



**SÉRIE TEXTOS DE DISCUSSÃO CEAG/UnB**

**5/13**

**Políticas Públicas e Direitos Humanos no Brasil: revisitando a história recente**

**Wellington Almeida**

**Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração  
Pública - CEAG**

**Brasília**

**2013**

## **Texto para Discussão (TD)**

### **Políticas Públicas e Direitos Humanos no Brasil: revisitando a história recente** **Wellington Almeida**

#### **Laboratório de Análise de Políticas Públicas do CEAG (LAPP/CEAG)**

O Laboratório de Análise de Políticas Públicas do CEAG (LAPP/CEAG) é formado por professores e alunos da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE/UnB), Instituto de Ciência Política (IPOL/UnB), Faculdade de Tecnologia (FT/UnB) e Faculdade UnB Planaltina (FUP/UnB). Seu objetivo é desenvolver atividades de pesquisa sobre temas relacionados à avaliação e análise de políticas econômicas e sociais. Com esse intuito, o grupo apoia o desenvolvimento de pesquisas fundamentadas em diferentes abordagens metodológicas; estimula a elaboração de artigos, de dissertações e de teses; promove encontros acadêmicos e incentiva a participação de seus pesquisadores em eventos científicos no Brasil e no exterior.

**Editor: Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos por pesquisadores do CEAG da Universidade de Brasília (UnB).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade de seus autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do CEAG/UnB.

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

<http://www.ceag.unb.br/ceag/public/biblioteca/index/tema/padrao/tipo/TD>

# Políticas Públicas e Direitos Humanos no Brasil: revisitando a história recente<sup>1</sup>.

Wellington Almeida<sup>2</sup>

## 1. Introdução

O tema dos direitos humanos mobiliza a sociedade brasileira em diversas frentes. A mais visível é a crise provocada pela eleição do novo presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. A despeito de ter sido escolhido dentro das regras regimentais, sua eleição recebe ampla contestação da opinião pública e da sociedade organizada em virtude de seu posicionamento público contrário aos direitos humanos. A tensão provocada por este episódio revela uma forte tensão - às vezes pouco visível - que perpassa outras disputas democráticas em curso na sociedade brasileira que têm como pano de fundo os direitos humanos. Um olhar mais atento poderá identificar esta tensão em outras áreas como o meio ambiente, violência urbana, pressões pela redução maioridade penal, questão agrária, justiça de transição, (Comissão da Verdade) além de uma série de políticas públicas em curso, que visam promover valores dos direitos humanos e garantir outros direitos a grupos sociais específicos.

O objetivo deste texto, que se insere no projeto “**Desenvolvimento de pesquisas e tecnologias voltadas para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**” desenvolvido pelo CEAG é recapitular o quadro histórico recente do país nesta área, permitindo um olhar mais estruturado sobre o contexto em que essas políticas são desenvolvidas.

## 2. Direitos humanos e democracia no Brasil

O tema dos direitos humanos emerge no Brasil enquanto uma questão-chave da luta política que se desenvolveu no país, no período de resistência ao regime autoritário que se instalou no país a partir do golpe de Estado de 1964. A história dos direitos humanos no Brasil, obviamente, não começa nesse período. Tampouco se explica a ação do movimento democrático, as reações e posições do regime, somente pela ótica dos direitos humanos. A questão posta diz respeito à importância que teve o tema nesse período. Assim, além da centralidade dos direitos humanos para as estratégias de denúncia e constrangimento do regime, importa discutir aqui a estruturação do discurso desses direitos e sua incidência na esfera pública, a partir de seu próprio desenvolvimento conceitual e normativo, que traz implicações múltiplas para a política.

---

<sup>1</sup> Texto em construção para debate público. Sem revisão.

<sup>2</sup> Professor da UnB. Pesquisador do CEAG e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UnB- PPGDH.

A partir do início dos anos 70 do século passado, o papel que os direitos humanos passam a desempenhar no Brasil já expressa uma consolidação parcial desses direitos em nível internacional, enquanto um conjunto de ações que visam a proteger e promover garantias consubstanciadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos dois pactos internacionais aprovados pelas Nações Unidas, em 1966. Os direitos humanos exerceram no contexto contraditório das tentativas de consolidação do regime, sua posterior estratégia de abertura e esgotamento, conforme analisa a literatura sobre transição<sup>3</sup>

