baseada "na preservação e valorização das tradições culturais de origem africana, na reinterpretação da história e na denúncia de todos os fatores de desenraizamento e de alienação que atingem a população negra" (D' ADESKY, 2001, p. 151). Como destaca D'Adesky (2001), o movimento negro que surge no fim da década de 1970 não apenas denuncia a imagem negativa do negro na sociedade brasileira – desde os livros escolares à mídia em geral –, como assume e enaltece a história de seus ancestrais, resgatando uma nova base da qual deve emergir uma identidade do negro, sujeito de sua história e de sua cultura.

Com a proximidade da instalação da Assembleia Constituinte, amplia-se a mobilização social e multiplica-se a realização de encontros com o intuito de construir propostas visando à promoção da população negra e ao combate ao racismo e à discriminação racial. Hélio Santos, que ocupava o cargo de presidente do Conselho da Comunidade Negra de São Paulo, foi nomeado, em 1985, representante da população negra na Comissão de Estudos Constitucionais. Esta comissão, popularmente conhecida como Comissão de Notáveis, foi estabelecida pelo presidente José Sarney com o intuito de formular, no prazo de dez meses, o anteprojeto da Constituição (SANTOS, 2006).[7]

5. De 1981 a 1990, ocorreram dez Encontros de Negros do Norte e do Nordeste. Também foram realizados encontros similares reunindo militantes das regiões Sul e Sudeste (1987, 1989, 1990) e da região Centro-Oeste (1988, 1989, 1991). Cabe, ainda, citar a realização do I Encontro Nacional de Mulheres Negras, ocorrido no Rio de Janeiro em 1988, e do I Encontro Nacional das Entidades Negras, ocorrido em 1991 em São Paulo.

6. A campanha "Não deixe sua cor passar em branco" visava mobilizar a população para responder ao quesito de autoidentificação da cor no Censo de 1991. A Campanha da Fraternidade de 1988 da Igreja Católica organizou-se sob o lema "Ouvi o clamor desse povo negro".

7. A reivindicação pela participação de ao menos um representante da população negra na Comissão de Estudos Constitucionais foi levada ao então governador de São Paulo, Franco Montoro, durante ato do Conselho da Comunidade Negra em repúdio ao regime de apartheid da África do Sul. Após a nomeação de Hélio Santos, o Conselho da Comunidade Negra passou a mobilizar uma articulação nacional das propostas do movimento negro para serem incluídas no anteprojeto.

Ainda em 1986 ocorre o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão com o tema *O negro e a Constituição*, que foi seguido por outros eventos similares. No mesmo ano, organizações do movimento negro realizam em Brasília a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, contando com a presença de representantes de 63 entidades dos movimentos negros brasileiros de 16 estados da Federação brasileira, com um total de 185 inscritos. O documento então aprovado foi entregue aos constituintes e entre as reivindicações apresentadas encontram-se a criminalização do racismo e o direito à posse de suas terras pelas comunidades quilombolas, temas que serão mais tarde acolhidos no texto constitucional.

O ano de 1988 foi marcado não apenas pelos trabalhos da Assembleia Constituinte, mas também por representar os 100 anos da abolição da escravidão no Brasil. A data, de alta significação simbólica, foi objeto de ampla mobilização do movimento negro, culminando com a organização de marchas em várias localidades. Na cidade do Rio de Janeiro, a "Marcha contra a farsa da abolição: nada mudou, vamos mudar", embora autorizada pelo governo local, chegou a ser proibida pelo Exército brasileiro.[8]

Nesse período de crescente mobilização, assistiu-se, no âmbito do governo federal, ao aparecimento de uma primeira instituição, visando o tratamento da temática racial. Em 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares (FCP),[9] organismo federal voltado à promoção e à preservação da influência negra na sociedade brasileira. Ligada ao Ministério da Cultura (MinC), tinha também entre seus objetivos a identificação das comunidades remanescentes de quilombos e o apoio à demarcação e titulação de suas terras. Durante muitos anos, a FCP agregou as responsabilidades pela política direcionada à população negra, apesar de seu viés predominantemente cultural e da falta dos mecanismos necessários para o cumprimento adequado de seus objetivos.

O surgimento dessa fundação simboliza, em nível federal, a inauguração de uma nova etapa no tratamento da questão racial. Esta temática passa a ser reconhecida como portadora de demandas de reconhecimento e legitimidade, que se expressam na adoção da data de 20 de novembro como dia da consciência negra e no reconhecimento de Zumbi como herói nacional, ambos resultado do esforço empreendido pelas organizações negras.[10] Tais conquistas, ainda que tenham tido importante valor simbólico, estavam, entretanto, bastante aquém dos anseios da população afro-brasileira da época.

8. Ver a respeito Silva (2006).

9. A Fundação Cultural Palmares é nascida da Comissão do Centenário da Abolição da Escravatura do Ministério da Cultura.

10. O dia 20 de novembro é atualmente celebrado oficialmente em mais de 200 cidades brasileiras de todas as regiões do país. Zumbi dos Palmares está inscrito oficialmente no livro do Pantheon dos Heróis Nacionais, desde 1996, por meio da aprovação da Lei nº 9.315.

Produto desse contexto, a Constituição Federal de 1988[11] participa do diálogo direto com a temática da discriminação racial. Tendo como marco a afirmação da igualdade, o combate aos preconceitos, o repúdio ao racismo e a defesa da pluralidade e da liberdade de culto, o texto constitucional trata do racismo, reconhecido como crime inafiançável e imprescritível, e da diversidade cultural da Nação como aspecto a ser reconhecido e valorizado. Neste sentido, ela dá continuidade à trajetória iniciada durante os anos 1980, quando a denúncia contra o racismo e a reafirmação e valorização da cultura negra apresentavam-se como elementos centrais da estratégia política do movimento negro, e ao questionamento da ideologia da democracia racial. Outro grande avanço foi o reconhecimento dos territórios quilombolas, abrindo-lhes a possibilidade do direito à posse de suas terras.

2.2 A Constituição e a questão racial

Como já destacado, no âmbito da temática racial, a CF/88 tratou com destaque os temas da discriminação racial, da diversidade cultural e do reconhecimento dos direitos da população remanescente de quilombos.[12] O texto constitucional tornou o racismo um crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º); reconheceu ainda os territórios quilombolas como bens culturais nacionais (Art. 216) ao mesmo tempo em que admitiu o direito da população remanescente de quilombos à propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, "devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (Art. 68 – Disposições Transitórias) e afirmou a diversidade cultural como um patrimônio comum a ser valorizado e preservado (Art. 215 e 216).

O combate às desigualdades raciais não foi objeto de tratamento específico pela CF. Entretanto, como tem destacado a bibliografia sobre o tema, a centralidade dada aos princípios da dignidade da pessoa humana (Art. 1º), da redução das desigualdades (Art. 3º), da promoção do bem de todos (Art. 3º), da recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação (Art. 3º), da prevalência dos direitos humanos (Art. 4º) e da defesa da igualdade (Art. 5º), permitiu o acolhimento não apenas do repúdio ao racismo (Art. 5º, inciso XLII), mas de ampla defesa da justiça, do combate aos preconceitos e da defesa da pluralidade, todos com transbordamento direto à questão racial (SARMENTO, 2006); (SILVA JR., 2002). A isonomia de que trata a Constituição brasileira não é apenas formal, mas configura uma "verdadeira meta para o Estado, que deve agir positivamente para promovê-la" (SARMENTO, 2006, p. 63). Reconhecendo que a igualdade racial não faz parte da realidade social brasileira, o texto constitucional propõe, ao contrário, que esta deve ser meta e objetivo da ação do Estado e da sociedade (ROCHA, 1996).

11. Para mais aspectos do tratamento dado à questão negra em constituições anteriores ver Nascimento e Nascimento 2004.

12. "Concretizaram-se as primeiras três reivindicações do Manifesto da Convenção Política do Negro de 1945 e do programa do Teatro Experimental do Negro (TEN) anunciado no jornal Quilombo: a Constituição Cidadã anuncia a natureza pluricultural e multiétnica do país (Art. 215, § 1º), estabelece o racismo como crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º, inciso XLII). Além disso, determina a demarcação das terras das comunidades remanescentes de quilombos (Art. 68, Disposições Transitórias)." (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2004, p. 143).

Nesse sentido, como vem sendo reconhecido por analistas do tema, apesar de sua utilização ainda limitada, é ampla a potencialidade transformadora da Constituição no campo racial (SARMENTO, 2006; SILVA Jr., 2002). Deve ser lembrada a proibição da diferença salarial ou admissão por motivos de cor (Art. 7º, inciso XXX), e a garantia de uma educação sem preconceitos (Art. 227). Destaca-se, principalmente, a garantia do princípio da igualdade não mais entendido a partir do pressuposto liberal da restrita defesa da liberdade, mas ampliado para a garantia de direitos que assegurem o exercício destas liberdades fundamentais. "Parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações e políticas públicas, e que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos" (SARMENTO, 2006, p. 66). O texto constitucional brasileiro abraça, assim, os princípios da promoção da igualdade e do combate a discriminações e preconceitos. A Constituição aponta ainda para os instrumentos de defesa de direitos difusos ou coletivos, em que se incluem a defesa dos direitos dos grupos étnicos minoritários. A relevância é dada pelo reconhecimento de que a defesa de direitos não se restringe àqueles afetos aos indivíduos, mas se estende aos direitos de grupos sociais específicos ou de direitos afetos à coletividade como um todo.[13] Neste sentido, cabe ao Ministério Público Federal (MPF) a atuação na proposição de ações civis públicas em prol dos interesses das minorias, o que vem efetivamente permitindo uma ação inovadora em defesa da promoção da igualdade racial, como será tratado na seção 5 deste capítulo.

Cabe ainda ressaltar o reconhecimento dado pela Constituição à pluralidade étnica/racial da população brasileira. Ao estabelecer a proteção das culturas afro-brasileiras e a necessidade de fixação das datas comemorativas significativas para os diferentes "segmentos étnicos nacionais" (Art. 215) e o acolhimento das contribuições de diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro no ensino de história (Art. 242), não apenas se reconhece a diversidade da formação nacional, como se aponta a necessidade de acolhê-la nos eventos culturais e práticas educacionais.

3 O PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE E A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA TEMÁTICA RACIAL

Aprovada a Constituição, observa-se um efetivo movimento de regulamentação do texto constitucional. Projetos de lei tipificando os crimes e suas penas têm sido apresentados e aprovados no Congresso Nacional, aprofundando o tratamento legal como instrumento de combate à discriminação. Mas o período pós-constituinte assiste também à emergência de um conjunto absolutamente novo de intervenções públicas. Incentivados por uma crescente mobilização do movimento negro, e por

13. Este reconhecimento teve início com a aprovação da Lei nº 7.437/1985 e foi reforçado pelo texto constitucional. Ver a respeito Barbosa (2000).

um contexto internacional em que o debate em torno do racismo e da discriminação ganham destaque, programas são formulados, instituições são criadas, ao mesmo tempo em que tem início um instigante debate por ações afirmativas. Este período marca a emergência da promoção da igualdade racial como objeto da ação pública.

3.1 A legislação contra a discriminação racial

A demanda pelo enquadramento criminal do racismo não é nova na sociedade brasileira. O primeiro projeto de lei que se conhece sobre o tema é de autoria do senador Hamilton Nogueira e foi apresentado à Assembleia Constituinte de 1946. Tendo por base o manifesto resultante da Convenção Nacional do Negro,[14] Nogueira elaborou um projeto que tornava crime a discriminação racial. Os constituintes rejeitaram a proposta, utilizando, entre outros argumentos, a carência de provas reais da existência de discriminação racial no país. Mas, nos anos seguintes, eventos de grande repercussão na mídia[15] legitimaram o reconhecimento da discriminação racial, se não como crime, ao menos como contravenção penal. A Lei Afonso Arinos, aprovada em 1951, foi a primeira peça da legislação federal voltada ao enfrentamento do problema da discriminação no Brasil.[16] Mas sua proposição não teve como motivação o reconhecimento do processo persistente ou sistemático de discriminação sofrida pela população negra do país, mas, ao contrário, os eventos de discriminação sofridos por estrangeiros no país.[17] Entretanto, o seu valor está em ser a primeira e, durante muito tempo, a única legislação penal que abordava, com vista a uma solução antirracista, a problemática racial no Brasil.

Mas é o repúdio ao racismo declarado na Constituição de 1988 que mobilizou os esforços mais significativos com vista à substituição da Lei Afonso Arinos. Nesta nova conjuntura, já em 1989, foi aprovada a Lei nº 7.716, de 1989, de autoria do deputado federal Carlos Alberto Oliveira. A chamada Lei Caó prevê a punição para atos motivados pelo preconceito de cor ou raça, partindo de um exaustivo trabalho de

14. A convenção foi promovida pelo Teatro Experimental do Negro e ocorreu em 1945, em São Paulo e em 1946, no Rio de Janeiro. Seu manifesto foi entregue aos partidos políticos participantes da Constituição de 1946. Ver Nascimento (2004).

15. Tiveram repercussão nacional e internacional os seguintes incidentes: em 1947, Irene Diggs, antropóloga negra estadunidense, foi barrada no Hotel Serrador, no Rio de Janeiro. No mesmo ano, um grupo de atores do Teatro Experimental do Negro tiveram sua entrada impedida no Hotel Glória, também no Rio de Janeiro, para participação em uma festa organizada pela Sociedade Brasileira dos Artistas para a qual eram convidados. Mas o caso que causou maior constrangimento ocorreu em 1950, quando a coreógrafa Katherine Dunham e a cantora Marian Anderson, artistas negras estadunidenses e internacionalmente famosas, foram discriminadas no Hotel Esplanada, em São Paulo. Medeiros (2004).

16. A lei identifica como objeto de punição os atos de recusar hospedagem, acesso, atendimento ou inscrição em escolas por motivo de preconceito de raça ou cor. Institui pena de 15 dias a três meses de prisão, multas ou perda de cargo quando o ator da ação for agente público. Sobre as legislações estaduais e municipais que trataram do tema ver Silva Jr. (1998).

17. Declarou o autor que "A oportunidade da apresentação do meu projeto deveu-se exclusivamente a um fato escandaloso que os jornais veicularam e que se tornou, desde logo, do domínio público, qual seja, a proibição instituída ou determinada pela gerência estrangeira de um luxuoso hotel em São Paulo, de receber como hóspede uma grande artista de cor, norte-americana, que tem dedicado a sua vida a apresentar ao mundo, por meio de uma mensagem de arte, as queixas e reivindicações da raça, oprimida nos Estados Unidos." Nascimento e Nascimento, (2004, p. 131).

tipificação daqueles atos.[18] Contudo, assim como a lei anterior, esta também deixará, inevitavelmente, situações em descoberto. Ainda em desfavor da Lei Caó, aponta-se a ausência de indicação dos possíveis agentes da discriminação, o que fazia a Lei Afonso Arinos.[19] Mas, segundo a literatura sobre o tema, os grandes problemas para a aplicabilidade desta lei são outros.[20] De um lado, o rigor determinado pela inafiançabilidade e imprescritibilidade fazem que a lei seja considerada por muitos operadores do direito como excessiva e/ou desproporcional. De outro lado, dificuldades como a de constituir a prova do ato de discriminação ou as resistências encontradas no interior do sistema policial e judiciário em reconhecer a motivação racista dos atos denunciados são alguns dos fatores que explicariam o limitado recurso às normas antidiscriminação.

Em que pesem as dificuldades citadas, outros dispositivos legais foram aprovados no Congresso Nacional, visando coibir práticas discriminatórias contra a população negra. Entre os mais recentes, destaca-se a recente Lei nº 9.459, de 13 de maio de 2007, conhecida como Lei Paim. Esta lei inclui na Lei nº 7.716 o crime de incitação ao preconceito ou à discriminação, além de permitir o reconhecimento, pelo Código Penal (CP) brasileiro, do crime de injúria também quando utilizando elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou origem.[21]

Entretanto, no decorrer da década de 1990, analistas e militantes da questão racial passam a destacar, cada vez com maior ênfase, outras limitações no uso da ação repressiva no enfrentamento da discriminação racial. Aponta-se que, ao atacar sobretudo o resultado da discriminação, esta legislação afeta pouco suas causas: o preconceito, o estereótipo, a intolerância e o racismo. Ao mesmo tempo, deixa intocada a forma mais eficaz e difundida de discriminação: aquela que opera não por injúria ou atos expressos de exclusão, mas por mecanismos sutis e dissimulados de tratamento desigual. A chamada discriminação indireta, largamente exercida sob o manto de práticas institucionais, atua também nas políticas públicas por meio da distribuição desigual de benefícios e serviços.[22] Estas preocupações estarão progressivamente presentes no debate sobre o tema do combate à discriminação.

---

18. Além dos casos já citados na Lei Afonso Arinos, a Lei Caó determina punição para impedimento de acesso a emprego, transportes públicos, entradas sociais de edifícios, assim como para o impedimento ou obstáculo a qualquer forma de convivência social ou familiar. As penas variam de um a cinco anos de prisão.

19. A Lei Afonso Arinos aponta os agentes de cada contravenção, seja ele o diretor, o gerente, seja o responsável pelo estabelecimento.

20. Ver, por exemplo, Silva Jr. (2001), Silva Jr. (1998) e Medeiros (2004).

21. Um dos poucos casos em que houve a efetiva aplicabilidade da legislação em um processo de crime racial no Brasil, foi o caso do Siegrifried Ellwanger, condenado a dois anos de reclusão, com suspensão condicional da pena (sursis) com a prestação de serviços comunitários por quatro anos -, em sentença de 1996. A sentença mantida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em março de 2001 condenou por prática de racismo a edição e venda de livros com apologia de ideias preconceituosas e discriminatórias. Embora o caso em questão não envolvesse a população negra diretamente, e sim a comunidade judaica, foi fundamental e emblemática para aplicação da legislação brasileira que criminaliza o racismo, criando jurisprudência a respeito da matéria sobre crimes raciais. Os votos escritos produzidos pelos ministros do STF estão reproduzidos integralmente em Supremo Tribunal Federal (2004).

22. Ver a respeito Gomes (2001).

3.2 A década de 1990 e as novas ações federais

No campo das ações de governo, nos anos subsequentes à promulgação da Constituição federal e à criação da FCP, registraram-se poucos avanços no que se refere à promoção da igualdade racial por parte do governo federal. Somente em 1995 as iniciativas governamentais voltam a ser observadas, basicamente como decorrência das pressões do movimento negro, sobretudo como resultado da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, que mobilizou o país em torno de uma ampla pauta de reivindicações. Em um movimento distinto do observado até a década de 1980, entre 1990 e 1995, como lembra Bento (2000), as centrais sindicais e os principais sindicatos brasileiros passaram a incluir a temática das relações raciais em sua pauta de reivindicações, o que se refletiu não apenas na promoção de seminários, encontros, cursos e publicações, como no aparecimento de órgãos internos específicos sobre o tema, como a Secretaria de Pesquisas e Desenvolvimento da Igualdade Racial da Força Sindical ou a Comissão Nacional contra a Discriminação Racial da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Esta mobilização do movimento sindical culminou com a criação, em novembro de 1995, do Instituto Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir), cujo primeiro presidente foi Vicente Paulo da Silva, então presidente da CUT. Também entre as Organizações Não Governamentais (ONGs), a questão racial passa a marcar presença, seja por meio da criação de entidades específicas voltadas a esta questão,[23] seja por meio da inclusão de projetos voltados ao tema por parte de ONGs com perfil de atuação mais amplo, como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).[24] Neste contexto pós-constituinte, cabe lembrar a ação organizada dos diversos atores e entidades do movimento negro em torno da campanha "Não deixe sua cor passar em branco", que visava mobilizar a população quanto à resposta ao quesito de autoidentificação da cor no Censo de 1991.

Contando com ampla mobilização do movimento negro e do movimento sindical, a organização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida reuniu, em 1995, em Brasília, mais de 30 mil pessoas, entre elas 5 mil dirigentes sindicais (BENTO, 2000), pressionando o governo a um compromisso público contra a discriminação racial. O documento então entregue ao governo federal ressalta não apenas o protesto "contra as condições subumanas em que vive o povo negro deste país", mas, principalmente, expressa a demanda por "ações efetivas do Estado" (MARCHA..., 1996, p. 9). Apontando a existência de racismo na escola, que impede a valorização positiva da diversidade étnico-racial, denunciando uma divisão racial do trabalho no país, destacando o acesso diferenciado a políticas públicas, como no caso da saúde, da segurança pública e da justiça, o documento da marcha demanda

23. Ver a respeito Telles (2003, p. 73-74).
24. Ver a respeito Hering (2000).

do Estado a criação de condições efetivas para que todos possam se beneficiar da igualdade de oportunidades como condição de afirmação da democracia brasileira. Para isso, duas linhas de intervenção são propostas. De um lado, reclama-se a adoção de medidas de valorização da pluralidade étnica da sociedade. De outro, apresenta-se um programa de ações visando à promoção da igualdade e incluindo a implantação de ações afirmativas para o acesso a cursos profissionalizantes e universidades.

Em resposta à mobilização, o governo FHC instituiu, no Ministério da Justiça (MJ), o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, com a incumbência de propor ações integradas de combate à discriminação racial e de recomendar e promover políticas de "consolidação da cidadania da população negra".[25] O debate sobre o tema da saúde da população negra também ganha espaço no GTI, em que foi enfatizada a necessidade de se considerar, no desenho desta política, as doenças e os problemas de maior incidência sobre a população negra. Em 1996, foi elaborado o Programa de Anemia Falciforme do Ministério da Saúde (MS) e começa a ser elaborado o *Manual de doenças mais importantes, por razões étnicas, na população brasileira afrodescendente*, concluído em 2000. A partir de 2003, começou a ser discutida a elaboração de uma Política Nacional de Saúde da População Negra.

Ainda nessa segunda metade dos anos 1990, mas respondendo a pressões internacionais, o Ministério do Trabalho (MTb) implementou ações visando ao combate à discriminação racial. Em 1992, a CUT, com o apoio das demais centrais sindicais, apresentou à Organização Internacional do Trabalho (OIT) uma reclamação formal contra o governo brasileiro por descumprimento da Convenção 111(BENTO, 2000, p. 330-331).[26] Como resposta, o MTb criou, em 1996, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), e em 1997 lançou o programa Brasil, Gênero e Raça, cujo principal objetivo era a implementação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação. Contudo, o resultado prático destas iniciativas foi bastante limitado.[27]

Além disso, o governo federal brasileiro realizou em 1996 o seminário internacional Multiculturalismo e Racismo: O Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos, organizado pelo Departamento dos Direitos

25. Decreto presidencial de 20 de novembro de 1995.

26. Adotado pela OIT em 1958, e promulgada pelo Brasil em 1964, a Convenção 111 prevê que todos os países signatários devem promover a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de ocupação, incluindo a recusa de qualquer distinção salarial ou diferença de tratamento por motivos de cor ou raça.