Esta breve recapitulação visa a estruturar um quadro sintético das conseqüências desse processo, que se desenvolve a partir dos anos mais duros da repressão até a reorganização constitucional-democrática, propiciada pela Constituição de 1988, para o debate atual sobre direitos humanos no Brasil. Dessa maneira, recapitula-se a trajetória dos direitos humanos enquanto um eixo de resistência ao regime autoritário, a conquista parcial de liberdades políticas na transição lenta e gradual e a busca de um novo Estado de Direito. As expectativas criadas pelo processo de redemocratização

As especificidades do regime político instalado no Brasil em 1964 – seu enquadramento nos conceitos de autoritarismo – suscitam algumas divergências no debate da literatura sobre autoritarismo e transição. Uma referência sistematizada sobre o caso brasileiro é *Authoritarian Brazil*, livro editado por Stepan (1973)<sup>4</sup>. Nele, as análises de Linz (1973) já contrastam com as demais, ao enfatizar que o regime brasileiro não se enquadraria no modelo de regime autoritário nem tampouco se consolidaria, devido às inevitáveis contradições que advinham da estratégia de manter algumas instituições funcionando, mesmo que controladas. Sua crítica dirige-se às análises que usaram o próprio modelo desenvolvido por Linz para explicar a consolidação do autoritarismo na Espanha. Análises formuladas no auge do milagre econômico brasileiro, que enfatizavam a limitada capacidade das antigas lideranças políticas em exercer uma oposição efetiva, a derrota na nova esquerda armada que sem sucesso tentou construir um movimento de insurreição a partir de ações foquistas, além da capacidade demonstrada pelo próprio regime em formular e executar programas de governo.

Para Linz, em vez de um *regime autoritário*, o que ocorria no Brasil era uma *situação autoritária*, pois não haveria uma clara fronteira delimitando o que era permitido ou proibido (característica evidente de um regime autoritário como o vivido pela Espanha), na medida em que a institucionalização do regime brasileiro era parcial, sobretudo no período decorrido entre a posse do marechal Castelo Branco, em 1964, e a edição do AI-5, em 1969. Passa a ser muito mais autoritário e principalmente repressivo a partir do AI-5 até o início

---

<sup>3</sup> A referência aqui é à análise de Linz (1973) que mostra o porquê da impossibilidade de consolidação do regime autoritário, e Stepan (1988), que descreve a dialética entre a mobilização da sociedade civil e as estratégias de abertura elaboradas na cúpula do regime como fator determinante para o término do período autoritário.

<sup>4</sup> O livro é fruto de seminário realizado na Universidade de Yale (EUA), no qual apresentaram documentos de análises sobre o Brasil diversos autores, entre eles, Fernando Henrique Cardoso, Albert Fishlow, Juan J Linz, Samuel A. Morley e Philippe C. Schmitter.

do Governo Geisel, mas mantém a essência de uma ordem autoritária pouco institucionalizada. Opera com regras móveis, distorcidas e com liturgias próprias de um sistema democrático; mesmo cerceados, os partidos continuam existindo, participando de eleições semicompetitivas; mantém um espaço estreito para o funcionamento do Congresso, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais (TAVARES DE ALMEIDA; WEIS, 1998).

No debate sobre as razões centrais que justificam o abrandamento da repressão, a abertura e posterior esgotamento do regime, alimentam-se discussões a cerca do peso político que tiveram o crescimento da oposição, a expressão da sociedade civil e a própria estratégia de abertura dos operadores da ordem autoritária. Por isso, a transição política articulada por um núcleo do sistema, no governo Geisel, após alguns episódios que evidenciaram uma luta política entre facções militares, também confere uma característica especial à transição brasileira marcada por uma dialética entre a concessão do regime e conquistas parciais da sociedade (STEPAN, 1988).

O discurso mais geral sobre os direitos humanos naquele contexto de Guerra Fria, que na América Latina se materializava na edificação em cadeia de governos militares, cuja justificação era a luta contra o comunismo, não tinha maior apelo. Um aspecto, porém, talvez o que desperta reação mais imediata de repulsa em setores médios e na elite vai provocar tensões no regime desde o seu nascimento : a tortura. Especificamente, contra opositores políticos. A tortura é prática antiga e , infelizmente, ainda corrente no Brasil, sempre foi utilizada com presos comuns e como método de “investigação” pela polícia, como já apontaram diversos autores (CARVALHO, 1998) (PINHEIRO, 1984), por exemplo. Durante o regime militar, entrou na agenda política, quando passou a atingir os filhos das classes média e alta.

Órgãos do aparelho de Estado estiveram à frente das práticas de tortura. O Centro de Informações da Marinha (Cenimar) foi um dos primeiros a ser acusado por essas práticas. Em São Paulo, no ano de 1969, surgiu a Operação Bandeirantes (Oban), ligada ao II Exército, com uma atuação forte no eixo São Paulo-Rio. Como fruto da Oban, surgem em seguida os DOI-Codi, principais centros de tortura do regime militar, que operaram em diversos estados.

A censura era outro elemento que contribuía para a impunidade do aparato repressivo. Os canais de expressão da sociedade estavam quase todos fechados. O regime mantinha uma fachada legal com o funcionamento do Congresso, mas qualquer discurso mais consistente da oposição (consentida) era motivo para a cassação do parlamentar e fechamento temporário do Parlamento.

Começa então a disseminação de estratégias de resistência e denúncias contra a repressão, envolvendo instituições nacionais e internacionais, cujo carro-chefe é a defesa dos direitos humanos. No plano interno, a Igreja era praticamente a única instituição capaz de denunciar publicamente as violações em curso; coube a alguns setores progressistas da igreja, especialmente da Igreja Católica, o papel de ampliar estas denúncias. A descoberta da tortura enquanto prática sistemática foi um choque para uma parcela da sociedade, especialmente para a classe média e segmentos da elite.

No plano externo a Anistia Internacional, em 1972, produz seu primeiro relatório sobre a tortura na Brasil, com informações sobre mortes e tortura

entre 13 de dezembro de 1968 e 15 de julho de 1972, recebidas de diversas pessoas e instituições, com base na violação dos artigos 5, 9, 18 e 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Antes de torná-lo público, o Comitê Executivo Internacional da Anistia fez diversas tentativas de obter autorização do governo brasileiro para conferir *in loco* as denúncias. Por diversas vezes tentou sem sucesso um canal de diálogo com a Embaixada do Brasil em Londres (AMNESTY, 1972). Outras 14 instituições internacionais de direitos humanos, a maioria ligada a grupos religiosos, participaram dessa primeira pressão externa junto às autoridades brasileiras. Como resultados das constantes denúncias da prática de tortura no país, após a edição do AI-5, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em 1970, também solicitou permissão para investigar as alegações de torturas, mas teve o pedido refutado pelo governo.

O dossiê da Anistia serviu também para questionar e denunciar a farsa desses relatórios, aos quais ninguém tinha acesso. O trabalho dos pesquisadores é minucioso, apesar das dificuldades para obter informações. Descreve em detalhes a história de cada caso, os locais onde ocorreram as torturas, as diversas técnicas usadas e uma lista de prisioneiros torturados. Um anexo apresenta a lista de todas as vítimas sobre as quais havia alguma informação registrada. Outro anexo, mantido em sigilo até pronunciamento formal do governo brasileiro, circulou da maneira restrita entre autoridades de outros governos e de organizações internacionais. Nesse documento são apresentados 472 nomes de pessoas denunciadas como envolvidas diretamente com a prática de tortura (AMNESTY, 1972).

Foi o primeiro inventário fragmentado do terror de Estado que mais tarde, após o fim do regime militar, seria dissecado em minúcias pelo *Relatório Brasil Nunca Mais*, projeto secretamente coordenado pelo cardeal-arcebispo de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, e pelo pastor presbiteriano Jaime Stuart Wright, publicado pela primeira vez em 1985, que apresenta a mais completa descrição sobre o que ocorreu no Brasil entre 1964 e 1979 nos porões da repressão.

Não é possível compreender esse período somente pela adoção da tortura enquanto prática condenável e ilegal utilizada como arma pelo regime autoritário. *Brasil Nunca Mais*, mostra, ao contrário, a estreita articulação política entre essa prática e o sistema como um todo, entre a repressão e as leis editadas. A montagem do aparelho repressivo no contexto de ação do Estado autoritário se articula com o aparato legal em que a formação dos processos judiciais e a atuação da justiça, especialmente a Justiça Militar, serve de cobertura para tais procedimentos (ARQUIDIOCESE, 1985).

A tortura marca com precisão o regime autoritário brasileiro. O retrato dessa experiência na história recente do Brasil pode ser repicado em cenas seqüenciais grotescas, com inúmeras modalidades de castigo cruel e tratamentos desumanos e degradantes. O Brasil foi palco de experimentos dessas práticas, cabendo aos presos, também, o papel de cobaias para o aprimoramento de técnicas e instrumentos como o pau-de-arara, o choque elétrico, afogamento, "cadeira de dragão", uso de animais, produtos químicos, entre outros. Nem crianças ou mulheres grávidas foram poupadas. Intimidação pela tortura, depoimentos forjados e confissões falsas abasteceram os autos dos processos judiciais.