27. Na prática, porém, estes núcleos funcionaram efetivamente apenas no combate à discriminação e de colocação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho: 90% dos atendimentos realizados se referem à população com deficiência. Ver a respeito o capítulo sobre Igualdade Racial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 13.*

Humanos, da Secretaria dos Direitos da Cidadania.[28] O seminário foi um marco no debate sobre as ações afirmativas e sua aplicabilidade. Neste mesmo ano, por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, foi instituído o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que, em seu subitem "População negra" – integrante do item "Proteção do direito e tratamento igualitário perante a lei" – traz propostas de ações afirmativas em conformidade com as apresentadas pelo movimento negro no ano anterior.[29]

Mas foi somente em 2001, em decorrência dos desdobramentos da mobilização relacionada à realização, em Durban, da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata,[30] que o Brasil assumiu o compromisso efetivo de implementar políticas de Estado de combate ao racismo e de redução das desigualdades raciais, com a adoção de novas iniciativas. A conferência de Durban havia sido convocada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1997, em contexto de revisão das ações de combate ao racismo em um mundo em que os conflitos de natureza étnica se intensificavam. Sua realização foi prevista para setembro de 2001, na África do Sul, onde a política de segregação racial conhecida como *apartheid* havia vigorado até 1990 e mobilizado os debates das duas conferências anteriores. Em resposta à Resolução nº 2000/14, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, foi instituído, em setembro de 2000, o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na referida conferência. O processo de organização previu a realização de conferências preparatórias nacionais, assim como de conferências regionais, tendo o governo brasileiro se comprometido a sediar a reunião regional das Américas. Contudo, alegando razões orçamentárias, o Brasil decidiu posteriormente não mais sediar este evento, que foi realizado, em dezembro de 2000, em Santiago, no Chile. Previu-se também a organização de uma reunião nacional preparatória, que teve lugar no Rio de Janeiro, em julho de 2001.[31]

Tanto para as reuniões preparatórias da III Conferência Mundial como para a Conferência Regional do Chile e para a Conferência Nacional, as organizações do movimento negro desenvolveram intenso esforço de mobilização. No Brasil, a Conferência Nacional contou com mais de 2 mil participantes e foi precedida por reuniões preparatórias realizadas em quase todos os estados. No âmbito

28. A cerimônia de abertura assistiu, pela primeira vez, ao reconhecimento público de um presidente brasileiro da existência de discriminação e desigualdade racial em desfavor dos negros (SANTOS, 2007).

29. Trata-se aqui do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, entregue ao presidente da República ao fim da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em memória ao tricentenário da morte de Zumbi, conforme já citado no texto.

30. As duas conferências anteriores da ONU sobre o tema foram realizadas em Genebra em 1978 e 1983. Uma quarta conferência está prevista para ser realizada em abril de 2009.

31. Sobre a preparação da conferência de Durban ver Telles (2003, p. 87 e seguintes).

internacional, além das reuniões oficiais preparatórias, como a reunião regional das Américas, foram realizados encontros entre os movimentos negros de vários países, elaborando diagnósticos, pautas e documentos reivindicativos. As ONGs enviaram entre 150 e 200 representantes à conferência de Durban, que se somaram à delegação oficial de mais de 50 representantes (TELLES, 2003, p. 92 e 94).

O Brasil tornou-se, assim, signatário da Declaração de Durban, que em seu Art. 108 dispõe:

> Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, lingüísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando todos em igualdade de condições (BRASIL, 2001).

O mesmo artigo aponta ainda as medidas especiais a serem adotadas: são aquelas que possibilitem garantir representação apropriada nas instituições de ensino, no emprego, nos partidos políticos, nos parlamentos, nos órgãos judiciais, na política, no exército e nos serviços civis.

E efetivamente, como lembra Sarmento (2006, p. 77), foi a partir dos trabalhos preparatórios para a conferência mundial de Durban que as ações afirmativas começaram a ser pensadas seriamente como instrumento para a redução da desigualdade racial no Brasil. Esta nova linha de intervenção assentou-se sobre a constatação de que, em que pese o progresso observado na legislação antirracista que havia se desenvolvido durante a década de 1980 e 1990, e os avanços registrados na melhoria das condições sociais da população negra a partir da ampliação do acesso das políticas sociais, os altos índices de desigualdade racial continuaram praticamente inalterados, exigindo ações específicas.

3.3 A consolidação institucional da temática racial

A conferência de Durban constituiu efetivo marco para o tratamento das questões raciais no Brasil. Pela primeira vez, o governo brasileiro assumiu, na cena pública nacional e internacional, a existência de um problema racial no país e comprometeu-se com seu enfrentamento. Como resultado, várias medidas começaram a ser implementadas pelo governo federal. Foi criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), ligado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, tendo como objetivo incentivar a criação de políticas públicas afirmativas e proteger os direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos sujeitos à discriminação racial. Ainda em 2001 tiveram

início programas de ações afirmativas em alguns ministérios que, apesar de seus limitados resultados, destacam-se como as primeiras experiências realizadas neste campo por órgãos públicos no país. Programas de ações afirmativas foram anunciados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), MinC e MJ, determinando o estabelecimento de cotas para negros em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica.[32] No Ministério das Relações Exteriores (MRE) teve início o programa de "bolsas-prêmio para a diplomacia", em favor de estudantes negros. E, em maio de 2002, o governo publica o Decreto nº 4.228, que institui, no âmbito da administração pública federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Contudo, adotadas no fim do governo, tais medidas não se efetivaram. Excetuada uma ou outra,[33] restaram apenas como referência e indicações de possibilidades de ações a serem desenvolvidas.[34]

Em 2003, com a posse do novo governo, três inovações significativas no que se refere à promoção da igualdade racial foram estabelecidas. A primeira foi a instituição da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com *status* de ministério e tendo como objetivo formular e coordenar as políticas para a promoção da igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. Em segundo lugar, a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, o CNPIR tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial.[35] Outra iniciativa institucional relevante foi a instituição, ainda em 2003, do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir). Reunindo organismos executivos estaduais e municipais – secretarias, coordenadorias, assessorias, entre outras – voltados para a questão racial, o fórum visa articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial.

Entretanto, apesar das mudanças institucionais realizadas representarem efetivo adensamento da ação pública nesta área, poucos avanços concretos podem ser registrados no enfrentamento das desigualdades e da discriminação. De um lado, não foi dada continuidade aos avanços realizados nas políticas públicas do período anterior, tais como os programas de ações afirmativas nos MDA, MinC e MJ, assim como,

32. Ver a respeito Telles (2003) e Jaccoud e Beghin (2002).

33. Como é o caso do citado programa do Ministério das Relações Exteriores, que opera por meio da oferta de bolsas preparatórias ao concurso do Instituto Rio Branco.

34. Cabe lembrar que, ainda em 2002, foi criado, pelo Ministério da Educação (MEC), o Programa Diversidade na Universidade, com o objetivo de estimular e apoiar cursinhos pré-vestibulares promovidos por entidades da sociedade civil. O programa foi uma alternativa ao desenvolvimento de cotas no país e foi adotado em resposta às crescentes pressões em prol do desenvolvimento de políticas de ação afirmativa no ensino superior. Sobre a experiência ver Braga e Silveira (2007).

35. Apesar da criação do CNPIR, o CNCD continua em vigência, pois sua atuação abarca diferentes tipos de discriminação, além da racial.

apesar de continuar em vigor, não foi implementado o Decreto nº 4.228/2002, que instituía o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Por outro lado, o nascimento das novas instituições, como a Seppir ou o Comitê de Saúde da População Negra do MS, foi acompanhado pela emergência de uma tímida geração de novos programas ou ações. A temática das ações afirmativas não se impôs ao governo federal, que teve como única iniciativa neste campo o envio ao Congresso Nacional, em 2004, de um projeto de lei sobre a instituição de cotas nas instituições federais de ensino superior. Deve-se enfatizar, porém, que alguns programas específicos foram implementados no MS e no MEC, visando ampliar o acesso da população negra ao Sistema Único de Saúde (SUS) e implementar o ensino de história e cultura afro-brasileira, como será descrito na seção 4 deste capítulo. Em que pese a relevância destas iniciativas, observa-se que elas não fazem parte de um corpo integrado de ações no sentido do enfrentamento das desigualdades e da discriminação racial.

A ausência de resultados não se explica pela carência de orientações. Em 2003, foi lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) pela Seppir, indicando, como objetivo primordial, a redução das desigualdades raciais. Determinava ainda algumas orientações básicas, entre as quais se destacam a qualificação de gestores públicos e de professores, a adoção de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, o incentivo a programas de diversidade racial nas empresas e o desenvolvimento de programas de saúde para a população negra. Define, também, os princípios norteadores da política racial, a saber, a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática. Outras orientações gerais também emergiram da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), realizada em Brasília, em julho de 2005. Reunindo mais de mil delegados de todo o país, a Conapir aprovou amplo conjunto de propostas, visando subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Este, entretanto, até o final de 2008, não havia ainda sido concluído pela Seppir, apesar de seu lançamento ter sido inicialmente previsto para novembro de 2005.

3.4 Ações e compromissos no cenário internacional

Além das já citadas adesões brasileiras a tratados e convenções internacionais que abordam o tema do racismo e da discriminação,[36] iniciativas advindas do cenário internacional nos últimos anos também vêm provocando o governo federal a uma ação mais efetiva na implementação de ações de combate à discriminação e de promoção da igualdade racial. Serão aqui lembradas duas importantes manifestações internacionais ocorridas em 2006, expressando críticas em relação à atuação do governo brasileiro e solicitando o efetivo cumprimento dos tratados e acordos internacionais ratificados pelo país.

36. Cabe lembrar também a adesão brasileira ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial; e à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.

Em 2006, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio de sua Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), condenou o Estado brasileiro por ter negado a uma vítima de racismo a garantia de proteção judicial, assim como por ter violado o seu direito à igualdade perante a lei (CIDH/OEA, 2006). A manifestação da corte da OEA referia-se à denúncia apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e pelo Instituto Negro Padre Batista com relação ao caso de Simone Diniz. O caso Simone, como ficou conhecido, sintetiza a trajetória infrutífera dos esforços de penalização dos atos de racismo no país. A trabalhadora doméstica apresentou, em 1997, denúncia de prática de discriminação contra um empregador que publicou anúncio de emprego de cunho racista em jornal de ampla circulação. O crime não apenas permaneceu impune, como sequer foi acolhido pelo Ministério Público e pelo juiz de direito ao qual coube avaliar os autos. Em que pesem os depoimentos colhidos confirmando os fatos e as provas materiais existentes, o processo foi arquivado por ausência de fundamento.

A manifestação dirigida ao governo brasileiro acusa o não cumprimento do disposto na Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, em especial os artigos que se referem ao compromisso de condenar a discriminação racial, zelar para que as autoridades o façam e garantir o acesso à justiça e o tratamento igualitário perante a lei, sem distinção de raça ou cor. Em sua análise sobre o caso, a CIDH considerou o Estado brasileiro omisso, em função da falta de diligências para responder pela violação constatada. Ilustrando o relatório com outros casos de discriminação no recrutamento por via de anúncios em jornais, apresentou ainda uma série de recomendações, entre as quais: reparar a vítima Simone Diniz pelos danos morais e materiais decorrentes do fato em análise; realizar modificações legislativas e administrativas para que a legislação contra o racismo e a discriminação sejam efetivas; adotar medidas de educação voltadas aos funcionários da justiça e polícia para evitar o efeito de discriminações nas investigações e no processo das denúncias; promover compromisso com a imprensa, visando à eliminação de publicidades e anúncios de cunho racista; e solicitar aos Ministérios Públicos estaduais a criação de promotorias públicas especializadas na investigação de crimes de racismo e discriminação racial.

O Relatório nº 66/2006 da CIDH/OEA não apenas condena o Estado brasileiro por omissão e desrespeito ao direito de acesso à Justiça, como avalia a legislação nacional que regulamenta o dispositivo constitucional que criminaliza os atos de racismo. Segundo a OEA, a Lei nº 7.716/1989, principal dispositivo sobre a matéria, exige a explícita prática do racismo e a intenção do ofensor de discriminar a vítima. Tal exigência não constrange a discriminação tipicamente brasileira, assentada na ação "velada e revestida de cordialidade" e na discriminação indireta.

Nesse sentido, o texto provisório da Convenção Interamericana contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, em debate na OEA, aprofunda e amplia o conceito de racismo, conforme aponta o Procurador Geral do Trabalho Otávio Brito Lopes:[37]

> Se no âmbito penal a OEA propõe que a ampliação da consideração legal do racismo siga a linha de prescindir da intenção para comprovar uma atitude racista, bastando um efeito de exclusão ou óbice com fundamento racial, o ainda provisório texto da Convenção da OEA aprofunda e amplia ainda mais esse princípio. Ao enunciar em seu Artigo 1º, de modo formal e categórico, que a "discriminação indireta" está entre as acepções consideradas pela Convenção, a OEA amplia o conceito de discriminação incluindo qualquer provisão, critério ou prática que, intencionalmente ou não, resulte em distinção, desvantagem, exclusão ou restrição dos direitos humanos ou liberdades fundamentais de pessoas pertencentes a grupos específicos, como o de negros e de mulheres (LOPES, 2008).

Uma segunda manifestação internacional sobre atuação do governo brasileiro no que se refere à questão racial ocorreu no âmbito da ONU, com a publicação do relatório *Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Todas as Formas de Discriminação*, elaborado por Doudou Diène, relator especial das Nações Unidas. O relatório, apresentado à Assembleia Geral da ONU em 2006, destaca o profundo enraizamento da discriminação racial na sociedade brasileira, assim como a persistência da ideologia da democracia racial. A partir de entrevistas realizadas com autoridades brasileiras, o relatório destaca a importância do reconhecimento do problema e de sua relevância pelo governo federal, mas aponta as resistências em outros âmbitos da administração pública (DIÈNE, 2006, p. 9),[38] assim como a impunidade dos casos de racismo denunciados à Justiça. Destaca ainda que "viajar pelo Brasil é como movimentar-se simultaneamente em dois planetas diferentes, aquele da vivaz e colorida mistura de raças nas ruas e outro quase que totalmente branco, dos corredores do poder político, social, econômico e da mídia" (DIÈNE, 2006, p. 19). Mesmo em regiões de ampla predominância da população negra, como o estado da Bahia, constata que não se observa a presença deste grupo nos níveis mais altos de poder. Destaca ainda a folclorização da cultura e religiões negras como mecanismo de obscurecer o preconceito e a discriminação que cerca tais manifestações.

37. A OEA tem discutido o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, que deverá ser aprovado proximamente. O texto em debate propõe a inclusão, no conceito de discriminação, de práticas que intencionalmente ou não, resultem em desvantagens, exclusão e restrição de direitos de grupos específicos. Este caminho já vem sendo trilhado no Brasil por meio do resgate, pelo Ministério Público do Trabalho, da Convenção 111 da OIT e do conceito ali acolhido, de discriminação indireta. Sob esta base, o MPT vem desenvolvendo o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos. Ver a respeito Lopes (2008). A ampliação do conceito legal de discriminação. Correio Braziliense, Brasília, 26 de maio de 2008. Caderno Direito e Justiça.

38. A visita do relator ao Brasil foi realizada em outubro de 2005. O então governador de Pernambuco, por exemplo, declarou ao relator que o racismo não é um problema no Brasil, como seria comprovado pelo fato de o país ter ídolos negros no futebol e na música.

O relatório também apresentou um conjunto de recomendações. Cabe destacar a que se refere ao estabelecimento de uma comissão nacional de alto nível, com o mandato de avaliar as manifestações, expressões e consequências do racismo e da discriminação racial na sociedade brasileira. A partir do trabalho desta comissão, propõe a elaboração de um programa nacional de erradicação do racismo e promoção da igualdade racial, integrado à Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Recomenda o fortalecimento da Seppir e a prioridade ao combate à violência a qual estão submetidas as populações negras, especialmente os jovens. Por fim, destaca surpresa com a inexistência, no país, de um memorial nacional da escravidão e sugere que ele seja erigido para prestar homenagem aos milhões de vítimas e preservar sua memória na história brasileira.

Essas manifestações de organismos internacionais integram o movimento que tem ganhado força em todo o mundo, desde o fim da década de 1990, de combate à discriminação racial e ao racismo. Apoia-se em um diagnóstico compartilhado por governos e organismos de que a internacionalização da economia, o crescimento das disparidades econômicas entre países e regiões e o consequente aumento migratório têm feito crescer o racismo e a xenofobia. Ao mesmo tempo, espelha um reconhecimento, do qual o Brasil tem participado, de que os fenômenos de discriminação perpassam sociedades nacionais e atingem grupos históricos e sociais de forma altamente negativa.

Em consonância com esse posicionamento, cabe lembrar que uma dimensão do texto constitucional, ainda não destacada, que transborda de forma efetiva para a exigência da ação do Estado diante do tema da desigualdade e da discriminação racial. É a que diz respeito ao reconhecimento legal dos direitos humanos enunciados em tratados internacionais em que o Brasil seja signatário.[39] Ainda em 1968, o Brasil ratificou a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que havia sido adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em dezembro de 1965. A convenção define discriminação racial, em seu Artigo 1º, como

> qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

39. Como destaca Silva Jr. (2001), a Constituição, em seu Artigo 5º, § 2º, acolhe a tutela aos direitos emanados nos tratados internacionais. A Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, estabeleceu que as disposições dos tratados e das convenções internacionais que versam sobre direitos humanos serão considerados normas constitucionais, quando aprovadas pelo Congresso Nacional com os mesmos procedimentos utilizados para aprovar uma emenda constitucional – duas votações, com a opinião favorável de 3/5 dos representantes, na Câmara dos Deputados e, após, no Senado Federal. Contudo, a polêmica mantém-se sobre se os tratados e as convenções internacionais aprovados antes da EC também contam com força de normas constitucionais, exigindo sua aplicação imediata. Alguns analistas lembram que, não raro, as disposições destes tratados e convenções já estão incorporadas à Constituição – como princípios fundamentais e como direitos/garantias fundamentais –, incluindo a temática da ação do Estado na luta contra o racismo e na promoção dos grupos vítimas de preconceito e discriminação. Sobre este debate ver Piovesan (2006).

Para combater a desigualdade e a discriminação, a convenção reconhece a necessidade da adoção de ações punitivas e orientadas à proibição da discriminação racial, assim como de adoção de ações protetoras, visando "assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos [...] [necessário] para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais". A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial garante ainda o acesso igualitário, entre outros, aos direitos a habitação, saúde pública, tratamento médico, previdência social, serviços sociais, educação e formação profissional, igual participação nas atividades culturais e acesso aos serviços e equipamentos público. Os Estados aderentes comprometem-se a tomar as medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo do ensino, educação, cultura e informação, para lutar contra os preconceitos que levem à discriminação racial. Neste sentido, não somente ações punitivas como também ações de combate ao tratamento desigual ou mesmo à manutenção de acesso diferenciado a serviços e bens públicos por parte de negros e brancos encontram aqui não apenas incentivo, mas respaldo jurídico para serem implementadas. Esta vertente de políticas, entretanto, encontra-se em estágio apenas inicial no país, como será visto ainda neste capítulo.

4 POLÍTICA E PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

O desenvolvimento de programas federais visando à promoção da igualdade racial vem sendo estabelecido nos últimos anos no âmbito de diferentes ministérios. Alguns caminhos promissores têm sido abertos e, em que pesem suas limitações em duração e abrangência, serão aqui destacados. Serão tratados programas atinentes às áreas de saúde, trabalho e educação. Na área da saúde, merece destaque o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), desenvolvido durante os anos de 2005 e 2006. Na educação, serão retomadas duas diferentes iniciativas. No âmbito da educação fundamental e média, foram implementadas algumas políticas valorativas visando ao ensino da história e da cultura negra. O ensino superior no Brasil tem sido campo de um conjunto diverso, e em progressiva expansão, de programas de ações afirmativas, que serão rapidamente lembrados. Para o mercado de trabalho, o Ministério Público do Trabalho (MPT) vem desenvolvendo um programa de defesa dos direitos difusos da comunidade negra e atuando na promoção de condutas não-discriminatórias e promotoras da igualdade.

4.1 O Programa de Combate ao Racismo Institucional

O Programa de Combate ao Racismo Institucional foi iniciativa de um conjunto de instituições, mobilizado em torno da necessidade de expandir a capacidade do setor público para identificar e atuar contra o acesso desigual de grupos raciais a serviços ofertados. O programa nasceu do estabelecimento de ampla parceria de entidades

nacionais e internacionais.[40] No âmbito federal, teve como palco o MS.[41] Seu objetivo principal era contribuir para a redução das iniquidades raciais em saúde, colaborando na formulação, implementação, avaliação e monitoramento de políticas que promovam a igualdade racial no SUS.[42] O programa partiu do pressuposto de que os tratamentos desiguais têm como base as práticas dos corpos funcionais das instituições, e estas práticas devem ser tornadas visíveis, debatidas, combatidas e prevenidas por meio de novas normas, procedimentos e cultura institucional. A estratégia principal foi atuar na formação de equipes técnicas e administrativas para a consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde. O programa adotou como definição de racismo institucional "o fracasso coletivo de uma organização ou instituição em prover um serviço profissional e adequado às pessoas devido a sua cor, cultura, origem racial ou étnica" (BRASIL, 2005, p. 6).

Inspirado nas experiências americanas e inglesas de combate ao racismo institucional, assim como na ampliação do debate público sobre a questão racial provocada pela participação brasileira na Conferência de Durban, o PCRI tinha duração limitada. O programa desenvolveu-se durante dois anos (2005-2006),[43] período em que realizou oficinas de capacitação, assim como produziu material institucional, visando permitir a identificação e a abordagem do racismo institucional. O programa atuou ainda no apoio à sociedade civil e às equipes técnicas dedicadas à formulação de políticas de promoção da equidade, com o objetivo de capacitação para o debate sobre o tema do impacto do racismo no processo saúde – doença – cuidado.

Apesar de ainda não se contar com uma avaliação da execução e dos impactos do PCRI, não restam dúvidas de que ele permitiu um avanço no debate sobre as iniquidades raciais no campo da saúde. No contexto do desenvolvimento deste programa, ampliaram-se as discussões sobre o tema do racismo institucional nas várias instâncias e organismos que compõem esta política. O PCRI contribuiu ainda para inovar a forma de realizar o debate institucional sobre o tratamento desigual entre brancos e negros, além de promover novos espaços institucionais para o tratamento do tema das desigualdades e contribuir para a criação de organismos consultivos e deliberativos para a formulação de políticas de identificação, enfrentamento e prevenção do racismo institucional.

---

40. A parceria envolveu a Seppir, o MPF, o MS, a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O DFID foi a agência financiadora do PCRI, e o PNUD, a agência responsável pela administração dos recursos alocados para o programa.

41.O PCRI também operou com um componente municipal, desenvolvido nos municípios de Salvador (BA) e Recife (PE), que visava à identificação e prevenção do racismo institucional também nas áreas de educação, trabalho, cultura e acesso à Justiça. Contou, ainda, com a participação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE).

42. Um relato mais detalhado do PCRI, de suas ações e resultados pode ser encontrado no capítulo sobre Igualdade Racial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 14* .

43. Com o fim do programa e da parceria institucional que o mantinha, o MS passou a desenvolver a chamada Campanha de Combate ao Racismo Institucional, que tem como objetivo principal sensibilizar e capacitar os gestores e profissionais da área de saúde para o tratamento do tema.

4.2 Ações afirmativas e o acesso ao ensino superior

As universidades públicas brasileiras vêm implementando, desde 2001, ações afirmativas visando promover o acesso ao ensino superior de estudantes negros. Postas em prática por um número cada vez maior de instituições, estas ações têm se afirmado nos últimos anos como importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior e de ampliação do acesso da juventude negra às universidades.[44] No caso de universidades públicas federais, as ações afirmativas têm sido adotadas de forma autônoma e por iniciativa de cada instituição, em decorrência de deliberações dos seus Conselhos Universitários. No caso de universidades públicas estaduais, elas têm, em geral, respondido a leis estaduais, votadas pelas respectivas Assembleias Legislativas.

A inexistência de uma legislação federal sobre o tema tem permitido a proliferação de um conjunto bastante diversificado de experiências. De fato, chama atenção a pluralidade de formatos entre os programas adotados. Pesquisa realizada pelo Ipea em 2007 identificou 48 instituições públicas de ensino superior que adotam alguma modalidade de ação afirmativa, com dois diferentes sistemas. Segundo o levantamento, a principal modalidade de ações afirmativas são as cotas, adotadas por 43 universidades. Outras cinco instituições introduziram sistemas de bônus em seus vestibulares. Cabe, entretanto, destacar que o sistema de cotas adotado não é o mesmo naquele conjunto de 43 universidades. Observam-se diferenças expressivas entre os modelos, podendo ser identificadas as chamadas "cotas sociais", as cotas raciais simples, as raciais e sociais sobrepostas e as cotas raciais e sociais independentes.[45]

Entre as instituições que adotaram sistema de cotas, foram identificadas na pesquisa do Ipea dez universidades que implementaram as "cotas sociais". Neste modelo, o aluno que pleiteia uma vaga pelas cotas deve necessariamente ser oriundo do sistema público de ensino, ou seja, proveniente de escolas municipais, estaduais ou federais, ou dos cursos supletivos presenciais de educação de jovens e adultos. Este sistema, entretanto, não permite aferir os resultados da inclusão da juventude negra, uma vez que esta não é uma variável considerada na efetivação da medida.

A maior parte das instituições pesquisadas, contudo, optou por um sistema de cotas raciais, divididas em três diferentes modelos. As "cotas raciais e sociais sobrepostas", adotadas, segundo a pesquisa, por 21 instituições, opera com dois critérios complementares a serem observados simultaneamente: os candidatos devem

44. A ausência de uma ação de coordenação ou acompanhamento destas experiências por parte do governo federal impede que se saibam exatamente quantas e quais instituições públicas adotam atualmente algum sistema de ações afirmativas. Mas artigo do ministro da Seppir, Edson Santos, informa que, em abril de 2009, 23 universidades federais, 25 universidades estaduais e três Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) já adotam cotas raciais (SANTOS, 2009).

45. Para um relato detalhado da pesquisa realizada pelo Ipea e uma descrição de cada um destes diferentes modelos e as universidades que os adotam ver o capítulo sobre Igualdade Racial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 15*.

se autodeclarar negros e, ao mesmo tempo, serem egressos de escolas públicas.[46] O modelo de "cotas raciais e sociais independentes" foi identificado em sete universidades e utiliza, separadamente, os critérios de ser egresso de escola pública e de ser negro, configurando um sistema em que há dois subconjuntos distintos de reserva de vagas em um mesmo processo seletivo. Por fim, cinco universidades estavam operando exclusivamente com "cotas raciais". Neste sistema, o estudante deve se identificar como negro – ou indígena – e participar de um processo de avaliação de sua autodeclaração. Não há obrigação de que o estudante seja oriundo do sistema público de ensino ou apresente renda familiar baixa.

A segunda modalidade de ações afirmativas existentes nas instituições de ensino superior é a bonificação. Este modelo, identificado em cinco universidades, não define um percentual de vagas para serem preenchidas por alunos negros: os estudantes autodeclarados negros recebem uma quantidade de pontos que serão somados ao resultado de seu exame de seleção. Observaram-se duas diferentes modalidades de sistema de bonificação em vigor: uma que afere pontos para alunos oriundos de escola pública e outra que o faz para alunos de escola pública e alunos negros, podendo ou não ser cumulativos.

Em média, no período analisado (2001-2008), a pesquisa estimou que, em média, 7.850 vagas foram reservadas, a cada ano, pelo conjunto dos diferentes programas de ação afirmativa para estudantes negros nas universidades públicas. Deve-se ressaltar que este é um número pequeno, considerando-se que as universidades públicas brasileiras realizam anualmente mais de 330 mil matrículas. Contudo, em que pese o fato de estas experiências serem ainda recentes – a maior parte das vagas abertas para cotas e bonificações ocorreu entre 2005 e 2008 – e do número limitado de vagas ofertadas, seus impactos positivos já podem ser destacados. Em primeiro lugar, cabe ressaltar o fato de que entre as instituições que adotaram programas de cotas e bonificações estão núcleos destacados de ensino e pesquisa do Brasil. As cotas têm sido implantadas para todos os cursos, permitindo que os estudantes ingressem também em áreas mais prestigiadas de formação. Estes dois fatores tendem a promover impacto efetivo de "desracialização" da elite brasileira oriunda das universidades públicas. Entre os resultados positivos identificados, cabe ainda destacar a democratização do acesso nas instituições e a diversificação do perfil racial e social do corpo discente. Ao contrário do que foi previsto por alguns setores, no que se refere ao desempenho, não foi observada perda de qualidade do ensino na instituição nem diferença significativa entre estudantes cotistas e não cotistas.

46. Da mesma forma que no caso das "cotas sociais", algumas instituições deste grupo também adotaram como critério complementar a renda familiar per capita abaixo de certo patamar, associando a baixa renda como condição de participação na disputa por estas vagas.

Concluindo, pode-se afirmar que essas iniciativas têm representado importante avanço no combate à desigualdade racial e na ampliação das perspectivas abertas aos jovens negros e, mais amplamente, à população negra no Brasil. Elas são uma resposta das universidades públicas à questão da discriminação racial, compreendida como fator específico de exclusão social, e que deve ser combatida por medidas específicas de inclusão e integração racial e social. Com a adoção de ações afirmativas, as universidades vêm ampliando as oportunidades de jovens negros e, ao mesmo tempo, mudando o perfil do alunado e promovendo a diversidade social e cultural no ambiente universitário. Vêm igualmente permitindo aprofundar o debate sobre a variedade de instrumentos que devem ser mobilizados na construção de maior justiça social.

4.3 Ações valorizativas e o combate às desigualdades no ensino fundamental e médio

O debate sobre desigualdades raciais no sistema de ensino tem avançado nas últimas duas décadas, quando se identificaram novas questões a serem trabalhadas com o objetivo de promover a equalização dos resultados entre alunos brancos e negros. Aspectos relacionados a práticas pedagógicas, livros escolares, material didático e ambiente escolar têm sido analisados e propostas estão sendo apresentadas. Entre elas, consolida-se a convicção da necessidade de fortalecer a escola como espaço propagador do valor da equidade e da diversidade, e de combate a atitudes, ideias e princípios favoráveis ao preconceito e à discriminação. Tal esforço não apenas contribui para a disseminação de ideais e valores básicos à vida democrática, como permite que os alunos negros assumam "com orgulho e dignidade os atributos de sua diferença, sobretudo quando esta foi negativamente introjetada em detrimento de sua própria natureza humana" (MUNANGA, 2000, p. 15).

Entre as iniciativas adotadas nessa direção, destaca-se a aprovação da Lei nº 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão, no currículo do ensino básico, do estudo da história e da cultura afro-brasileira. Fruto do Projeto de Lei (PL) nº 259/1999, de autoria da então deputada Esther Grossi, altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), visando efetivar e garantir o cumprimento dos artigos constitucionais 206 e 210, que determinam que o ensino no Brasil deva se pautar pelo pluralismo e respeito aos valores culturais do país. A Lei nº 10.639/2003 tem como objetivo contribuir para a eliminação de preconceitos e valores racistas, promovendo maior conhecimento da história, da luta e da contribuição, na formação social e cultural do país, dos africanos trazidos ao Brasil como escravos e de seus descendentes.[47]

47. Em 2008, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.645/2008, que também inclui nos currículos do ensino básico a obrigatoriedade do estudo da história e cultura indígena.

A implementação da lei, contudo, tem sido lenta, devido a dificuldades variadas. Destaca-se, além da resistência de inclusão da temática por muitos gestores estaduais e municipais,[48] a insuficiência de professores capacitados, resultado do limitado número de cursos de graduação em história que incluem formação em história da África. Em face deste diagnóstico, o MEC e a Seppir estabeleceram uma parceria com o objetivo de desenvolver iniciativas de capacitação dos professores de escolas públicas e privadas neste conteúdo. Uma primeira ação foi a organização do curso Educação – Africanidades – Brasil, realizado pela Universidade de Brasília (UnB) em 2006, tendo como conteúdo não apenas a história e a cultura africana e afro-brasileira, mas também incluindo uma reflexão sobre o currículo escolar à luz do enfrentamento da discriminação racial. O curso foi organizado em modalidade à distância, tendo carga horária de 120 horas/aula. Contudo, dos 25 mil professores inscritos, apenas 6.800 concluíram o curso.[49] Entre os problemas identificados registraram-se dificuldades, pelos professores, de acesso e uso dos instrumentos de informática requeridos, restrições do tempo destinado ao curso devido à escassez de recursos físicos e humanos nas escolas, além de dificuldades operacionais do curso, em função do grande volume de inscritos. Diante da baixa efetividade do Educação – Africanidades – Brasil em relação aos objetivos propostos, o MEC decidiu realizar uma avaliação do programa, evitando abrir novas turmas em 2007.[50]

Em que pesem os resultados até o momento limitados na implementação da Lei nº 10.639/2003, trata-se de uma iniciativa importante. A determinação legal abre novas perspectivas para o trabalho com os temas do preconceito, discriminação e racismo em sala de aula, assim como para a capacitação dos professores para lidarem com situações de discriminação direta ou indireta no ambiente escolar. Não há dúvidas de que, além da capacitação dos professores, ainda devem ser enfrentados problemas decorrentes da ausência de normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação da lei, assim como a disponibilidade de material didático para uso nos cursos de capacitação e em sala de aula.

4.4 O Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos

As iniciativas de promoção da igualdade racial e combate à discriminação racial desenvolvidas em nível federal não têm se limitado ao Poder Executivo e às instituições a ele associadas. Nos últimos anos, o Ministério Público do Trabalho vem contribuindo com novas formas de intervenção adiante daquela problemática. Por meio da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades

48. O Ministério Público tem atuado e fiscalizado no sentido de exigir o cumprimento da referida lei.

49. Ver a respeito Teles e Mendonça (2006).

50. Cabe lembrar que o MEC tem apoiado iniciativas de capacitação realizadas em estados e municípios por intermédio do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior (Uniafro). Buscando conhecer e padronizar as experiências em curso, o MEC instituiu, em dezembro de 2007, o Grupo de Trabalho Interministerial para a constituição de um Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003.

e Eliminação da Discriminação no Trabalho, instada em 2002, o MPT lançou o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, visando ao combate da discriminação de raça e gênero nas relações de trabalho.

Por intermédio de levantamento e análise dos dados sobre o corpo funcional das empresas de setores escolhidos da economia, o MPT abre procedimentos específicos para a sensibilização de empresas, visando à adoção voluntária de medidas para reverter o quadro de desigualdades observadas seja na contratação, na remuneração, seja na ascensão funcional. No caso de insucesso desta estratégia, o MPT passa à etapa de ajuizamento de ações civis públicas, levando o caso ao Poder Judiciário, com pedido de condenação por danos causados por discriminação indireta[51] nas relações de trabalho.

A primeira ação do MPT teve início no setor bancário do Distrito Federal, estendido posteriormente para outros 13 estados da federação.[52] Segundo dados levantados pelo MPT, este setor apresenta "significativo e recorrente quadro de desigualdades de gênero e raça". Após três anos de negociações – que chegaram a incluir ajuizamento de ações na Justiça Trabalhista – foi realizado um acordo entre o MPT e a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), visando à realização de um levantamento sobre o quadro de desigualdades de gênero e raça nos bancos públicos e privados. Os resultados do levantamento permitirão corrigir as distorções que venham a ser identificadas no aumento da contratação e na promoção de trabalhadores negros e mulheres no setor.

A iniciativa do MPT é inovadora no país, ampliando as estratégias para o enfrentamento do grave problema da desigualdade e da discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro. Esta importante contribuição deve ser somada a outras iniciativas, visando sensibilizar os diversos atores sociais e econômicos para a relevância do problema e sua incompatibilidade com os princípios básicos da justiça social. A adoção de medidas para a reversão do quadro de exclusão dos trabalhadores negros nos setores, cargos e salários mais valorizados no mercado de trabalho deve passar a constituir um tema estratégico não apenas do MPT, mas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e dos atores representativos dos agentes econômicos e das instâncias colegiadas de decisão na área do trabalho.

51. De acordo com o site do MPT, http://www.pgt.mpt.gov.br/pgtgc/publicacao/engine.wsp?tmp.area=259, entende-se por discriminação indireta aquela que está relacionada a atitudes ou regulamentos aparentemente neutros, mas que criam desigualdades entre pessoas com as mesmas características. Esta forma pode ser imperceptível até mesmo para quem está sendo discriminado.

52. Mais detalhes sobre o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos e a evolução das negociações com o setor bancário podem ser encontrados no capítulo Igualdade Racial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 12.*

4.5 Desafios e avanços

Mesmo reconhecendo que há um longo caminho a ser percorrido, é importante destacar a variedade na natureza das iniciativas que têm sido criativamente elaboradas e adotadas nos últimos anos. Sendo o cenário de demandas complexo e multifacetado, cada uma das iniciativas citadas pretende abranger aspectos específicos dos prejuízos e desigualdades produzidos pelos fenômenos do racismo e da discriminação racial. De fato, a complexidade dos fenômenos envolvidos exige, em seu combate, ações que abarquem diferentes dimensões da vida social.

Apenas para ressaltar o variado leque de ações que vem sendo desenvolvido por instituições da esfera federal de governo, vale ressaltar três outras experiências de programas bem-sucedidos de promoção de acesso e permanência de estudantes negros: o Programa Universidade para Todos (ProUni); o Programa Brasil AfroAtitude e o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco.

O ProUni teve início em 2004 por meio da Lei nº 11.096 que regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, estabelecendo isenções fiscais para Instituições de Ensino Superior (IESs) da rede privada que, como contrapartida, concedem bolsas de estudos. Estas bolsas, integrais ou parciais – com descontos de 50% ou 25% das mensalidades –, são distribuídas de forma a atender ao percentual de população negra na unidade da Federação onde se encontra a IES. No período 2005–2007, o ProUni teria beneficiado cerca de 130 mil estudantes negros, ou 44% dos atendidos pelo programa. Estima-se que este programa atenda ao menos 350 mil estudantes negros até 2011.[53]

O Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros, ou Brasil AfroAtitude, foi lançado em 2004 a partir de uma parceria entre o Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde (PN DST-AIDS)/MS, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu)/MEC, a Seppir e a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), para a concessão de bolsas de apoio para estudantes negros cotistas de dez universidades públicas. Foram concedidas 50 bolsas para cada uma das universidades, totalizando 500 bolsas, financiadas integralmente pelo MS, para que estudantes negros cotistas desenvolvessem por dois anos atividades de extensão, pesquisa e monitoria relacionadas aos temas DST/AIDS, racismo e população negra. Este programa, apesar de sua avaliação positiva em praticamente todos os seus objetivos, encontra-se paralisado desde 2007, devido ao fim do acordo entre as instituições parceiras e persiste somente em algumas das universidades que conseguiram encontrar novas fontes de recurso.[54]

53. Para mais informações acerca do ProUni ver o capítulo sobre Igualdade Racial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 15.*

54. Para mais informações acerca do AfroAtitude ver o capítulo sobre Igualdade Racial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 16.*

O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco,[55] que concede Bolsas Prêmio de Vocação para a Diplomacia, foi lançado em 2002, no âmbito do Programa Nacional de Ações Afirmativas, por meio de um protocolo de cooperação entre os MRE, MJ, MinC.[56] O programa beneficiou, entre 2002 e 2007, um total de 134 candidatos com bolsas de apoio para a preparação ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD). Onze ex-bolsistas do programa foram admitidos no CACD e integrados ao serviço exterior brasileiro.[57]

Concluindo, observa-se que esforços vêm sendo realizados, cobrindo um conjunto amplo de aspectos. Contudo, a maior parte das iniciativas ainda pode ser classificada como inicial, pontual ou de limitada cobertura. Muitas ações são marcadas por falta de continuidade, de recursos ou de abrangência. O desenvolvimento, ainda limitado deste campo de políticas, exige que seja ampliado o debate no sentido do reconhecimento e da reafirmação da relevância estratégica destas intervenções. Cabe ainda reconhecer a necessidade de uma coordenação mais efetiva das iniciativas neste campo, assim como seu monitoramento e avaliação. Necessitam, para sua maior eficiência, da fixação de diretrizes e metas debatidas e pactuadas amplamente.

5 O DEBATE ATUAL

As recorrentes denúncias em torno das desigualdades de tratamento e de oportunidades entre brancos e negros no país, assim como a evolução das iniciativas, ações e programas de combate à discriminação e de promoção da igualdade racial repercutem nas diversas esferas sociais e alimentam as disputas em torno do tema. O Congresso Nacional, a mídia, o judiciário e, de forma geral, a sociedade em seus diversos segmentos, participa deste debate, o que não apenas tem garantido a legitimidade desta questão, como faz avançar o reconhecimento da necessidade da busca de soluções para superar a desigualdade, a discriminação e o racismo. Nesta seção se procura resgatar o debate recente no Congresso Nacional, em que um grande conjunto de proposições vem sendo discutido. Também será tratado o debate em curso no Supremo Tribunal Federal sobre as ações afirmativas e, por último, o debate público em torno de tema conduzido de manifestos públicos lançados em 2006 e 2008.

55. Denúncias de discriminação racial no acesso à carreira diplomática e às escolas militares superiores haviam sido tratadas no parlamento brasileiro em pelo menos três oportunidades: pelo senador Hamilton Nogueira e pelo deputado Benício Fontenelle na Assembleia Constituinte de 1946; pelo deputado Claudino José da Silva nas comemorações da Lei Áurea em maio de 1946; e pelo deputado Afonso Arinos, ex-professor do Instituto Rio Branco, em apoio ao projeto da lei que recebeu seu nome em 1950 (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2004).

56. Em 2003, somam-se a estas instituições a Seppir, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Assistência Social e o MEC.

57. Informações extraídas do documento Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsas Prêmio de Vocação para a Diplomacia: balanço histórico.

5.1 A questão racial no Congresso Nacional

Parlamentares negros estão presentes no Congresso Nacional desde 1909,[58] ainda que esta presença seja escassa.[59] Entre os congressistas negros que ali atuaram,[60] cabe lembrar aquele que foi pioneiro na proposição de políticas públicas para o combate à desigualdade racial produzida no período pós-abolição. Abdias Nascimento[61] teve atuação destacada no debate das questões raciais e na elaboração de projetos de lei para o enfrentamento da desigualdade e da discriminação racial no Brasil. Foi o primeiro parlamentar a propor políticas de "ação compensatória" e de "reparação" para os descendentes de africanos escravizados no Brasil.

A atuação de Abdias Nascimento no parlamento, sempre repercutindo as demandas apresentadas pelo movimento negro, influenciarão os debates sobre a desigualdade racial no Poder Legislativo. Durante o processo constituinte, suas teses apoiarão o avanço desta discussão junto a outros deputados negros engajados na causa antirracista, como Carlos Alberto Caó, Benedita da Silva e Paulo Paim. Observa-se, assim, que as discussões sobre o estabelecimento das chamadas ações afirmativas na modalidade reserva de vagas ou cotas, não são tema novo entre os legisladores federais. Pelo contrário, este debate foi bastante amadurecido, após mais de 25 anos de surgimento da primeira proposta neste sentido.

É nesse contexto que o Congresso Nacional passa a receber, no fim dos anos 1990, um conjunto de projetos de lei tendo como objeto a implementação de medidas voltadas para a população negra. Este conjunto de projetos pode ser separado em dois grupos. Um primeiro grupo visa ampliar o acesso da população negra ao ensino, ao mercado de trabalho, aos meios de comunicação e mesmo ao sistema partidário-eleitoral. Assim, em 1999, o senador José Sarney apresenta o Projeto de Lei nº 650. No ano seguinte, o então deputado Paulo Paim, resgatando o amplo conjunto de preocupações que haviam mobilizado o projeto de lei apresentado por Abdias do Nascimento, apresenta, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei do Estatuto da Igualdade Racial. Paralelamente, outro grupo de projetos tramita neste mesmo período, tendo em comum o objetivo de instituição de cotas para estudantes negros nas instituições de ensino superior. Este conjunto de propostas será analisado a seguir.

58. O jornalista e pesquisador Cardoso (2009) afirma que se completa, em 2009, 100 anos do início do mandato de Monteiro Lopes, primeiro deputado negro do Congresso Nacional na República brasileira.

59. Em julho de 2001, realizou-se em Salvador o I Encontro Nacional de Parlamentares Negros (Enapan), reunindo 50 representantes do Congresso Nacional, de Assembleias Legislativas e de Câmaras de Vereadores de 14 estados da Federação.

60. Sobre a atuação de afrodescendentes no Congresso Nacional ver Nascimento e Nascimento (2004).

61. Abdias Nascimento foi deputado federal de 1983 a 1987 e Senador da República (1991-1992 e 1997-1999). Suplente do senador Darcy Ribeiro, assumiu a cadeira do Senado, representando o Rio de Janeiro pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).

5.1.1 Primeiras propostas

Em 1983, Abdias do Nascimento, então deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro, apresenta a proposta de instituição de uma política de promoção de igualdade racial sob a forma do Projeto de Lei nº 1.332. O projeto previa a adoção de medidas de caráter compensatório, visando garantir a isonomia entre negros e brancos nos campos de educação, oportunidades de trabalho, remuneração e tratamento policial. Definindo "medidas de ação compensatória" como aquelas iniciativas destinadas a aumentar a proporção de negros nas diferentes atividades e escalões ocupacionais, o projeto previa amplo conjunto de ações. Destaca-se a fixação de uma meta de participação, nos quadros de funcionários dos órgãos da administração pública e das empresas privadas, de 20% de homens negros e 20% de mulheres negras. O cumprimento de tal medida deveria ser comprovado não apenas por meio dos órgãos competentes – Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e Ministério do Trabalho –, mas também por meio de pesquisas estatísticas de âmbito nacional. Previa-se ainda o estabelecimento de incentivos tributários para as empresas que mostrassem incremento da participação dos trabalhadores negros em seu quadro de contratados. Outras medidas eram ainda previstas: a reserva de vagas de 20% para homens negros e 20% para mulheres negras nos concursos públicos do Instituto Rio Branco (IRBR) e observação da mesma proporção para a concessão de bolsas de estudos pelo setor público em todos os níveis de ensino. Pretendia-se também implementar mudanças curriculares, nos três níveis de ensino, para inclusão da história africana, assim como da trajetória e resistência dos afrodescendentes no Brasil; revisão do material escolar, visando à identificação e supressão de referências preconceituosas ao negro; inclusão, no material escolar, da representação gráfica da família negra; e recursos para o estudo, aperfeiçoamento e implementação de medidas compensatórias.

Entre 1983 e 1986, o PL nº 1.332/1983 tramitou nas comissões da Câmara dos Deputados, onde recebeu pareceres favoráveis. Entretanto, aguardou até 1989 por votação no plenário daquela casa, quando foi arquivado. Durante uma década, o Congresso Nacional não voltou ao tema da promoção da igualdade racial. Neste período, assistiu-se à evolução da legislação sobre o combate à discriminação, com a aprovação da já citada Lei nº 7.716/1989.[62]

Entretanto, a retomada do debate público sobre a questão racial ocorrida nos últimos anos da década de 1990 repercutiu também no Congresso Nacional. Desde 1995, o tema das ações afirmativas e das políticas de promoção da igualdade – ou "medidas de ação compensatória", como as chamou o deputado Abdias do Nascimento –, emerge com força na pauta reivindicativa do movimento negro. Diferentemente da década de 1980, em que, ao lado da demanda de combate à

62. Cabe lembrar a aprovação da Lei nº 7.437, de 1985, dando nova redação à Lei Afonso Arinos.

discriminação, a pauta identitária e cultural dominavam o debate social sobre a questão racial, a Marcha de 1995 havia trazido, com ênfase, a reivindicação de políticas públicas de promoção da população negra.[63]

5.1.2 O Estatuto da Igualdade Racial

Em junho de 2000, o deputado Paulo Paim apresentou o PL nº 3.198, com o objetivo de instituir o Estatuto da Igualdade Racial, regulamentação unitária para tratar a temática racial e definir os instrumentos institucionais e jurídicos atinentes. Entre os diversos temas abordados no estatuto estão a saúde, a educação, a mídia, o trabalho e os direitos à terra e à justiça. Na primeira versão do Estatuto, destacam-se os seguintes tópicos: *i)* a criação de conselhos nacional, estaduais e municipais de igualdade racial; *ii)* o estabelecimento de cotas para concursos públicos nas três esferas de governo, para candidatos partidários a cargos eleitorais, para acesso às universidades e à vagas em empresas com mais de 20 empregados; *iii)* a garantia do direito à saúde mediante políticas de redução de risco de doenças, incluindo as doenças prevalecentes na população afro- brasileira; *iv)* a obrigatoriedade do ensino de disciplina sobre história geral da África e do negro no Brasil; *v)* a indenização, a título de reparação, para cada descendente de escravos; e *vi)* a garantia de acesso de vítimas de discriminação à defensoria pública.

Em agosto do mesmo ano, o deputado Paulo Paim propôs um segundo projeto de lei (PL nº 3.435/2000) com o objetivo de instituir um mínimo de 30% de vagas para negros, por partido ou coligação, nas candidaturas para cargos eletivos. Este PL foi imediatamente apensado ao PL nº 3.198/2000.

Dada a amplitude dos temas abordados, o projeto do Estatuto da Igualdade Racial passou a ser objeto de análise de Comissão Especial, instituída no segundo semestre de 2001. Os trabalhos da comissão desenvolveram-se por meio de audiências públicas, debates e seminários, tendo ainda recebido subsídios de entidades negras de todo o país. Entre as propostas recebidas destaca-se a criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial.[64]

Ainda em tramitação na Câmara, o PL nº 3.198/2000 foi apensado ao PL nº 6.912/2002, oriundo do Senado Federal. Este projeto, apresentado em 1999 pelo ex-presidente da República e então senador José Sarney, instituía ações afirmativas em prol da população afrodescendente, destinando uma cota mínima de 20% para negros nas vagas e cargos para o serviço público e nos cursos de nível superior de todas as universidades brasileiras, públicas e privadas. Previa ainda a obrigatoriedade

63. A Marcha de 1995 foi comemorada dez anos depois, com a realização de duas marchas à Brasília, em novembro de 2005. Ambas trouxeram às autoridades federais manifestos endossados por um representativo conjunto de pessoas e entidades ligadas à luta contra o racismo, a discriminação e a desigualdade racial.

64. Ver a respeito o relatório do deputado Reginaldo Germano, de dezembro de 2002, apresentado à Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer ao PL nº 3.198/2000.

de os partidos políticos ampliarem a candidatura de negros a cargos eletivos e, no âmbito das licitações públicas, incluiu, entre os critérios a serem observados, a ação das empresas no campo da inclusão funcional de trabalhadores negros.

A Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 3.198/2000, considerando tanto os projetos apresentados pelo deputado Paim quanto o projeto oriundo do Senado Federal,[65] apresenta um texto substitutivo em que, com objetivo tanto do estabelecimento de medidas visando à promoção da igualdade racial como do combate à discriminação, propõe a criação de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial no lugar da proposta de indenização individual aos descendentes de escravos. Amplia ainda as proposições, com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, acata o sistema de cotas previsto no PL nº 6.912/2002 e institui cotas para a participação de artistas e profissionais negros nos meios de comunicação. O projeto aprovado nesta comissão entrou em discussão no plenário da Câmara em dezembro de 2002, onde permanecia ainda, no fim de 2008, aguardando votação.

Em 2003, já como senador, Paulo Paim apresenta novo projeto de Estatuto da Igualdade Racial. Mais completo que o texto apresentado três anos antes na Câmara dos Deputados, o projeto inclui seções referentes à mulher negra, amplia os dispositivos referentes à proteção dos quilombolas e suas terras e prevê a inclusão do Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Este último ponto, entretanto, transforma-se em objeto de polêmica, contra o qual se posiciona parte expressiva da bancada do governo e também membros da oposição. A estratégia utilizada para resolver o impasse formado e garantir a aprovação do projeto implicou a retirada, pelo autor, do item que previa o fundo, assim como a apresentação de uma proposta de emenda constitucional[66] com este objetivo. Aprovado pelo Senado Federal em 2005, o projeto passa a tramitar na Câmara dos Deputados em novembro de 2005 sob o número 6.264/2005.

Na Câmara, o novo projeto de Estatuto da Igualdade Racial ficou parado durante todo o ano de 2006 e de 2007. Tampouco foi apensado ao PL nº 3.198/2000, que também se encontrava parado desde o fim de 2002. Entretanto, em resposta à mobilização social, em 2008 observa-se novo andamento da matéria. Encabeçado pelo movimento social negro paulista e, em especial, pelo Fórum da Igualdade Racial de São Paulo, em setembro de 2007 foi apresentado aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal um abaixo-assinado com 100 mil assinaturas pela aprovação tanto do estatuto como do projeto de lei que propunha a instituição de cotas para negros nas universidades federais.

65. A comissão avaliou ainda o PL nº 6.214/2000, de autoria do deputado Pompeo de Mattos, que estipula cota mínima de 20% para negros e índios nas universidades públicas federais e estaduais.

66. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2006, pretende alterar os Art. 159 e 239 da Constituição Federal e acrescentar o Art. 227, a seu texto, para dispor sobre o fundo de promoção da igualdade racial.

No bojo desta mobilização, a Câmara dos Deputados criou uma comissão especial para analisar a matéria, como já havia ocorrido sete anos antes. Assim, foi instalada, em março de 2008, a chamada Comissão Especial para analisar o Estatuto da Igualdade Racial. Após amplos debates, o estatuto encontrava-se, até o fim de 2008, em análise na comissão. O principal ponto em debate continuava sendo a instituição do Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Considerado por alguns setores como desnecessário e/ou inconstitucional, o fundo é percebido, por muitos atores, como imprescindível à efetiva constituição de uma política de combate à discriminação e, principalmente, de promoção da igualdade racial, sem o qual o estatuto seria apenas uma orientação geral sem efeitos práticos.

Vale também fazer registro do PL nº 832/2003, apresentado pelo deputado Sandes Júnior, que repete a proposição de iniciativa da deputada Nair Xavier Lobo, feita por meio do PL nº 5.321, de 2001. Ambos os projetos de lei sugerem a reserva de parcela dos valores atribuídos ao programa de seguro-desemprego para gastos com a formação profissional de trabalhadores pretos e pardos.

5.1.3 Propostas de instituição de cotas para estudantes negros no ensino superior

Enquanto tramitam os projetos que preveem a instituição do Estatuto da Igualdade Racial ou a implementação de um sistema amplo de cotas, abarcando as dimensões do mercado de trabalho, acesso à mídia e à educação, o Congresso Nacional também vem realizando um debate mais específico, referente à reserva de vagas para negros nas instituições públicas de ensino superior. Esta questão ganhou expressão com a apresentação, pelo Poder Executivo, em 2004, de projeto de lei (PL nº 3.627/2004) que propõe a instituição de cotas nas instituições federais de ensino superior para alunos egressos da escola pública, em especial indígenas e negros.

Efetivamente, com a instalação da Seppir, em 2003, ganha força o debate sobre a implementação de cotas nas universidades públicas. Seus defensores dividem-se entre os que apoiam as chamadas cotas sociais e os que sustentam as chamadas cotas raciais, propondo a reserva de vagas para candidatos negros. Os motivos levantados expressam as diferenças entre as duas proposições. Enquanto as cotas sociais têm como meta a democratização do ensino superior pela via da inclusão dos estudantes que emergem do ensino médio cursado em escolas públicas, as cotas raciais visam objetivo distinto. Tendo por base a situação passada e presente de discriminação racial, as cotas raciais visam operar como um instrumento estratégico para o enfrentamento da desigualdade racial no país. Não o único, mas um importante instrumento de equalização de oportunidades, em um contexto histórico em que mesmo o Estado brasileiro foi ator relevante na construção das desigualdades raciais.[67]

67. Sobre a ideologia de branqueamento do país e as políticas públicas a ela relacionadas ver: Theodoro (2008), Hofbauer (2006), Azevedo (2004) e Ianni (1972).

É nesse contexto que o MEC formulou a proposta enviada ao Congresso Nacional, em que prevê que as instituições públicas de educação superior reservarão 50% das suas vagas para estudantes que tenham cursado o ensino médio, em sua integralidade, na escola pública, e que as vagas assim reservadas deverão ser preenchidas por negros e indígenas, na proporção de sua presença na população de cada estado da Federação. O projeto do Poder Executivo encontra, na Câmara dos Deputados, um conjunto de propostas já em tramitação, instituindo reserva de vagas para alunos oriundos do sistema público de ensino. Com o novo projeto, o debate sobre as cotas em curso naquela casa legislativa, incorpora, de forma determinante, a problemática da população negra e indígena no ensino superior.[68]

De fato, em junho de 2004, o PL nº 3.627/2004 é apensado ao PL nº 73/1999, que reservava 50% das vagas das universidades federais e estaduais para alunos de escolas públicas de ensino médio.[69] Este projeto estava acompanhado de um conjunto de outras proposições similares que, em 2004, já tramitavam em conjunto[70] e ao qual o novo projeto também foi vinculado. O PL nº 73/1999 teve uma tramitação lenta. Permaneceu em análise na Comissão de Educação e Cultura (CEC) por seis anos, onde teve cinco diferentes relatores, encontrando diversos opositores. Por fim, sob influência do crescente debate das cotas para negros, o projeto foi avaliado naquela comissão, que apresentou redação substitutiva, adotando a reserva de vagas em instituições públicas federais de educação superior para estudantes egressos de escola pública, respeitando a participação de negros e indígenas, em porcentagem proporcional à representação destes grupos na população de cada estado.

A nova redação do PL nº 73/1999 recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC). Em 2006, o projeto encontrava-se pronto para votação – pois tramitava em regime conclusivo, ou seja, de "apreciação conclusiva de comissão" –, quando foi apresentado recurso solicitando regime de tramitação ordinária. Reabertos os debates, apenas em meados de 2008 o PL entrou na pauta de votação no plenário da Câmara dos Deputados, onde foi aprovado em novembro. Sua análise passou, então, a ser tarefa do Senado Federal, onde tramita como PL nº 180/2008. A versão aprovada dispõe sobre o ingresso nas universidades

68. Cabe lembrar que já havia sido apresentada, no Congresso Nacional, uma proposta de estabelecimento de cotas raciais nas universidades. Em 1995, a então senadora Benedita da Silva apresenta o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 14, que dispõe sobre a instituição de cota mínima com recorte étnico-racial para as instituições de ensino superior. Pela proposta, todas as IESs (públicas, privadas, federais, estaduais e municipais) deveriam reservar, no mínimo, 10% das vagas existentes, tanto na graduação como na pós- graduação, para os candidatos negros e indígenas. Tal projeto tramitou de 1995 a 1999, quando foi arquivado em função do final da legislatura.

69. Este projeto, de autoria da deputada Nice Lobão, determinava a seleção dos alunos cotistas por meio do Coeficiente de Rendimento, obtido por meio de média aritmética das notas obtidas no período.

70. São eles os PLs nºs 1.447/1999; 2.069/1999; 1.643/1999; 615/2003 e 1.313/2003, todos tramitando em conjunto. Posteriormente, foram apensados ao PL nº 73/1999 os PLs nºs 373/2003, 2.934/2004, 1.330/2007 e 14/2007.

federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e prevê reserva de, no mínimo, 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Destas vagas, 50% deverão ser reservadas aos estudantes de famílias com renda de até 1,5 salário mínimo *per capita*. As vagas deverão ainda ser preenchidas por estudantes negros e indígenas, no mínimo em proporção igual à presença destes grupos na população de cada estado da Federação.

5.2 A questão racial no Judiciário Federal

O debate jurídico a respeito das ações afirmativas, particularmente intenso na última década, girou principalmente em torno dos princípios constitucionais e, sobretudo, do Art. 5º da Constituição Federal, que garante o princípio da isonomia, isto é, a igualdade de todos perante a lei. Grande produção jurídica tem sustentado que o direito à igualdade estabelecida na Carta Magna de 1988 é um direito em construção, o que significa dizer que, quando promulgada a nova Constituição, o Brasil não era um país que garantia ou mesmo promovia a igualdade de oportunidades para todos, homens e mulheres, brancos e negros, mas que esta era a meta a ser alcançada. Como sustenta Sarmento (2006):

> (...) a isonomia prometida pela Constituição de 88 não é apenas formal. Ela não representa só um limite, configura também verdadeira meta para o Estado, que deve agir positivamente para promovê-la, buscando a redução para patamares mais decentes dos níveis extremos das desigualdades (...). Na verdade a igualdade de que se fala a Constituição brasileira é substancial.

De fato, juristas, entre eles, os ministros do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa Gomes, Marco Aurélio Melo e Carmem Lúcia Antunes Rocha, entendem que as ações afirmativas são instrumentos legais capazes de proporcionar a isonomia entre as pessoas, reparando, compensando e promovendo as vítimas das iniquidades geradas pelo racismo e pela discriminação racial, bem como igualando o ponto de partida entre os historicamente desiguais.[71]

Essa interpretação tem sido, entretanto, questionada por Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) que, a partir de 2004, foram apresentadas ao STF contra as ações afirmativas em favor da população negra, argumentando que elas representam uma violação do Artigo 5º da Constituição Federal. As primeiras destas Adins voltam-se contra o ProUni. As duas restantes, contra a adoção de cotas raciais nos exames vestibulares das universidades públicas estaduais do Rio de Janeiro.

As Adins nº 3.314 e nº 3.330, contra a Lei nº 11.096/2005, que criou o ProUni, chegaram ao STF em 2004, mesmo ano de criação do programa.

71. Ver a respeito Gomes (2001) e Rocha (1996).

Foram apresentadas respectivamente pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, e pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen).[72] Além da alegação de violação do Artigo 5º da Constituição, sustentava-se que, ao fixar critérios e métodos de ingresso de estudantes, violava-se o princípio da autonomia universitária.

O ProUni estabelece bolsas de estudos aos alunos das instituições públicas de ensino superior que gozam de isenções fiscais e que aderirem ao programa.[73] As bolsas podem ser integrais ou parciais em cursos de graduação e são concedidas por curso e turno. Este programa opera com exigência normativa de que o número de bolsas oferecidas deve atender ao critério de proporcionalidade racial. De acordo com esta regra, na alocação das bolsas, os alunos negros devem preencher, necessariamente, um percentual de vagas equivalente ao percentual de presença da população negra na unidade da Federação em que se inserem as IESs.

Em abril de 2008, o STF começou a julgar em conjunto as ações diretas de inconstitucionalidade referente à Lei nº 11.096/2005. O relator, ministro Carlos Ayres Brito, não acatou nenhuma das alegações da Adin em seu parecer, julgando-as improcedentes. Afirma, em seu relatório, que o ProUni não fere nenhum dos princípios constitucionais, mas que, ao contrário, serve de instrumento para o efetivo cumprimento da Carta Magna, principalmente do Art. 5º da Constituição. O ministro justifica seu parecer com argumentos fundamentados nos princípios de justiça social e lembra que o ProUni é um programa implementado por adesão e, desta forma, não fere o princípio da autonomia das universidades. Contudo, até o fim daquele ano, o julgamento não havia sido concluído.

Também em 2004, chega ao STF a Adin nº 3.197, movida a pedido da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino contra a lei estadual do Rio de Janeiro nº 4.151/2003,[74] que institui reserva de vagas para o ingresso de alunos de escola pública, negros e índios nas instituições públicas estaduais de ensino superior. A argumentação de sustentação da Adin é que tal lei fere princípios constitucionais e a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) nos principais artigos, com destaque ao Art. 5º, dos princípios de isonomia e da interdição de discriminações. Assim como a outra Adin, esta ação ainda estava em andamento no Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2008 sem parecer final sobre a questão.

72. A Federação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social (FENAFISC) também entrou com uma Adin contra o ProUni que, contudo, não foi acolhida pelo STJ.

73. As entidades participantes do ProUni têm isenção dos seguintes tributos: i) Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); ii) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); iii) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e iv) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). As instituições que aderirem ao ProUni terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis para o Fies.

74. Antes desta ação fora ajuizada a Adin nº 2.858, pela mesma entidade autora, contra a Lei nº 3.524/2001, do mesmo estado do Rio de Janeiro, que também estabelecia cotas nas universidades estaduais. Contudo, a referida foi revogada pela Lei nº 4.151/2003, o que levou o STF a julgar extinta a primeira Adin, por perda de objeto, em julgamento proferido em 10/10/2003, relatado pelo ministro Carlos Mário Velloso (SARMENTO, 2006, p. 78).

Concluindo, percebe-se que o Poder Judiciário tem sido espaço progressivamente mobilizado no processo de implementação das políticas públicas em prol da igualdade racial, em especial as ações afirmativas. De fato, não é possível pensar na consolidação das ações afirmativas no país se este Poder não estiver em posição de apoio a tais políticas de promoção de justiça social.

5.3 O debate público

5.3.1 Democracia racial *versus* igualdade racial

As últimas décadas foram marcadas pelo embate entre duas interpretações divergentes no que diz respeito à natureza da questão racial no Brasil e aos caminhos possíveis para a superação das desigualdades existentes no país. Permanece mobilizando diversos setores da sociedade o paradigma aqui tratado como *democracia racial*.[75] Nesta compreensão, a mestiçagem é tida como ideal valorativo da sociedade e na convivência entre brasileiros de diversas origens. Destaca-se, nesta concepção, que o alto grau de mestiçagem do povo brasileiro, característica positiva e supostamente singular de nossa sociedade, teria, em grande medida, barrado os efeitos perversos do racismo e contribuído para a integração nacional e convívio pacífico entre os diferentes grupos raciais. Ou seja, o principal aporte da democracia racial para a eliminação das desigualdades raciais está no construto elaborado no passado e sua permanência, ainda que enquanto mito a ser perseguido, como elemento de orgulho e fundamento social do país.

Mais recente, e em confronto com este primeiro paradigma, tem se desenvolvido nas últimas décadas outro tratamento da questão racial, chamado aqui como o paradigma da *igualdade racial*. Trata-se de compreensão focalizada na necessidade de garantir direitos de cidadania e condições de vida iguais aos diferentes estoques populacionais identificados histórica e socialmente como pertencentes a diferentes grupos étnico-raciais. Buscando compreender os impressionantes níveis de desigualdade observados entre brancos e negros no Brasil, e reconhecendo a presença dos fenômenos do preconceito e da discriminação na sociedade brasileira, este paradigma concorrente sustenta a necessidade de promover ações direcionadas à equidade e à justiça para aqueles em situação de prejuízo social. Neste sentido, o principal aporte desta perspectiva é partir da compreensão das desigualdades estabelecidas no presente e de suas causas e forjar um pacto para a superação futura das desvantagens sociais hoje impostas aos grupos étnico-raciais discriminados.

Parte da rejeição dos que advogam em defesa da democracia racial ao paradigma da igualdade racial está na compreensão de que as barreiras impostas

75. "Ao que parece, o termo foi usado pela primeira vez por Roger Bastide num artigo publicado no Diário de São Paulo em 31 de março de 1944 (...)" (GUIMARÃES, 2002, p. 35).

pela discriminação em função do pertencimento a um segmento identificado racialmente são expressivamente menos densas do que as barreiras impostas para os economicamente desfavorecidos no Brasil. Então, para o enfrentamento da desigualdade social cabe enfrentar prioritariamente a pobreza, por meio de políticas universais, e rejeitar o enfoque nos estoques raciais, pouco significativos para um país mestiço. Entendem ainda que o reconhecimento em políticas públicas de identidades raciais produziria efeitos nefastos.

Está no argumento dos que defendem a igualdade racial a compreensão de que as desigualdades sociais no Brasil estão profundamente assentadas nos fenômenos do preconceito e da discriminação racial. Reconhecendo que o racismo em nossa sociedade é historicamente estruturante no acesso desigual aos direitos e à qualidade de vida, recusam a redução do problema racial a uma questão econômica. Ao contrário, identificam nos mecanismos de discriminação racial, incluindo o preconceito, fenômenos que atuam reforçando a composição racial da pobreza e naturalizando a desigualdade social do país. Identificam, ainda, por meio dos inúmeros indicadores sociais existentes, que as desigualdades raciais têm sido resistentes às políticas universais. Então, para o enfrentamento adequado desta desigualdade, defendem a necessidade de operar também com políticas públicas que atuem positivamente na readequação equilibrada dos parâmetros de acesso e oportunidades deteriorados em função de discriminações prévias.

Esses dois paradigmas guiaram não apenas o debate do legislativo e do judiciário, mas se expressaram com clareza no debate público que tem mobilizado a sociedade brasileira. Exemplos de como o texto da Constituição tem sido apropriado no confronto entre os que defendem a necessidade de políticas públicas voltadas especificamente para a população negra e setores da sociedade que pretendem barrar o avanço desta nova fórmula, podem ser encontrados tanto nas manifestações sobre projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional em defesa das cotas e do Estatuto da Igualdade Racial, como nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra o ProUni e contra a adoção de cotas raciais nas universidades do estado do Rio de Janeiro. Visando influenciar estes debates, manifestos foram divulgados,[76] trazendo para a esfera pública o embate político que se trava hoje no país em torno do tema da intervenção pública no campo das desigualdades raciais e explicitando os argumentos das duas posições que hoje se confrontam.

A primeira das batalhas de manifestos públicos ocorreu em 2006 e deu-se em torno dos projetos de lei sobre cotas para estudantes negros que à época estava em tramitação e sobre a proposta apresentada na Câmara do projeto do

76. Estes manifestos vêm vinculados à assinatura do grupo dos que declaram publicamente seu apoio aos textos subscritos. Entre estes assinantes encontram-se importantes estudiosos da população afro-brasileira, formadores de opinião, ativistas de movimentos sociais, representantes de instituições político-partidárias, intelectuais, acadêmicos de diversas áreas, entre outros.

Estatuto da Igualdade Racial. Mais recentemente, no início de 2008, uma segunda leva de manifestos teve como alvo o julgamento das Adins pelo Supremo Tribunal Federal. As duas diferentes interpretações marcaram espaço no debate público nacional e mobilizaram opiniões. Seus argumentos serão aqui analisados, destacando-se as distintas leituras que realizam sobre o texto constitucional, assim como as proposições divergentes que apresentam no âmbito das políticas públicas para o enfrentamento e a superação das desigualdades raciais no país.

5.3.2 Os manifestos

Em 30 de maio de 2006, foi entregue ao Congresso Nacional um manifesto, intitulado *Todos têm direitos iguais na República democrática*. Ancorado na defesa do princípio constitucional da igualdade política e jurídica de todo cidadão brasileiro, o documento dirige-se aos parlamentares solicitando a rejeição das propostas de reserva de vagas para negros e indígenas nas instituições federais de ensino superior apresentada pelo Projeto de Lei sobre Cotas (PL nº 73/1999) e do Estatuto da Igualdade Racial (PL nº 3.198/2000), afirmando a inadequação de estabelecimento de políticas orientadas a partir de identidades raciais com o intuito de enfrentar desigualdades sociais. Declarando-se contrário a toda forma de discriminação, o documento conclui afirmando que somente serviços públicos de alcance universal podem combater a exclusão social.

Em resposta ao primeiro manifesto, foi redigido o *Manifesto em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial*, entregue ao Congresso Nacional em junho de 2006. Ancorado na Constituição de 1988 e denunciando o imobilismo que marcou o início da República, o segundo manifesto recupera ainda os instrumentos jurídicos internacionais[77] que, contando com a adesão brasileira, sustentam a relevância da implementação de políticas públicas orientadas pelo paradigma de promoção da igualdade racial. À diferença do primeiro manifesto, que não faz referência à existência de um efetivo e injusto quadro de desigualdades raciais no Brasil, o manifesto a favor das cotas e do Estatuto da Igualdade Racial parte do reconhecimento de que este quadro precisa ser revertido. De fato, é diante da imobilidade das desigualdades raciais existentes no país, alimentada pelo preconceito e pela discriminação dirigidos à população negra, que se pleiteia a adoção de ações específicas, capazes de viabilizar a igualdade racial. Admite este manifesto que, "no longo caminho em direção à igualdade étnica e racial", o Estado brasileiro tem sido pouco efetivo justamente por tomar a igualdade universal republicana como princípio constitutivo, e não como meta programática. Os mecanismos de exclusão racial que atuam na sociedade brasileira precisariam ser enfrentados para se alcançar a igualdade pretendida pela Constituição de 1988.

77. O texto cita dois destes instrumentos jurídicos: a Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), de 1969; e o Plano de Ação de Durban, resultante da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de 2001.

A segunda série de manifestos tem lugar em 2008 e busca influenciar os julgamentos em curso no Supremo Tribunal Federal sobre matérias relacionadas ao estabelecimento de cotas em instituições de ensino superior. Assim, em abril de 2008, foi entregue ao presidente do STF o documento intitulado *Cento e treze cidadãos antirracistas contra as leis raciais*. Em parte, este texto responde ao *Manifesto em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial*, o segundo da lista de manifestos, ao mesmo tempo em que retoma ideias já colocadas no primeiro manifesto.[78] Posiciona-se em favor das Adins nº 3.330 e nº 3.197 e permite observar mais claramente o diálogo que se busca estabelecer entre o texto constitucional e o paradigma da democracia racial no posicionamento defendido.

O novo documento refere-se aos Artigos 19[79] e 208[80] da Constituição Federal e também ao Artigo 9º[81] da Constituição Estadual do Rio de Janeiro para reforçar os princípios de igualdade de direitos e de não discriminação por parte do Estado em suas políticas e ações. Ao discutir o projeto político de país que almeja, reafirma a crença na miscigenação como fenômeno de assimilação e integração social. E, retomando as suspeitas, já expressas em seu primeiro manifesto, de que políticas focadas para grupos raciais, na medida em que dariam respaldo legal ao conceito de raça, abririam a possibilidade de fortalecer o racismo, manifestam-se contrários a qualquer ação pública específica para a população negra. É na explicação sobre a defesa da tradição da lei brasileira presente no *Cento e treze cidadãos...* que fica explícita a sua posição conservadora: impedir o rompimento com a tradição legal preservada por 120 anos desde a abolição da escravatura, rejeitando "leis e políticas raciais".

Contudo, em que pese defender com ênfase a inexistência do conceito de "raça",[82] o documento reconhece a existência do racismo no país. De fato, diferentemente do primeiro manifesto, que ignora tal fenômeno, este terceiro manifesto afirma que "A sociedade brasileira não está livre da chaga do racismo (...). Por certo existe preconceito racial e racismo no Brasil". Contudo, continua, "o Brasil não é uma nação racista. Depois da abolição (...) a nação brasileira elaborou uma identidade amparada na ideia anti-racista de mestiçagem e produziu leis que criminalizaram o racismo". A mestiçagem e a legislação teriam, assim, sido suficientes para a "borrar as fronteiras 'raciais'" e minimizar as possíveis influências do preconceito ou do racismo no processo de competição social, de acesso às oportunidades e de tratamento

78. É possível reconhecer assinantes do primeiro manifesto assinando o terceiro manifesto, assim como é possível identificar vários assinantes do segundo manifesto assinando o quarto manifesto.

79. "É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si."

80. "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um."

81. "Ninguém será discriminado, prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, idade, raça, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental, por ter cumprido pena nem por qualquer particularidade ou condição."

82. O documento nega a existência biológica das raças, mas ignora o debate sobre sua presença nas sociedades modernas como construtor que organiza e hierarquiza as relações sociais.

igualitário.[83] De fato, a minimização dos fenômenos do preconceito de cor e da discriminação racial no Brasil é claramente expresso: "O preconceito de raça, acuado, refugiou-se em expressões oblíquas envergonhadas, temendo assomar à superfície." Fora as expressões constrangidas, não haveria muito de significativo a ser citado no processo de convivência social entre brancos e negros no Brasil.

O quarto e último dos manifestos, intitulado *Cento e vinte anos da luta pela igualdade racial no Brasil: manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas*, foi entregue em maio de 2008 ao presidente do Supremo Tribunal Federal. Neste texto, é franca a disputa entre os paradigmas da democracia racial e da igualdade racial. Respondendo ao manifesto dos *Cento e treze cidadãos...*, o novo documento traz o tema da igualdade racial em seu título, defendendo que "A história a que nos referimos se baseia em um processo concreto de luta pela igualdade (...) e não mais na controversa ideologia do mito de uma 'democracia racial' que, de fato, nunca tivemos." Considera que tal perspectiva é reconhecida inclusive pela Constituição de 1988: "Por diversos de seus dispositivos, a Lei Maior rompe com o mito da democracia racial, assegurando o direito à diferença, ao reconhecer e valorizar as especificidades étnico-raciais, sociais, religiosas e culturais dos povos que compõem o Brasil".

Para os signatários desse manifesto, a Constituição reconheceu o quadro de desigualdades que caracteriza a sociedade brasileira e fixou objetivos fundamentais visando superá-lo. Identificando mecanismos de exclusão racial embutidos no suposto universalismo do Estado republicano, o manifesto aponta a necessidade de romper com a tradição vigente para alcançar a igualdade aventada pela Constituição de 1988.

5.4 Um debate para o futuro

Ao resgatar o debate que se desenvolve hoje no Brasil sobre a questão racial, constata-se que, se ele vem se mobilizando em torno de propostas, é fundamentalmente em torno de ações já em curso que ele vem se adensando. É no campo das iniciativas públicas em processo de implementação, quer de âmbito federal, quer estadual, que o debate vem se consolidando, mobilizando, de um lado, a demanda de sua ampliação e acolhimento em norma legal e, de outro, a sua paralisação. As denúncias, estudos e análises que revelam a atuação da discriminação e do racismo, assim como as que apontam como inaceitável e ilegítima a expressiva desigualdade entre brancos e negros no país, começam a ser respondidas por um conjunto amplo e diversificado de ações e programas. Para que tais iniciativas sejam ampliadas, as disputas entre teses antagônicas deverão ser superadas a favor da consolidação da promoção da igualdade racial como objetivo político e social da Nação.

83. É interessante destacar que o manifesto reconhece que, no Brasil, "a cor conta, ilegal e desgraçadamente, em incontáveis processos de admissão de funcionários" e nas incursões policiais em bairros periféricos. Mas esta rápida referência, apesar de reconhecer a legitimidade das denúncias de discriminação realizadas pelo movimento negro, não é acompanhada de qualquer referência às suas causas ou à necessidade de medidas para seu enfrentamento.

6 OS DESAFIOS DA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Os últimos 20 anos foram acompanhados de avanços significativos no campo dos direitos e promoção da população negra. De um lado, a Constituição de 1988 estabelece uma série de garantias à população, destacando-se o tratamento igualitário, sem distinção de cor e raça, o combate ao racismo e à discriminação e o direito de garantia de uma educação sem preconceitos. De fato, os esforços em relação ao combate à discriminação racial e ao racismo, assim como à promoção da igualdade racial, ganharam terreno e passaram a interpelar diretamente a agenda pública e a gestão governamental. De outro lado, a consolidação dos direitos sociais e a ampliação no acesso de programas e políticas no campo social resultaram em benefícios consideráveis, embora insuficientes, para esta parcela da população.[84] Nesta seção, pretende-se discutir em que medida os dois movimentos impactaram no quadro de desigualdades raciais brasileiro nos últimos 20 anos. A partir da análise de alguns indicadores, procurar-se-á acompanhar a trajetória da desigualdade e identificar quais os principais desafios que se apresentam hoje à promoção da igualdade racial na sociedade brasileira.

O tema da juventude iniciará a seção 6.1, apresentando um exercício em que será destacada a geração nascida em 1988, data da promulgação da Constituição. Será observada a trajetória deste grupo até 2007, nos campos de educação e trabalho. O objetivo é, a partir de um conjunto de dados, estimar em que medida o período pós-Constituinte foi capaz de contribuir na redução das desigualdades raciais no país, especialmente para as novas gerações, que nasceram sob sua vigência. Em outras palavras, o exercício proposto é o de, trabalhando com uma pseudo-coorte, acompanhar o desenrolar do percurso de uma mesma geração entre os anos de 1988 a 2008. E, finalizando este exercício, pretende-se avaliar quais as principais dificuldades em educação e trabalho que hoje enfrenta a juventude negra nascida em 1988.

Na segunda parte desta seção, 6.2, será analisado em que medida as mudanças ocorridas após a promulgação da Constituição produziram alterações nos indicadores de desigualdade racial que se sucederam desde fins dos anos 1980. Estarão sendo analisados dados sobre educação, trabalho e renda em diferentes momentos do tempo, no intervalo que vai de 1993 a 2007. Com isso, pretende-se comparar e identificar alterações nas condições de vida da população negra, destacando avanços alcançados e dificuldades que ainda resistem em ser eliminadas.

Na primeira parte, 6.1, a análise é longitudinal, buscando acompanhar aquilo que sofreu um mesmo grupo ao longo de um período de tempo determinado. Na segunda parte, 6.2, a análise é de equivalência, comparando ano a ano dados sobre a mesma situação da população negra. Serão observados dados sobre séries

84. Sobre o impacto destas políticas para a população negra, ver Jaccoud (2009, capítulo 5).

específicas do ensino fundamental e médio, assim como no mercado de trabalho e acesso a renda, buscando informações sobre transformações na desigualdade entre brancos e negros neste período. Com isso, pretende-se, ao cruzar os resultados das duas diferentes formas de estabelecer uma análise, identificar os pontos de maior compreensão para o acompanhamento e a análise das políticas sociais que atingiram a população negra após 20 anos de promulgada a Constituição Federal de 1988.

Finalmente, uma terceira parte, 6.3, tratará de uma das transformações mais significativas e intrigantes ocorridas em termos demográficos no país: a mudança gradual na autoclassificação racial. A pergunta a enfrentar refere-se à possível relação entre esta mudança e o crescimento das ações de promoção da igualdade racial.

6.1 A juventude negra: percurso da geração nascida em 1988

O exercício aqui proposto procurará acompanhar a trajetória das crianças negras com relação às crianças brancas nascidas nos anos 1987 e 1988.[85] Vamos encontrá-las dez anos após o seu nascimento, em 1998, e em seguida, em outros três momentos do tempo: em 2002, 2005 e 2007. A escolha destes anos foi determinada por serem momentos em que, observada uma trajetória normal esperada, tais crianças estariam concluindo etapas importantes de seu ciclo educacional. Em 1998, deveriam estar concluindo a 4ª série do ensino fundamental; em 2002, a 8ª série do ensino fundamental; e, em 2005, a 3ª série do ensino médio. Em 2007, data da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) disponível, deveriam estar iniciando o ensino superior ou dar os primeiros passos no sentido de sua inserção no mercado de trabalho.

Para dar uma magnitude da expressão desse grupo, apenas em 1988 nasceram no Brasil um total de 6.344.697 crianças. Destas, foram identificadas como crianças negras 3.504.867 (55,24%) e foram identificadas como brancas 2.826.536 (44,55%), segundo dados da PNAD. A tabela 1 apresenta, de acordo com as projeções das PNADs nos anos de 1998, 2002, 2005 e 2007, a magnitude desta população ao longo destes anos.

TABELA 1
Geração nascida em 1988 por números absolutos, segundo a PNAD – 1998, 2002, 2005 e 2007

Número de crianças e jovens	1998	2002	2005	2007
Crianças com 10 e 11 anos	6.748.464	–	–	–
Jovens com 14 e 15 anos	–	6.995.144	–	–
Jovens com 17 e 18 anos	–	–	7.276.040	–
Jovens com 19 e 20 anos	–	–	–	6.930.710

Fonte: Microdados da PNAD/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Socias (Disoc)/Ipea.

85. Trabalho anterior do Ipea já havia realizado um esforço neste sentido. Osório e Soares acompanharam detalhadamente, ano a ano, a trajetória educacional da geração nascida em 1980 (OSÓRIO; SOARES, 2005).

Observa-se, pela tabela 1, uma significativa alteração nos números absolutos dos nascidos em 1988. Tal oscilação deve ser debitada, seja aos desvios amostrais, seja às projeções de população realizadas a partir da amostra das PNADs relacionadas a este grupo. Visando reduzir o impacto destas dificuldades referentes à base de dados e garantir a confiabilidade dos indicadores produzidos, trabalhar-se-á, ao longo do texto, com os nascidos tanto em 1987 como em 1988 e apenas com variáveis relativas, e não com números absolutos.

A seguir, serão apresentados dados relativos à participação da geração de 1987-1988[86] no sistema de ensino, para, em um segundo momento, destacar sua participação no mercado de trabalho.

6.1.1 Trajetória educacional

A geração de 1987-1988 deveria, de acordo com sua faixa etária, estar cursando determinada etapa da escolarização formal em cada ano, segundo uma trajetória esperada. Em 1998, esta geração deveria frequentar a 4ª série do ensino fundamental. Como mostra a tabela 2, entretanto, neste ano o grupo estava com idade entre 10 e 11 anos e a defasagem escolar já era significativa entre os dois grupos e ainda mais expressiva entre as crianças negras: apenas 37% das crianças brancas nestas idades frequentavam a série adequada, e menos de 26% das crianças negras o faziam. Entre as crianças negras, 12% ainda cursavam a 1ª série, 18% a 2ª série, e 22% a 3ª série. Para as crianças brancas, estes números eram, respectivamente, de 4%, 8% e 18%. Ou seja, não apenas as crianças negras com a idade de 10 e 11 anos se encontravam em menor número na série adequada, como os seus patamares de defasagem, para aquelas que não se encontravam na série adequada, eram significativamente mais importantes do que os de seus colegas brancos.

A tabela 2 também apresenta a frequência dos dois grupos quatro anos depois, quando deveriam estar concluindo a 8ª série do ensino fundamental. Em 2002, apenas um de cada cinco jovens negros nascidos em 1987-1988 conseguiu chegar à 8ª séria na idade prevista. A trajetória dos estudantes brancos, em que pese estar francamente defasada, ainda apresenta tendência significativamente melhor que a de seus colegas negros. E, da mesma forma que no ano de 1998, em 2002 os patamares de defasagem dos jovens negros com idade entre 14 e 15 anos, para aquelas que não se encontravam na série adequada, eram significativamente mais expressivos do que os dos jovens brancos. Com esta idade, 7% dos jovens negros encontravam-se ainda na 4ª série do ensino fundamental da escola regular – contra 3% jovens brancos, como mostrado pela própria tabela 2; 12% na 5ª série – contra 5% dos brancos; e 14% na 6ª série – contra 8% dos brancos.

86. Cabe ainda destacar que ao falarmos de geração 1987-1988, estamos efetivamente tratando de uma pseudo-coorte. Este conjunto populacional não se refere às mesmas pessoas, mas sim uma mesma amostra. O fato de ter-se optado por trabalhar com crianças nascidas em dois diferentes anos tem razões amostrais, além de respeitar a idade-escolar prevista, na medida em que o ano escolar não coincide com o ano de nascimento (são considerados em idade adequada para cursar determinada série, os alunos que fazem aniversário entre meados de um ano e meados do ano seguinte).

TABELA 2
Geração nascida em 1987-1988 que estuda, por raça/cor e gênero, segundo nível/série – 1998, 2002, 2005 e 2007

			1998	2002	2005	2007
			Com 10 e 11 anos	Com 14 e 15 anos	Com 17 e 18 anos	Com 19 e 20 anos
4ª série do ensino fundamental regular	Branco		37,42	2,93	0,42	0,17
		Homem	36,85	3,45	0,52	0,19
		Mulher	38,02	2,42	0,32	0,14
	Negro		25,94	6,96	1,43	0,35
		Homem	23,93	8,3	1,77	0,42
		Mulher	28,09	5,55	1,06	0,28
8ª série do ensino fundamental regular	Branco		–	32,84	4,1	0,85
		Homem	–	30,24	4,52	1,12
		Mulher	–	35,37	3,66	0,6
	Negro		–	20,8	7,49	1,91
		Homem	–	18,26	7,88	2,03
		Mulher	–	23,44	7,07	1,78
3ª série do ensino médio regular	Branco		–	0,29	24,64	5,43
		Homem	–	0,32	22,63	5,73
		Mulher	–	0,26	26,7	5,13
	Negro		–	0,19	14,96	7,55
		Homem	–	0,18	12,74	7,38
		Mulher	–	0,2	17,34	7,73
Superior	Branco		–	–	7,12	22,43
		Homem	–	–	5,98	18,37
		Mulher	–	–	8,28	26,32
	Negro		–	–	1,75	7,02
		Homem	–	–	1,4	5,7
		Mulher	–	–	2,12	8,43

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

No ensino médio, a distância entre os dois grupos cresce ainda mais. Apenas 15% dos estudantes negros nascidos em 1987 e 1988 concluíram este nível de ensino da idade adequada, contra 25% dos estudantes brancos. E a tabela 2 mostra o quanto esta conclusão impacta de forma diferenciada a trajetória dos dois grupos. Enquanto a quase totalidade dos estudantes brancos desta geração que concluíram o ensino médio na idade adequada estavam em um curso superior dois anos depois, apenas a metade dos estudantes negros conseguiu realizar a mesma passagem.

O acompanhamento da trajetória escolar da geração de 1987-1988 a partir da cor revela que esta geração assistiu a uma progressiva diferenciação do grupo de brancos e negros, com resultado cumulativamente pior para o último grupo. O grupo de estudantes negros, sejam homens, sejam mulheres, encontrou-se em desvantagem em

relação aos seus colegas brancos em todas as séries analisadas.[87] Em que pese, nos dois grupos, a trajetória das mulheres ter sido mais positiva do que a dos homens, a diferença entre brancos e negros se superpôs, em todo o percurso, à diferença de gênero.

A diferença ente os dois grupos revelou-se desde o primeiro ano do ensino fundamental e continuou acumulando-se ao longo do tempo, levando a uma surpreendente distância no que diz respeito à conclusão do ensino médio e, mais fortemente, à inclusão no ensino superior. Como resultado final, do total de negros que ingressaram no sistema de ensino em 1995, apenas 1,5 em cada dez estava cursando o último ano do ensino médio na idade adequada, contra 2,5 em cada dez estudantes brancos desta geração. Entre os negros, apenas 0,7 em cada dez cursavam o ensino superior 12 anos depois, contra 2,2 dos brancos.

Foi acompanhada apenas a trajetória dessa geração no que diz respeito à frequência no ensino regular. Ao longo do tempo, parcelas deste grupo abandonam o ensino regular e passam a cursar sejam cursos supletivos, seja a educação especial para jovens e adultos. Nestes dois casos, a predominância também é de alunos negros. Observa-se, assim, a consolidação de um percurso em que o fracasso escolar é mais presente do que as expectativas de sucesso e progressão.[88] Em um mundo em que a demanda de qualificação aumenta de forma ininterrupta, ao mesmo tempo em que se torna exigência incontornável para o acesso às posições ocupacionais de maior estabilidade e rentabilidade, o quadro apresentado se revela extremamente grave. A distância entre os grupos negros e brancos consolidou-se, para esta geração, de forma irreversível no ensino médio e no acesso ao ensino superior, indicando exclusão permanente dos membros negros desta geração, que não chegaram, senão em uma proporção extremamente pequena, ao fim do ensino médio e, ainda em menor número, ao ensino superior.

6.1.2 Participação no mercado de trabalho

A entrada das crianças brasileiras no mercado de trabalho tem sido progressivamente postergada, como já foi analisado neste periódico em suas últimas edições. Contudo, a geração de crianças que está sendo acompanhada neste ensaio ainda está marcada pela ocorrência do trabalho infantil, especialmente no caso dos meninos e, neste grupo, dos meninos negros. Em 1998, quando o grupo tinha 10 e 11 anos, 15% dos meninos negros já trabalhavam, número que se elevou para 30% em 2002, quando eles alcançaram os 14 e 15 anos.

87. O desempenho escolar dos estudantes negros poderia estar sendo prejudicado, por exemplo, por uma suposta entrada precoce no mercado de trabalho. Contudo, as tendências não se alteraram ao se realizar o mesmo exercício da tabela 2 para as crianças e jovens dessa geração que apenas estudam.

88. Ver a respeito Osório e Soares (2005).

Contudo, é interessante observar que, com o aumento da idade, cresceu significativamente a entrada dos jovens brancos no mercado de trabalho, superando a participação dos jovens negros, quando esta geração alcança a idade de 19 e 20 anos. Este dado parece indicar que a entrada mais precoce dos jovens negros impactou negativamente em sua formação, reduzindo suas chances de trabalho quando mais velhos.

TABELA 3
Geração nascida em 1987-1988 que trabalha – 1998, 2002, 2005 e 2007

		1998	2002	2005	2007
		Com 10 e 11 anos	Com 14 e 15 anos	Com 17 e 18 anos	Com 19 e 20 anos
Branca		7,11	18,28	41,18	58,34
	Homem	9,02	23,41	48,15	68,29
	Mulher	5,03	13,39	34,11	48,8
Negra		10,47	19,48	41,95	54,93
	Homem	14,92	29,61	52,75	66,73
	Mulher	7,7	16,8	30,31	42,31

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A entrada precoce no mercado de trabalho provoca o abandono da escola. Como se pode observar na tabela 4, que traz os números daqueles que apenas trabalham e declaram não estudar, efetivamente uma parte destas crianças deixou a escola em decorrência das atividades de trabalho. Mas este número não foi expressivo em 1998 para o grupo dos brancos, e pouco expressivo para o grupo dos negros, em que pese ser três vezes mais frequente neste último grupo. Contudo, a partir de 2005, ano em que a geração deveria cursar o último ano do ensino médio, a metade dos que trabalham já não estão frequentando a escola. E tal proporção cresce ainda mais para quando a geração completa 19 e 20 anos, revelando o processo de conclusão da etapa de formação para a parte significativa destes jovens e sua entrada definitiva no mundo do trabalho.

TABELA 4
Geração nascida em 1987-1988 que apenas trabalha, segundo raça/cor e gênero – 1998, 2002, 2005 e 2007
(Em %)

		1998	2002	2005	2007
		Com 10 e 11 anos	Com 14 e 15 anos	Com 17 e 18 anos	Com 19 e 20 anos
Branca		0,23	2,82	19,21	40,88
	Homem	0,26	3,22	22,64	50,67
	Mulher	0,2	2,43	15,72	31,52

(Continua)

(Continuação)

	1998	2002	2005	2007
	Com 10 e 11 anos	Com 14 e 15 anos	Com 17 e 18 anos	Com 19 e 20 anos
Negra	0,96	3,86	19,96	41,24
Homem	1,19	4,71	26,46	50,98
Mulher	0,71	2,98	12,98	30,82

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Pode-se concluir que a entrada no mercado de trabalho só se coloca como opção à vida escolar quando esta geração se aproxima dos 18 anos, e o acúmulo de insucessos no sistema de ensino aponta para o seu abandono. Mas, nas etapas anteriores, a entrada expressiva desta geração no mercado de trabalho a partir dos 14 anos realiza-se em conjunto com o esforço de continuidade de sua trajetória escolar.

6.1.3 Trajetórias interrompidas

A escola e/ou o mercado de trabalho não têm sido as únicas opções que se apresentaram à vida do grupo em questão. Um dos indicadores de maior impacto na análise da trajetória escolar e profissional da geração nascida em 1987 e 1988 é o que apresenta a proporção dos que nem estudam nem trabalham. Os dados mostram que o abandono da escola não tem estado sempre associado a uma inserção no mercado de trabalho. Ao contrário, chama atenção o número expressivo e crescente de crianças e jovens deste grupo que deixaram de participar do processo educativo e tampouco desenvolveram atividades profissionais.

Em 1998, a geração aqui acompanhada deveria estar concluindo a 4ª série do ensino fundamental. Entretanto, 5,1% dos meninos negros e 3,7% das meninas negras já se encontravam fora da escola.[89] Uma parte da população de jovens e crianças negras que abandonaram a escola já se inseriram no mercado de trabalho, como mostra a tabela 4. A maior parte deste grupo, entretanto, não se dedicava a nenhuma destas atividades. Como mostra a tabela 5, o número dos que não estudam e não trabalham sobe à medida que passam os anos, tornando-se muito expressivo a partir do momento em que esta geração chega à idade em que deveria estar concluindo o ensino médio, e continua crescendo para a faixa dos 19-20 anos.

89. Para os meninos brancos, este número era de 1,68% e para as meninas brancas, de 1,40%.

TABELA 5
Geração nascida em 1987-1988 que não estuda e não trabalha, segundo raça/cor e gênero – 1998, 2002, 2005 e 2007
(Em %)

		1998	2002	2005	2007
		Com 10 e 11 anos	Com 14 e 15 anos	Com 17 e 18 anos	Com 19 e 20 anos
Branca		1,31	4,55	14,75	20,52
	Homem	1,42	4,1	11,06	13,27
	Mulher	1,21	4,99	18,52	27,46
Negra		3,48	5,96	18,62	26,24
	Homem	3,92	5,11	12,6	17,22
	Mulher	3	6,84	25,09	35,9

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os números mostrados são surpreendentes, especialmente no que diz respeito às meninas. Quando as meninas negras chegam aos 17 e 18 anos, uma em cada quatro já não estudam nem trabalham. Passados mais dois anos, já são mais de uma em cada três que não mais realizam nenhuma destas atividades. O número também é expressivo entre as meninas brancas, mas proporcionalmente menor que o das negras.

A tabela 5 reflete processos sociais bastante diversos. Por um lado, ela expressa as situações de desemprego, seja aberto, seja oculto. Os indicadores de mercado de trabalho destacam a gravidade da situação do desemprego juvenil no Brasil, especialmente grave entre aqueles jovens de menos escolaridade.[90] Reflete ainda a trajetória de trabalho feminino, marcada por múltiplas interferências ligadas tanto à maternidade precoce como ao exercício de afazeres domésticos. Por fim, existe a possibilidade de que a tabela 5 reflita situações efetivas de marginalidade social. Quaisquer destas alternativas representam interrupção perniciosa na trajetória de vida do grupo aqui acompanhado. Passados 20 anos da promulgação da Constituição brasileira, onde em condições ideais os jovens de 19 e 20 anos deveriam ter concluído o ensino médio, passando a integrar o ensino superior e/ou iniciar a vida profissional buscando uma colocação no mercado de trabalho, um expressivo conjunto desta geração já havia tido sua trajetória comprometida ou mesmo interrompida.

6.2 Desigualdades raciais nos últimos 20 anos

Nesta segunda parte da seção 6, pretende-se observar a evolução de certos indicadores de desigualdade racial, comparando ano a ano dados sobre uma mesma situação. Serão analisadas informações sobre séries específicas abrangendo os ensinos fundamental e médio, assim como o mercado de trabalho e o acesso à renda neste período.

90. Ver a respeito Castro e Aquino (2008).

6.2.1 Educação e desigualdades raciais: 1993 a 2007

A educação constitui uma dimensão central para ampliar as chances de uma inclusão promissora no mercado de trabalho. E é fator particularmente relevante para o acesso a um mercado de trabalho que, cada vez mais, requer trabalhadores qualificados, capazes de fazer frente à competitividade entre empresas e indivíduos, à demanda crescente de aumento da produtividade e à complexidade dos processos produtivos, incluindo os relacionados à oferta de serviços. A educação também propicia acesso diferencial a outro conjunto de bens e atividades, como os culturais, tecnológicos, informativos, todos potencializadores de oportunidades, de renda e de ampliação do bem-estar.

Nesse sentido, a persistência da desigualdade racial no sistema educacional brasileiro configura-se como limitador de acesso a oportunidades sociais para a população negra, ao mesmo tempo em que restringe a construção de uma sociedade mais equânime e mais democrática. Revela-se, assim, dramático que os estudos realizados ao longo das últimas décadas tenham revelado que, no campo da educação, os negros estão em desvantagem em praticamente todos os aspectos observados. A título de exemplo, pode-se lembrar que a proporção de analfabetos, assim como de crianças e adolescentes que não frequentam a escola, é maior entre negros. Eles também detêm as maiores taxas de repetência, de defasagem idade – série e de abandono escolar.

As causas dos expressivos níveis de desigualdades entre negros e brancos têm mobilizado pesquisadores, que vêm se debruçando sobre a hipótese de que estas seriam advindas das desigualdades sociais que separam os dois grupos. Tal pergunta vem sendo exaustivamente repetida pelos estudiosos dedicados à temática das desigualdades sociais no Brasil, e a resposta encontrada tem sido negativa. Desde os estudos pioneiros de Carlos Hasembalg e Nelson Valle, constata-se que os estudantes negros têm piores desempenhos que os estudantes brancos mesmo quando pertencentes ao mesmo estrato socioeconômico. Reconhecendo que o contexto social não explica toda a desigualdade observada entre estudantes brancos e negros, torna-se necessário examinar outros aspectos que possam estar afetando o desempenho escolar dos estudantes pretos e pardos, entre eles, as manifestações difusas ou não, de preconceito e discriminação racial envolvendo as diversas dimensões da vida escolar.

Nesta subseção do texto, serão apresentados alguns dos principais indicadores da desigualdade racial em educação nos últimos 20 anos, ao mesmo tempo em que se procurará apontar alguns dos principais problemas e suas possibilidades de enfrentamento.

a) Acesso e taxa de escolarização

Um primeiro indicador a ser analisado refere-se à taxa de escolarização líquida por nível/modalidade de ensino para negros e brancos. Lembrando que a taxa de escolarização líquida fornece a proporção da população matriculada no nível/modalidade de ensino considerado adequado conforme as faixas etárias –

matrícula de crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental; adolescentes de 15 a 17 anos ensino médio; e jovens de 18 a 24 anos no ensino superior –, este índice permite visualizar não só a ampliação da cobertura das políticas educacionais, mas também o quanto estas políticas vêm impactando na melhoria das condições de permanência em cada um dos níveis/modalidades de ensino. A tabela 6 apresenta a evolução desta taxa para o período entre 1993 e 2007.

TABELA 6
Taxa de escolarização líquida por sexo, segundo cor/raça e nível/modalidade de ensino – Brasil, 1993-2007

Cor/raça e ciclo de ensino	Anos												
	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Branca													
Ensino fundamental	88,5	90,1	90,6	92,1	93,4	94,2	94,7	94,7	95	95,1	95,4	95,7	95,2
Ensino médio	27,5	32,1	33,8	38	40,7	44	49,6	52,4	54,9	56,2	56,6	58,4	58,7
Ensino superior	7,7	9,1	9,2	9,9	10,9	11,7	14,1	15,5	16,6	16,1	17,3	19,2	19,8
Negra[1]													
Ensino fundamental	77,5	80,8	82,3	84,9	88,6	90,5	91,6	92,7	92,7	92,8	93,6	94,2	94,1
Ensino médio	10,2	11,9	13,4	14,8	18,6	21,2	24,4	28,2	31,9	33,6	35,6	37,4	39,4
Ensino superior	1,5	2	1,8	2	2	2,5	3,2	3,8	4,4	4,9	5,5	6,3	6,9

Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] A população negra é composta de pardos e pretos.

A diferença da taxa de escolarização líquida entre negros e brancos no ensino fundamental, que era de 11 pontos em 1993, reduz-se para 1,1 em 2007. Esta expressiva queda refere-se, em grande parte, à universalização do ensino fundamental, em curso desde o fim da década 1980. De fato, com a municipalização da rede pública de ensino fundamental, ocorrida após a promulgação da Constituição de 1988, ampliou-se significativamente a oferta de vagas e expandiu-se a rede de ensino, repercutindo positivamente na elevação da escolarização da população negra. No entanto, a redução das desigualdades na matrícula de crianças brancas e negras de 7 a 14 anos deve ser acompanhada pela redução da diferença nos índices de distorção idade – série, para que se confirme a tendência à redução das diferenças raciais no que se refere à escolaridade, o que será feito no item seguinte.

Ainda sobre a tabela 6, observa-se que, ao contrário do que ocorreu no ensino fundamental, no ensino médio houve crescimento da diferença na taxa de escolarização líquida entre negros e brancos. A diferença encontrada em 1993 era de 17,3 pontos em favor da população branca e subiu para 19,3 pontos em 2007. Apesar do aumento no percentual de jovens frequentando o ensino médio na idade adequada, percebe-se que o crescimento foi mais expressivo para

a população branca, fazendo que a diferença entre os dois grupos aumentasse. Ou seja, pode-se concluir que as políticas educacionais adotadas com a finalidade de aumentar a taxa de escolarização líquida no ensino médio têm impactado de forma mais positiva a população branca.

No ensino superior, a situação é ainda mais grave. Como também indica a tabela 6, em um quadro marcado por limitado acesso dos jovens brasileiros a este nível de ensino,[91] o problema é ainda agravado pela expressiva diferença entre brancos e negros. Não apenas observa-se grande desigualdade entre a proporção de jovens brancos e negros matriculados no ensino superior, como esta desigualdade tem crescido, apesar do aumento observado no acesso de ambos os grupos. Em 1993, a taxa de frequência líquida era de 7,7 para bancos e de 1,5 para negros. Em 2007, esta sobe para 19,8 para brancos e 6,9 para negros. Esta trajetória significou que a diferença de 6,2 pontos subisse para 12,9 pontos, mais do que dobrando em 14 anos. Como o aumento nesta diferença é crescente até 2003, não sofrendo significativas alterações a partir daí, os dados sugerem que a política realizada nos anos 1990, de aumento da oferta de vagas no sistema de ensino superior a partir da expansão da rede privada de ensino, tenha sido fator de aprofundamento das desigualdades raciais no ensino superior.

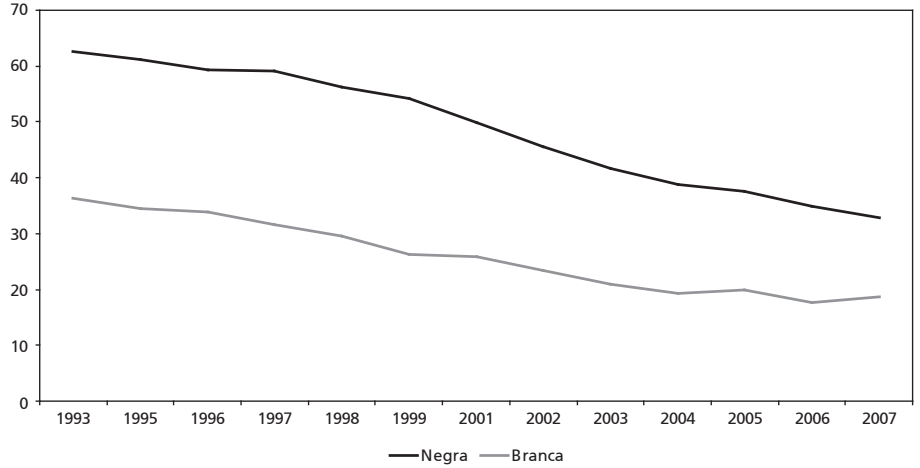
b) Permanência e distorção idade – série

Além de analisar o acesso e a permanência na escola, é necessário também buscar indicadores que possam apontar como está se desenvolvendo tal permanência dos alunos. Um indicador que permite uma aproximação da segunda dimensão no campo das desigualdades educacionais é a taxa de distorção idade – série. Os gráficos 1, 2 e 3 apresentam a taxa de distorção idade – série nas últimas séries de cada ciclo.[92] A taxa de distorção idade – série é fornecida pela proporção entre os alunos com distorção escolar em determinada série e o número total de alunos matriculados nesta série. A escolha por trabalhar com as séries finais de cada ciclo deve-se ao fato de que nelas se podem observar, com maior nitidez, os efeitos da defasagem acumulada ao longo daquele ciclo, além de permitir diálogo mais efetivo com a trajetória já apresentada da geração 1987-1988 nestas mesmas séries.

91. De fato, apesar dos esforços e avanços para ampliação do sistema de ensino superior, o Brasil ainda possui um baixo índice de alunos matriculados neste ciclo de ensino: apenas 5,7 milhões de alunos em 2006, em um total de 24,2 milhões de brasileiros na faixa etária indicada como a ideal para cursar este nível de ensino.

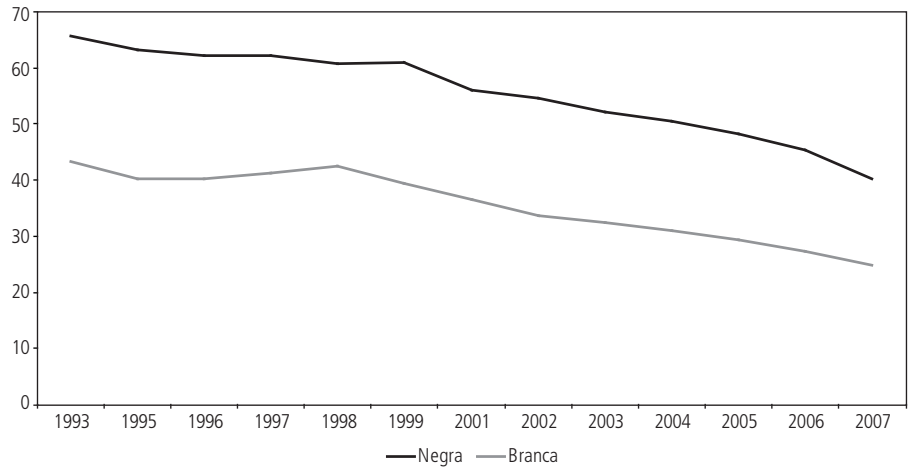
92. Cabe relembrar que a idade recomendada para frequentar a 4ª série do ensino fundamental é de 10 anos; para a 8ª série do ensino fundamental, 14 anos; e para o 3º ano do ensino médio, 17 anos. Considera-se em série inadequada os alunos com dois anos ou mais acima da idade-padrão para a série que frequenta.

GRÁFICO 1
Taxa de distorção idade – série, por cor/raça, na 4ª série do ensino fundamental – primeiro ciclo
(Em %)



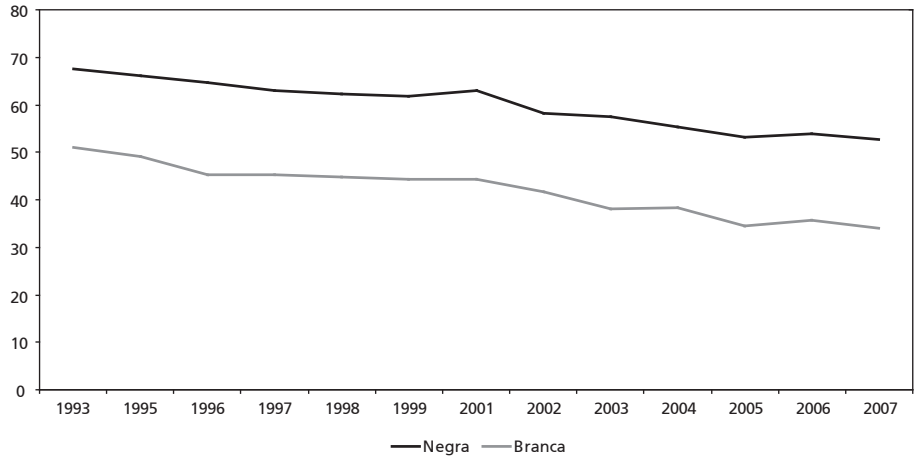
Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.
Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 2
Taxa de distorção idade – série, por cor/raça, na 8ª série do ensino fundamental – segundo ciclo
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.
Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 3
Taxa de distorção idade – série, por cor/raça, no 3º ano do ensino médio
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.
Elaboração: Disoc/Ipea.

O primeiro elemento a se destacar nos gráficos é a redução dos índices de distorção idade – série verificada em todas as séries analisadas no período e observada tanto para os estudantes brancos como para os negros. Na 4ª série do ensino fundamental, esta redução foi de 17,6 pontos para o grupo de crianças brancas. Para as crianças negras, esta redução foi ainda maior, chegando a 29,7 pontos no período. Como consequência, observa-se a redução da diferença entre crianças negras e brancas, que passou de 26,3 pontos, em 1993, para 12,1 pontos, em 2007. Constata-se, assim, que no fim da primeira fase do ensino fundamental, e como efeito da universalização deste nível de ensino, as políticas educacionais foram capazes de reduzir as desigualdades raciais em 14,2 pontos. No entanto, a diferença entre os dois grupos ainda mantém-se próxima a 50%.

Na 8ª série do ensino fundamental, final da segunda fase do ciclo, observa-se algo similar. A redução da distorção também é significativa no período, caindo 18,5 pontos para o grupo de jovens brancos e 25,4 pontos para os negros. Em 1993, a diferença entre os dois grupos era de 22,3 pontos; em 2007, esta diferença entre os grupos reduziu-se para 15,4 pontos. Em que pese observar a redução da diferença entre os dois grupos ao longo dos 14 anos, ela ainda é extremamente alta e apresenta um ritmo de queda mais lento que no ciclo anterior.

No ensino médio, percebe-se a inversão da tendência observada no ensino fundamental. Também neste nível de ensino ocorre uma redução das taxas de distorção idade – série para os dois grupos, mas a queda é maior para os jovens

brancos, o que faz que a diferença entre os dois grupos aumente no período. Percebe-se também aqui uma tendência já observada em outros indicadores de desigualdades raciais em educação: de que o impacto das políticas educacionais universais na redução das desigualdades raciais é maior no ensino fundamental – onde, de fato, buscou-se universalizar o acesso –, enquanto se reduz ou se anula nos níveis mais elevados de ensino.

c) Desigualdade e desafios

Os dois indicadores analisados (taxa de frequência líquida e taxa de distorção idade – série) apontam para significativa redução da desigualdade entre brancos e negros no período 1993-2007, ao mesmo tempo em que revelam quadro atual ainda portador de surpreendentes níveis de desigualdade. Progressivos esforços têm sido realizados na busca de melhor compreensão dos mecanismos de aprendizagem e dos processos sociais que neles interferem. Há muito se ressalta que os fatores sociais impactam nas trajetórias escolares das crianças e dos adolescentes. As relações entre perfil socioeconômico da família de origem e desempenho escolar vêm sendo comprovadas em inúmeras pesquisas. Ao mesmo tempo, crescem as investigações sobre a forma com que a escola enfrenta estas desigualdades de origem, visando equalizar as oportunidades e encarar o desafio das diferenças socioeconômicas e raciais. Também crescem as análises sobre em que medida elas podem atuar reforçando desigualdades. No Brasil, a desigualdade de desempenho escolar entre crianças brancas e negras vem surpreendendo pesquisadores e analistas, e provocando o aparecimento de estudos investigando o papel da escola, seja propiciando a redução das diferenças, seja permitindo sua consolidação ou mesmo ampliação.

No entanto, o período histórico analisado aponta para um impacto positivo das políticas educacionais universais de acesso ao ensino fundamental na redução das desigualdades entre os grupos de cor/raça. Entretanto, observou-se que esta redução foi insuficiente para a eliminação das desigualdades raciais entre os dois grupos. Mais do que isso, em um contexto em que avançam as demandas por aumento da qualificação no mercado de trabalho, os níveis mais altos de ensino, ensino médio e superior, acumulam aumento de desigualdade entre negros e brancos. Estes níveis, entretanto, configuram-se atualmente como patamares mínimos de educação para os postos de trabalho não precários. Aponta-se, assim, para a consolidação dos jovens negros em situação de menores oportunidades. Neste sentido, faz-se necessário que a política de universalização do acesso à educação como um princípio constitucional seja conjugada com políticas específicas de combate às desigualdades raciais no sistema de ensino, as quais são necessárias à construção de uma sociedade mais equânime e democrática.

6.2.2 Desigualdade de renda e mercado de trabalho

Nesta subseção, serão apresentadas algumas reflexões sobre as desigualdades raciais no que se refere à desigualdade de renda e ao mercado de trabalho, tendo como foco principal a desigualdade de renda. Estudo recente (SOARES, 2008b) mostrou a tendência de redução das desigualdades de renda entre negros e brancos na sociedade brasileira a partir de 2001. Conforme o estudo, a razão da renda, ou seja, o resultado da divisão da renda de negros pela renda de brancos entre 1987 e 2000 permaneceu praticamente a mesma, em torno de 2,4 pontos. Neste período, os brancos possuíam, em média, uma renda 2,4 vezes maior que os negros. Entre 2001 e 2007, a razão de renda entre brancos e negros diminuiu progressivamente, chegando a 2,06 pontos em 2007, o que indica que a renda média de brancos era então um pouco maior que o dobro da renda de negros. Neste ritmo de queda, a projeção é que demoraria 22 anos para que a razão de renda entre os dois grupos seja igual a 1,0, o que significaria alcançar a igualdade de rendimento. No entanto, fica uma questão: em quais condições o Brasil conseguiu uma redução tão significativa nos últimos anos e qual a possibilidade de se manter este mesmo ritmo de queda nas próximas décadas?

As análises realizadas indicam que a principal causa desta redução foi o crescimento de renda da população pobre. Como os negros são maioria entre os pobres, as políticas de cunho redistributivo adotadas pelo governo vêm tendo impacto significativo na melhoria da renda dos negros. A decomposição da razão de renda de negros e brancos entre 1999 e 2007 indica que 72% da redução da desigualdade observada referem-se à melhoria da distribuição da renda entre a população brasileira e que apenas 28% se devem à mobilidade de negros entre os centésimos de renda. Em outras palavras, pode-se afirmar que a redução das desigualdades entre brancos e negros se deve principalmente à melhoria das condições gerais de renda da população brasileira, e não a uma melhoria na inserção dos negros em postos de trabalhos de maior remuneração. Neste sentido, cabe indagar sobre as possibilidades de manutenção do ritmo da redução das desigualdades entre negros e brancos observada nos últimos anos, uma vez que o elemento que mais contribuiu para esta redução foi proveniente da renda, e não proveniente do trabalho.

De fato, como mostra a tabela 7, são as rendas provenientes dos programas de transferência de renda e da Previdência Social as que explicam a redução das desigualdades de renda entre negros e brancos nos últimos anos. Cabe ressaltar que estes benefícios, em especial os da Previdência Social, têm um peso mais significativo para os seguimentos de maior idade da população brasileira. A tabela 7 traz a composição da renda da população de 20 anos ou mais subdividida em dois grupos etários, de 20 a 59 anos de idade e de 60 anos ou mais. Permite-se, assim, visualizar o peso de cada uma das fontes de renda na composição do orçamento dos beneficiários.

TABELA 7
Composição da renda média (%) dos beneficiários, segundo cor/raça – Brasil, 1993 e 2007

Categorias			1993	2007
Grupo etário	Cor/raça	Fonte de rendimento		
População adulta (20 a 59 anos)	Branca	Renda do trabalho	88,87	88,65
		Previdência e pens‹o	6,04	7,3
		Outros	5,07	4,06
	Negra	Renda do trabalho	90,06	87,5
		Previdência e pensão	6,46	7,58
		Outros	3,47	4,94
População idosa (60 anos ou mais)	Branca	Renda do trabalho	30,32	27,87
		Previdência e pensão	58,14	64,57
		Outros	11,54	7,55
	Negra	Renda do trabalho	29,46	22,34
		Previdência e pensão	66,64	71,34
		Outros	3,9	6,32

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 7 mostra que na faixa etária dos 20 aos 59 anos de idade, a principal fonte de renda de brancos e negros era o trabalho. Em 1993, para este grupo etário a renda proveniente do trabalho correspondia a 88,87% para o grupo branco e 90,06% do total da renda de negros. Em 2007, o peso da renda do trabalho permaneceu praticamente estável para o grupo de brancos. Para os negros, a renda do trabalho perdeu importância, apresentando redução de 2,56 pontos. Para este grupo ocorreu aumento da importância da previdência e das transferências de outras fontes de renda. Para o grupo de 60 anos ou mais, percebe-se que a renda trabalho perde importância no montante geral da renda. A principal fonte, Previdência Social, aumenta a sua proporção na renda total.

Observa-se, com o aumento da idade, o aumento da importância da renda não oriunda do trabalho em relação ao total da renda dos indivíduos. Conforme dados da PNAD no ano de 1993, os benefícios recebidos pelos negros eram, em média,

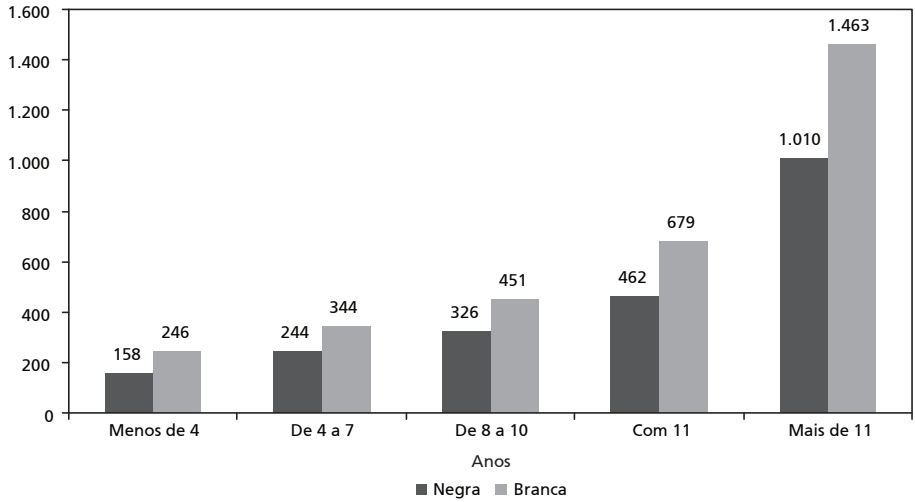
equivalentes a 56% do valor do benefício recebido pelos brancos. Em 2007, a diferença diminuiu, e o valor médio do benefício recebido pelos negros correspondeu a aproximadamente 64% do valor do benefício dos brancos, o que decorreu, principalmente, da maior representatividade dos negros no grupo que recebe benefício igual a um salário mínino ou menos. Em 1993, o valor médio do rendimento pago a um beneficiário branco era de aproximadamente R$ 594,00, enquanto para negros este valor era de aproximadamente R$ 336,00, subindo para R$ 940,00 e R$ 602,00 respectivamente para brancos e negros em 2007.

Constata-se, assim, que as políticas redistributivas implementadas nos últimos anos têm atingido, de forma mais expressiva, a população negra pelo fato de esta encontra-se sobre representada na parcela mais pobre da população. No entanto, dois comentários devem ser feitos neste âmbito. De um lado, tais políticas não são capazes de responder aos mecanismos discriminatórios que dificultam a mobilidade de negros no mercado de trabalho. E, no que se refere à renda advinda do trabalho, não se observa melhoria na desigualdade entre brancos e negros. De outro lado, expansão ocorrida nos últimos anos na cobertura de programas como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Rural[93] foi bastante expressiva, sendo limitada à perspectiva de inclusão de novos beneficiários. Desta forma, é na melhoria da inserção dos trabalhadores negros no mercado de trabalho que dependerá a continuidade da redução da desigualdade de renda entre aqueles grupos.

No que se refere às diferenças de renda entre brancos e negros no mercado de trabalho, com consequências no acesso aos benefícios previdenciários, uma hipótese levantada frequentemente diz respeito à diferença de escolaridade observada entre os dois grupos. Cabe reconhecer que existe uma desigualdade na média de anos de estudo entre negros e brancos, e que ela é persistente. Outra constatação refere-se ao fato de que quanto maior o nível de ensino, maior o salário que se recebe pelo exercício de uma função. Neste sentido, parece relevante desagregar os rendimentos de brancos e negros por faixa de anos de estudo para se observar a correspondência entre rendimento e pertencimento a um grupo de cor/raça. Os gráficos 4 e 5 apresentam a desigualdade de rendimento entre brancos e negros no mercado de trabalho por faixa de anos de estudo.

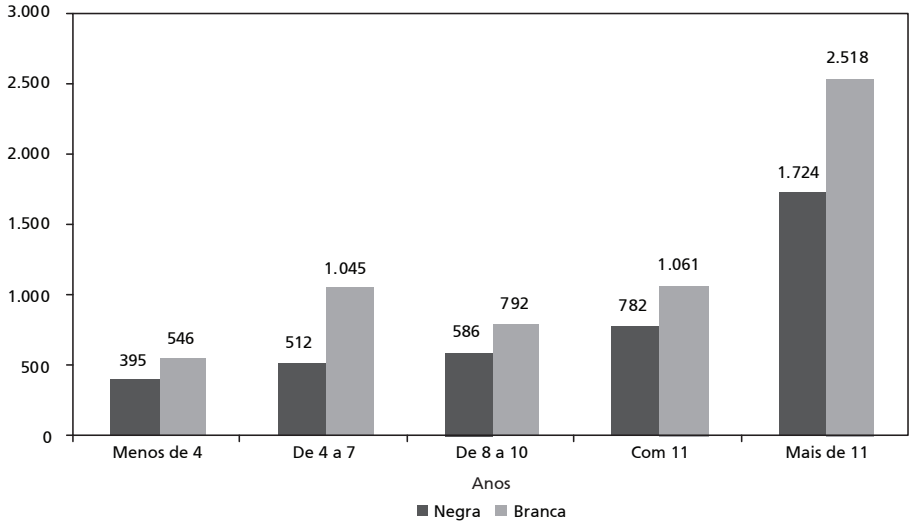
93.Sobre estes programas ver últimos números do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise.*

GRÁFICO 4
Desigualdade de rendimento entre brancos e negros[1] no mercado de trabalho, por faixa de anos de estudo – Brasil, 1995



Fonte: Microdados da PNAD.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] População negra é composta de pardos e pretos.

GRÁFICO 5
Desigualdade de rendimento entre brancos e negros[1] no mercado de trabalho, por faixa de anos de estudo – Brasil, 2007



Fonte: Microdados da PNAD.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] População negra é composta de pardos e pretos.

Nos gráficos 4 e 5, chama atenção o comportamento diferenciado da renda entre brancos e negros em relação à média de anos de estudo. Em 1995, um negro com menos de quatro anos de estudo recebia aproximadamente 64% da renda que um branco com a mesma escolaridade. Um negro com mais de 11 anos de estudo, a renda era equivalente a 69% de um trabalhador branco com a mesma escolaridade. Considerando estes dois grupos de trabalhadores em 2007, percebe-se pouca alteração no quadro de desigualdades de renda diante do observado 12 anos antes. Em 2007, um trabalhador negro com menos de quatro anos de estudo apresentou renda equivalente a 72% da renda de um branco com a mesma escolaridade. Contudo, a diferença aumentou para os trabalhadores com quatro a sete anos de estudo. Para o grupo com mais de 11 anos de estudo, contudo, o quadro permaneceu praticamente estável em comparação com 1995.

A diferença de renda observada entre os dois grupos pelos gráficos 4 e 5 pode ser explicada, ao menos em parte, pelo funcionamento de mecanismos discriminatórios que atuam não apenas no momento da contratação, mas também no rendimento e na progressão profissional. Assim, a discriminação racial parece operar como elemento definidor que impede que negros e negras ascendam a melhores postos e a melhores salários, mesmo quando apresentam alta qualificação profissional, e que esta seja similar à observada por seus pares pertencentes ao grupo de cor/raça branca.

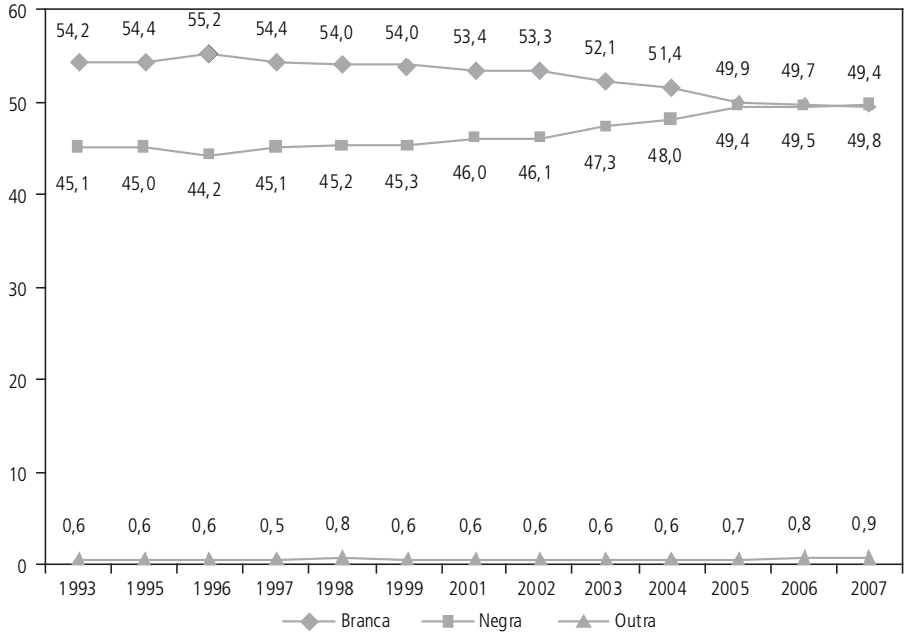
6.3 A transformação da autoclassificação racial na sociedade brasileira

O debate sobre a desigualdade social brasileira tem importantes transbordamentos para a questão demográfica. De um lado, o tema racial tem sido associado à existência de uma minoria étnica e, de outro, à dificuldade de identificação deste grupo, dada a miscigenação que caracteriza a sociedade brasileira. As duas questões recebem nova luz com os dados mais recentes da PNAD. A partir de 2007, a população negra brasileira, entendida como o somatório daqueles que se declaram pretos e pardos, passa a representar a maior parte da população brasileira. A ideia de uma minoria racial, se já inadequada em anos anteriores, revela-se agora incompatível com a estatística oficial do país.

De fato, os dados sobre a evolução do perfil racial da população brasileira vêm indicando, desde início dos anos 2000, constante crescimento daqueles que se declaram negros, ao mesmo tempo em que se observa um decréscimo da porcentagem da população branca. Esta trajetória pode ser observada no gráfico 6, em que se constata que, em 2007, a população negra no Brasil ultrapassou, pela primeira vez desde 1940,[94] a população branca.

94. O Censo de 1890 indicava que 56% da população brasileira foi identificada à época como negra. O Censo de 1940, refletindo a política de embranquecimento do governo brasileiro que promoveu a imigração de mais de 3 milhões de brancos europeus, indicava a queda da população negra para o equivalente a 35,8% do total dos registrados. Ver mais em Soares (2008).

GRÁFICO 6
Evolução da população brasileira, segundo cor/raça – Brasil, 1993-2007



Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A população negra é composta de pardos e pretos.
Outra é composta de amarelos e indígenas.

O gráfico 6 mostra que a mudança começou a ocorrer após o ano 2000. Entre 1993 e 1996, a população negra mantinha-se em ligeira queda. Observa-se, em seguida, pequeno aumento anual de 0,1% nos anos de 1997 a 1999. A população branca, por sua vez, praticamente não apresentou aumento entre 1993 e 1996, acompanhada de um ligeiro decréscimo de 1997 a 1999. Após esta data, a taxa de crescimento da população negra passa a ser expressiva: em média 0,7 pontos por ano, entre 2001 e 2007.

Conforme aponta Soares (2008a) em trabalho recente, a mudança no perfil racial da população brasileira poderia ser explicada por diferentes causas. Uma primeira hipótese diz respeito à possibilidade de uma maior taxa de fecundidade das mulheres negras em relação às brancas. Contudo, neste caso, dever-se-ia observar aumento do número total de filhos das mulheres negras em comparação às brancas, o que não tem sido apontado pelos dados. Uma segunda hipótese refere-se à identificação racial no nascimento devido a aumento da miscigenação na população brasileira. Mas tampouco os dados têm apontado para crescimento da miscigenação como fator explicativo para o expressivo aumento da população negra no período mais recente.

A terceira hipótese é de que estaria se verificando uma mudança na forma como as pessoas se autoclassificam do ponto de vista de cor/raça. De fato, acompanhando os *coortes* por faixas de ano de nascimento, verificaram-se, ao longo do período, mudanças na forma de declaração. Ou seja, um mesmo grupo que nasceu em um mesmo período foi modificando sua forma de autodeclarção da cor ao longo do tempo, fazendo que o percentual de brancos apresentasse queda, enquanto o de pardos apresentasse baixa alteração e o de pretos, uma forte tendência de aumento a partir de 2000. Conclui-se, assim, que a mudança do perfil populacional brasileiro não se assenta em um aumento da taxa de natalidade da população negra em relação à branca, ou em uma maior mestiçagem que tenderiam a gerar filhos pardos, mas sim a um fenômeno associado à mudança da autoidentificação da população, que se reflete na forma em que esta se declara no ato de coleta dos dados censitários.

O fato de esse processo ocorrer a partir de 2001 merece investigação específica. Contudo, ele parece estar relacionado à ampliação do debate público sobre a identificação racial no Brasil ocorrido a partir do fim dos anos 1990 e, principalmente, após 2001, ano em que começaram a ser adotadas políticas de ações afirmativas pelas universidades brasileiras, largamente noticiadas pela mídia nacional. Iniciou-se então no Brasil amplo debate sobre a desigualdade racial e sobre a necessidade de seu enfrentamento, com consequências nos termos da identificação racial na sociedade brasileira. O debate sobre este tema parece ter estimulado relevante processo de revisão dos termos da autoidentificação, ao criar marcas positivas para a identidade negra. Efetivamente, os dados são claros no que se refere ao fato de que, neste novo contexto da década de 2000, em que se reforçam as marcas positivas no fato de ser negro na sociedade brasileira, uma parcela significativa desta população altera sua forma de classificação em termos raciais. Não cabe aqui esgotar os termos e as razões deste processo, mas sim indicar que a sociedade brasileira se encontra em um processo recente de reelaboração de sua identidade racial, em que segmentos significativos, antes autodeclarados como brancos, passaram a fazê-lo como negros, indicando um processo de re-significação positiva das identidades raciais vividas largamente como estigmas durante um longo tempo para amplos segmentos populacionais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas duas décadas representaram um período de mudanças expressivas no quadro tradicional de debates sobre a questão racial no Brasil. Não apenas assistiu-se à emergência de uma conjuntura inovadora, em que novas interpretações e propostas vêm à luz e ocupam espaço no debate público. Assistiu-se também à criação de novas instituições e iniciativas, constituindo, pela primeira vez na história brasileira, uma trajetória de intervenções positiva do Estado brasileiro frente ao tema do racismo e da desigualdade racial. Ao fundo deste processo inovador, o movimento negro reinventou-se e mobilizou-se, apresentando-se como

ator inteiro na cena pública, em uma variedade de mobilizações e manifestações, e reafirmando nova pauta de demandas em que se alia o combate à discriminação à demanda pela promoção da igualdade racial.

Esse período, por outro lado, foi acompanhado por expressiva reação à nova agenda que se consolidava. Esforços no sentido de deslegitimar a demanda por ações positivas do Estado vêm se reproduzindo, reafirmando o mito de que o Brasil não presencia nenhum problema no campo das relações raciais. Ainda que não conte com o apoio da opinião pública – que tem se manifestado majoritariamente, nas várias pesquisas realizadas nos últimos anos, não só reafirmando o reconhecimento da existência dos fenômenos do racismo e da discriminação racial no Brasil, como apoiando iniciativas que venham a combatê-los e a ampliar a inserção da população negra, inclusive por meio do sistema de cotas –,[95] a reação à agenda de promoção da igualdade racial tem mobilizado importantes segmentos da mídia, assim como certos setores da sociedade.

Portanto, pode-se afirmar que é crescente a consciência de que a promoção de uma sociedade melhor passa pelo combate ao racismo, aos preconceitos e à discriminação racial. Esta última, ativa em nossa sociedade, quer em sua forma direta, quer com mais eficácia e desenvoltura em sua forma indireta, continua atuando na restrição a oportunidades, na redução do acesso a políticas públicas e aos postos mais valorizados do mercado de trabalho, limitando as perspectivas da população negra de melhoria de renda, bem-estar e mesmo de integração social. Por trás destes processos sociais, esconde-se um triste quadro de tragédias pessoais, em que a construção de autoestimas negativas se somam à reprodução de trajetórias interrompidas e de marginalização social, restringindo as perspectivas e as potencialidades de parte expressiva da população brasileira.

Enfrentar esse quadro é tarefa da sociedade, mas também das políticas públicas. Os avanços das últimas duas décadas são expressivos. As iniciativas em curso apontam para novas e complementares alternativas. Contudo, ampliá-las, fortalecê-las, dotá-las de continuidade e integrá-las a um plano sistêmico de combate às desigualdades raciais é um grande desafio que está para ser enfrentado. Deve-se ainda destacar que, por si, a ampliação desse debate já deve ser interpretada como uma conquista do período democrático. Seus impactos positivos se revelam inclusive no movimento de re-significação das identidades raciais e ampliação da identidade negra. A construção da igualdade racial passa por muitos caminhos que, felizmente, começam a ser abertos no Brasil.

95. Ver, por exemplo, pesquisa do Datafolha, divulgada em julho de 2006.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A. (Org.). *Histórias do movimento negro no Brasil*: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, 2007.

ANDREWS, G. R. *Negros e brancos em São Paulo (1888-1988)*. Bauru: EDUSC, 1998.

AZEVEDO, C. M. *Onda negra, medo branco*: o negro no imaginário das elites século XIX. São Paulo: Annablume, 2004.

BARBOSA, J. O uso da lei no combate ao racismo: direitos difusos e as ações civis. *In*: GUIMARÃES, S.; HUNTLEY, L. (Org.). *Tirando a máscara*: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BENTO, M. A. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. *In*: GUIMARÃES, S.; HUNTLEY, L. (Org.). *Tirando a máscara*: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRAGA, M. L.; SILVEIRA, M. H. (Org.). *O Programa diversidade na universidade e a construção de uma política educacional anti-racista*. Brasília: MEC/Unesco, 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). III CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA. *Declaração de Durban e plano de ação*. Brasília: FCP/MinC, 2001.

_____. SUPREMO TRIBUBAL FEDERAL (STF). *Crime de racismo e anti-semitismo*: um julgamento histórico do STF. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

_____. Ministério da Saúde (MS). Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (*DFID*)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD*). Programa de combate ao racismo institucional no Brasil*. Brasília, 2005.

CARDOSO, E. L. *O mandato de Monteiro Lopes faz cem anos*. Disponível em: <http://www.irohin.org.br/onl/new.php?sec=news&id=4049>. Acesso em: 16 jan. 2009.

CASTRO, J.; AQUINO, L. *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão n. 1335).

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH)/ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Relatório nº 66/2006*. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm>. Acesso em: 4 dez. 2008.

D'ADESKY, J. *Racismos e anti-racismos no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2001, p. 151.

DIÈNE, D. *Relatório Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Todas as Formas de Discriminação*. Brasília: ONU/PNUD, 2006.

GARCIA, J. *25 anos 1980-2005*: movimento negro no Brasil. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

GOMES, J. B. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUIMARÃES, A. S. A. Democracia racial. *In*: OLIVEIRA, I. (Org.). *Cadernos PENESB*. Relações Raciais e Educação: temas contemporâneos. Niterói: UFF, 2002.

HASENBALG, C. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. *In*: MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. (Org.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996.

HERING, R. A agenda anti-racista das ONGs brasileiras nos anos 1990. *In*: GUIMARÃES, S.; HUNTLEY, L. (Org.). *Tirando a máscara:* ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HOFBAUER, A. *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*. São Paulo: UNESP, 2006.

IANNI, O. *Raças e classes sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil*: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

JACCOUD, L (org.). *Igualdade Racial*. A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.

LOPES, O. B. A ampliação do conceito legal de discriminação. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 de maio de 2008. Caderno Direito e Justiça.

MARCHA ZUMBI DOS PALMARES CONTRA O RACISMO PELA CIDADANIA E A VIDA. *Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial*. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996.

MATTOS, H. M. *Escravidão e cidadania no Brasil monárquico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

MEDEIROS, C. A. *Na lei e na raça*: legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MELLO, M. A. Óptica Constitucional: a igualdade e ações afirmativas. *Revista latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 1, 2003.

MUNANGA, K. Apresentação. *In*: MUNANGA, K. (Org.). *Superando o racismo na escola*. Brasília: MEC, 2000.

NASCIMENTO, A. Teatro experimental do negro: trajetória e reflexões. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, jan./mar. 2004.

NASCIMENTO, A.; NASCIMENTO E. L. O negro e o Congresso Nacional. *In*: MUNANGA, K. (Org.). *História do negro no Brasil*: o negro na sociedade brasileira: resistência, participação e contribuição. Brasília: Fundação Cultural Palmares/CNPq, 2004. v. 1.

OSÓRIO, R.; SOARES, S. A geração 80: um documentário estatístico sobre a produção das diferenças educacionais entre negros e brancos. *In*: SOARES, S. *et al*. *Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

PIOVESAN, F. Direito internacional dos direitos humanos e igualdade étnico-racial. *In*: PIOVESAN, F.; SOUZA, D. M. *Ordem Jurídica e igualdade étnico-racial*. Brasília: Seppir, 2006.

ROCHA, C. L. A. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 15, 1996.

SANTOS, S. A. *Movimentos negros, educação e ações afirmativas*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, I. *O movimento negro e o Estado (1983-1987)*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SANTOS. E. C. *A concretização do princípio constitucional da igualdade*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/noticias/ultimas_noticias/artigo _cotas_abril09/>. Acesso em: 17 abr. 2009.

SARMENTO, D. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. I*n*: PIOVESAN, F.; SOUZA, D. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. São Paulo: PUC/SP, 2006.

SILVA, J. A mobilização do movimento negro brasileiro. *In*: SILVA, J. da. *et al*. *Zumbi + 10/2005: o perfil dos participantes*. Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas/UERJ, 2006 (Série Ensaios & Pesquisa 6).

SILVA JR., H. *Anti-racismo*: coletânea de leis brasileiras (federais, estaduais e municipais). São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

_____. Reflexões sobre a aplicabilidade da legislação anti-racismo. *In*: SABOIA, G. V. (Org.). *In*: SEMINÁRIOS REGIONAIS PREPARATÓRIOS PARA CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA. *Anais*... Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

_____. *Direito de igualdade racial*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SOARES, S. A trajetória da desigualdade: a evolução da renda relativa dos negros no Brasil. *In*: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008b.

_____. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. *In*: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008a.

TELES, J.; MENDONÇA, P. (Org.). *Diversidade na educação*: experiências de formação continuada de professores. Brasília: MEC/Unesco, 2006a.

TELLES, E. *Racismo à brasileira*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Fundação Ford, 2003.

THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*: 120 anos após abolição. Brasília: Ipea, 2008.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

Aben	Associação Brasileira de Enfermagem
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
Abruem	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACS	Agente Comunitário de Saúde
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
AEC	Associação de Educação Católica do Brasil
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AGU	Advocacia-Geral da União
AI	Anistia Internacional
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AIPD	Ano Internacional das Pessoas Deficientes
AIS	Ações Integradas de Saúde
Aisa	Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde
AM	Amazonas
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Ande	Associação Nacional de Educação
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANSEF	Associação Nacional dos Servidores da Polícia Federal
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP	Amapá
APAC	Autorizações para Procedimento de Alta Complexidade
Arena	Aliança Renovadora Nacional
Atan	Área Técnica de Alimentação e Nutrição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BA	Bahia
BA	Bolsa Alimentação
Bacen	Banco Central do Brasil
BE	Benefício Eventual
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BN	Biblioteca Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDPJ	Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário
BNH	Banco Nacional da Habitação
BO	Boletim de Ocorrência
Bope	Batalhão de Operações Policiais Especiais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CA	Comunidade Ativa
CACD	Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Caisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões

Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CB	Corpo de Bombeiros
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CE	Ceará
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CEB	Comunidade Eclesial de Base
Cebas	Certificado Entidade Beneficente de Assistência Social
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CECF	Conselho Estadual da Condição Feminina
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
Cedeplar	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefam	Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceme	Central de Medicamentos
Cenimar	Centro de Informações da Marinha
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERAC	Centrais Estaduais de Regulação de Alta Complexidade
CERD	Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
CESEC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CGPAN	Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CGRH	Coordenação-Geral de Recursos Humanos

CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGU	Corregedoria-Geral da União
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIE	Centro de Informações do Exército
CIM	Centro de Integração da Mulher
Cipa	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
Cisa	Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CJF	Conselho da Justiça Federal
Claves	Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMB	Confederação das Misericórdias do Brasil
CMM	Conferência Mundial da Mulher
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial
CNCDO	Centrais de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos
CNDA	Conselho Nacional de Direitos Autorais
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEC	Campanha Nacional das Escolas da Comunidade
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIM	Conselho Nacional de Incorporação de Medicamentos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça

CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNNCDO	Central Nacional de Notificação, Captação e Doação de Órgãos
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRA	Campanha Nacional pela Reforma Agrária
CNRAC	Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade
CNRS	Comissão Nacional da Reforma Sanitária
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNS	Curso Normal Superior
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNSS	Conselho Nacional do Serviço Social
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Codi	Centro de Operações de Defesa Interna
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONASP	Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Concine	Conselho Nacional de Cinema
CONED	Congresso Nacional de Educação
Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Conjuve	Conselho Nacional de Juventude
Consan	Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEP	Conselho Estadual de Segurança Pública
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Corde	Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
Coter	Comando de Operações Terrestres
CP	Conselho Pleno
CP	Código Penal
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CPC	Comando de Policiamento da Capital
CPI da Terra	Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPM	Código Penal Militar
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
CPPM	Código de Processo Penal Militar
CPR	Cédula de Produto Rural
CPR-Doação	Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea
CPR-Estoque	Formação de Estoque pela Agricultura Familiar
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CREDUC	Crédito Educativo
CSJT	Conselho Superior da Justiça do Trabalho
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CTI	Centro de Tratamento Intensivo
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTV	Comissão Teotônio Vilela
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVCM	Combate à Violência contra as Mulheres
DAD	Departamento de Apoio à Descentralização

DARF	Documento de Arrecadação da Receita Federal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DDA	Doença Diarreica Aguda
Deam	Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres
DEM	Democratas
DESC	Direitos Econômicos Sociais e Culturais
DF	Distrito Federal
DFID	Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socio-econômicos
Disoc	Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
DMPS	Departamento de Medicina Preventiva e Social
DOI	Departamento de Operações Internas
DOPS	Delegacia de Ordem Política e Social
DOU	Diário Oficial da União
DPT	Difteria, Coqueluche e Tétano
DPU	Defensoria Pública da União
DRE	Desvinculação de Recursos para os Estados
DRU	Desvinculação de Recursos da União
DSEI	Distrito Sanitário Especial Indígena
DST	Doença Sexualmente Transmissível
DSST	Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DVS	Destaque de Votação em Separado
EaD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFPP	Entidade Fechada de Previdência Privada

EJA	Educação de Jovens e Adultos
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Embratur	Empresa Brasileira de Turismo
EME	Estado-Maior do Exército
EMG	Estado-Maior Geral
EMSI	Equipe Multidisciplinar de Saúde Indígena
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENAMAT	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados do Trabalho
Enapan	Encontro Nacional de Parlamentares Negros
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENS	Escola Normal Superior
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EPU	Encargos Previdenciários da União
ES	Espírito Santo
ESB	Equipe de Saúde Bucal
ESF	Equipe de Saúde da Família
ESG	Escola Superior de Guerra
FAESP	Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
Fasubra	Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBH	Federação Brasileira dos Hospitais
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FBPF	Federação Brasileira para o Progresso Feminino
FCB	Fundação do Cinema Brasileiro
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
FCM	Faculdade de Ciências Médicas
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
Feas	Fundo Estadual de Assistência Social

Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
Febraban	Federação Brasileira dos Bancos
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FENAFISC	Federação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Finsocial	Fundo de Investimento Social
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Fipir	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública
FNM	Federação Nacional dos Médicos
FNP	Fundação Nacional Palmares
FNPS	Fórum Nacional da Previdência Social
FNS	Fundo Nacional da Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FSESP	Fundação Serviço de Saúde Pública
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundação Nacional de Arte
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Fundacen	Fundação de Artes Cênicas

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
FUNSAT	Fundação Social do Trabalho
GEE	Grau de Eficiência da Exploração
Getam	Grupo Especial Tático Móvel
GETAT	Grupo Executivo das Terras do Araguaia – Tocantins
GFIP	Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
GO	Goiás
GPAE	Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais
GPS	Gasto Público Social
GSE	Grupamento de Socorro de Emergência
GSF	Gasto Social Federal
GT	Grupo de Trabalho
GTDEO	Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTRPS	Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social
GUT	Grau de Utilização da Terra
HAART	Terapia Antirretroviral Altamente Ativa
HEM	Habilitação Específica para o Magistério
HumanizaSUS	Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão do SUS
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
Iapas	Instituto de Administração da Previdência Social
Iapi	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAC	Instituto Brasileiro Arte e Cultura
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
Ibram	Instituto Brasileiro de Museus
ICCN	Incentivo de Combate às Carências Nutricionais
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto sobre a Exportação
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGE	Incentivo Financeiro ao Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal
IGP	Índice Geral de Preços
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IGPM	Inspetoria-Geral das Polícias Militares
IHG	Instituto Histórico e Geográfico
II	Índice sobre Importações de Produtos Estrangeiros
ILANUD	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
IML	Instituto Médico Legal
Inacen	Instituto Nacional de Artes Cênicas
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Inan	Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INC	Instituto Nacional do Cinema
Ince	Instituto Nacional do Cinema Educativo
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INL	Instituto Nacional do Livro
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
Inspir	Instituto Interamericano pela Igualdade Racial
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Inter	Instituto Jurídico das Terras Rurais
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
Ipase	Instituto de Previdência a Assistência dos Servidores dos Estados
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEC	Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPM	Inquérito Policial Militar
IR	Imposto de Renda
IRA	Infecção Respiratória Aguda
IRBR	Instituto Rio Branco
Irfam	Instituto de Regularização Fundiária da Amazônia
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISE	Institutos Superiores de Educação
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISP	Instituto de Segurança Pública
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISSP	International Social Survey Programme
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
IVA-F	Imposto sobre Valor Agregado Federal
Jecrim	Juizados Especiais Criminais
JME	Justiça Militar Estadual
JT	Justiça do Trabalho
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LO	Lei Orgânica
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MAS	Ministério da Assistência Social
Master	Movimento dos Agricultores Sem-Terra
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEAF	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
Mesa	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MG	Minas Gerais
MinC	Ministério da Cultura
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMDS	Movimento da Mulher Democrática Social
MNBA	Museu Nacional de Belas Artes
MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Medida Provisória

MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPF	Ministério Público Federal
MPM	Ministério Público Militar
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MT	Mato Grosso
MTb	Ministério do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
MUP	Movimento de Unidade Popular
Naem	Núcleo de Acompanhamento dos Estados e Municípios
NEV	Núcleo de Estudos da Violência
NINSOC	Núcleo de Gestão de Informações Sociais
Noas	Norma Operacional da Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
Oban	Operação Bandeirantes
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONA	Organização Nacional de Acreditação
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
Opas	Organização Pan-Americana da Saúde
OS	Organização Social
PA	Pará
PA	Pronto Atendimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Piso Assistencial Básico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
Pair	Programa de Ações Integradas e Referência de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PB	Paraíba
PBF	Programa Bolsa Família
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PC	Polícia Civil
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCC	Primeiro Comando da Capital
PcD	Pessoa com Deficiência
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PDC	Partido Democrata Cristão
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRI	Programa de Desenvolvimento Rural Integrado
PDS	Partido Democrático Social
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PE	Pernambuco
PEA	População Economicamente Ativa
Peas	Pesquisa das Entidades de Assitência Social Privadas sem Fins Lucrativos
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PFST	Programa de Formação em Saúde e Trabalho
PGRM	Programas de Garantia de Renda Mínima
PIA	População em Idade Ativa
PIAPS	Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIASS	Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais
PIN	Programa de Integração Nacional
PIS	Programa de Integração Social
PJ	Pessoa Jurídica
PJ	Polícia Judiciária
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLR	Participação nos Lucros ou Resultados
PLS	Projeto de Lei do Senado
PM	Polícia Militar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMS	Pesquisa Mundial de Saúde
PN DST/AIDS	Programa Nacional de DST/AIDS

PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAF	Política Nacional de Assistência Farmacêutica
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBB	Programa de Nutrição Brasil – Banco Mundial
PNBE	Programa Nacional de Bolsa Escola
PNC	Plano Nacional de Cultura
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDS	Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde
PNE	Plano Nacional de Educação
PNI	Programa Nacional de Imunizações
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNM	Política Nacional de Medicamentos
PNPD	Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
POI	Programação e Orçamentação Integrada
Polamazônia	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
Polocentro	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
Polonordeste	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
PPA	Plano de Pronta Ação
PPD	Pessoa Portadora de Deficiência
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PPP	Paridade do Poder de Compra

PPS	Partido Popular Socialista
PR	Paraná
PrevSaúde	Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde
PRF	Polícia Rodoviária Federal
Proar	Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco
Procanor	Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste
Procera	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
Prodasen	Secretaria Especial de Informática do Senado
Prodea	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
Prodecer	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
Profae	Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pró-Leitura	Fundação Nacional Pró-Leitura
Proler	Programa Nacional de Incentivo à Leitura
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAF M	Programa de Fortalecimento da Infraestrutura e Serviços Municipais
Pronaica	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
Pronan	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
ProRural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
ProUni	Programa Universidade para Todos
Provale	Programa Especial para o Vale do São Francisco
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PRT	Procuradoria Regional do Trabalho
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSB	Proteção Social Básica

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PSF	Programa Saúde da Família
PSM	Programa de Suplementação Alimentar
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSPS	Plano Simplificado de Previdência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Trabalho Anual
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUA	Pacto de Unidade e Ação
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJ	Rio de Janeiro
RJU	Regime Jurídico Único
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RO	Rondônia
Rotas	Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
Sabren	Sistema de Assentamentos de Baixa Renda
SAC	Serviços de Ação Continuada
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Serviço da Assistência ao Menor
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SC	Santa Catarina
SDM	Coordenadoria Geral de Monitoração e Controle
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SE	Secretaria Executiva
Seade	Sistema Estadual de Análises de Dados
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Sedim	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seplan	Secretaria de Planejamento
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesan	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFC	Sistema Federal de Cultura
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira

Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
Sigplan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIM	Sistema de Informações de Mortalidade
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinpas	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
Sinpra	Sistema Nacional de Cadastro para o Programa de Reforma Agrária
SIOPS	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SIRH	Sistema de Informações sobre Recursos Humanos
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
Sivam	Sistema de Vigilância da Amazônia
SM	Salário Mínimo
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNBP	Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SNI	Serviço Nacional de Informações
SNT	Sistema Nacional de Transplantes
SP	São Paulo
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
SPS	Secretaria de Previdência Social
SRB	Sociedade Rural Brasileira

SSN	Servizio Sanitario Nazionale
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único de Assistência Social
Sucam	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDS	Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
Supra	Superintendência de Reforma Agrária
Sursis	Suspensão Condicional da Pena
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
SVS	Sistema de Vigilância em Saúde
TCG	Termos de Compromisso de Gestão
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TDA	Título da Dívida Agrária
TEN	Teatro Experimental do Negro
TJ	Tribunal de Justiça
TME	Taxa de Mortalidade Específica
TMI	Taxa de Mortalidade na Infância
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UAB	Universidade Aberta do Brasil
Ubes	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UDN	União Democrática Nacional
UDR	União Democrática Ruralista
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade da Federação

ULTAB	União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Uniafro	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifem	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
USP	Universidade de São Paulo
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Njobs Comunicação

Coordenação
Cida Taboza
Jane Fagundes
Fábio Oki

Revisão
Ângela Pereira da Silva de Oliveira
Cindy Nagel Moura de Souza
Clícia Silveira Rodrigues
Cristiana de Sousa da Silva
Danúzia Maria Queiroz
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Regina Marta de Aguiar
Olavo Mesquita de Carvalho

Editoração Eletrônica
Andrey Tomimatsu
Danilo Tavares

Capa
Fábio Oki

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

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ISSN 1518428-5