O conhecimento profundo e sistemático do que ocorreu nesse período, propiciado pelo *Relatório Brasil Nunca Mais*, tornou-se possível pela astúcia do grupo coordenado por Jaime Wright e dom Paulo Evaristo Arns, nos primeiros dias após a anistia política instituída em agosto de 1979. Advogados de presos e exilados políticos puderam ter acesso aos processos de seus clientes no Superior Tribunal Militar (STM) durante 24 horas. Usaram esse exíguo tempo para fotocopiar os documentos, que foram guardados secretamente até o fim do regime militar, em 1985, quando o relatório foi finalmente concluído e divulgado (WESCHLER, 1991).

Nesse período, portanto, desenvolvem-se os principais traços da história recente dos direitos humanos no Brasil. Sua expressão se resume basicamente às denúncias de abusos cometidos por este regime contra seus opositores. A ditadura brasileira foi implacável com a oposição em geral e com a oposição de esquerda em particular. Construiu um aparato repressor ilegal, responsável pela morte e desaparecimento de militantes da oposição. A luta pelos direitos humanos, portanto, vai assumir papel de destaque no movimento político de contestação do regime militar e pela volta da democracia. Nos anos mais duros do regime militar, a natureza das reivindicações por direitos humanos representou essencialmente uma preocupação com os direitos políticos, a garantia de vida e o fim da tortura. Assim, os direitos humanos constituíram parte central da agenda política geral da luta democrática até a conquista da anistia política, em 1979.

### **3. Transição para a democracia e direitos humanos**

A longa transição brasileira só encontra uma arena decisória para a repactuação política durante o processo constituinte de 1986-1988. Foi importante momento de mobilização popular no país em favor da ampliação das liberdades democráticas e de solução dos problemas sociais. A sociedade participou de maneira intensa, pressionando os constituintes no Congresso e nas ruas. Interferiu diretamente no texto constitucional com emendas populares que eram acolhidas a partir de determinado número de assinaturas. A constituinte foi palco de pressão política dos grupos organizados de direitos humanos, por meio de emendas ou através do lobby direto junto aos constituintes, em temas como direitos individuais; atendimento às populações vulneráveis como índios e crianças; população afro-descendente; reformas urbanas e agrária; direitos das mulheres, entre outros.

A Constituição garantiu no plano normativo um avançado cardápio de direitos políticos e sociais, definindo também um escopo de direitos para grupos específicos como índios, negros, criança e adolescente, mulheres, entres outros. Nesse sentido, a Constituição de 1988 se caracteriza enquanto um marco que finaliza o processo de abertura que teve início em 1974 com o presidente Geisel, eliminando os instrumentos autoritários formais e, ao mesmo tempo, provocando o nascente sistema democrático, com enormes desafios para a efetivação de novos direitos que emergem como fruto da luta social.

A transição brasileira foi longa. A histórica tradição de conciliação no país levou lideranças do regime e da oposição a buscarem alternativas de concertação política sem traumas. Ao contrário do ocorrido em outros países vizinhos, como a Argentina, por exemplo, que em 1983, vivencia brusca queda da ditadura<sup>5</sup>, aqui ocorre um processo negociado que se aproxima mais da transição espanhola, cuja síntese foi o chamado "Pacto de Moncloa". Aproxima-se pelo aspecto da negociação, mas não se completa no sentido de garantir apoio orgânico na sociedade, em face da baixa capacidade e representatividade dos agrupamentos sociais para garantir sustentação a acordos dessa magnitude. A diferença está justamente no maior grau de articulação dos agrupamentos sociais nas negociações da transição espanhola (FAUSTO, 2001).

A transição brasileira teve um sentido híbrido na medida em mesclou movimentos de iniciativa do próprio regime com a mobilização da sociedade e a estratégia de negociação dos segmentos moderados da oposição, que em diversos momentos utilizou mobilização social como trunfo para negociar alternativas conciliatórias. Tem uma característica marcante ao evitar fortes abalos sociais. Sua estratégia inicial, dada pelo próprio regime que a queria "lenta, gradual e segura", não foi radicalmente alterada pela oposição, que não reuniu forças suficientes para isso. Tampouco ocorreu um colapso total do regime autoritário. Houve uma dialética que resultava sempre em uma composição de forças. Assim, não se enfrentaram questões cruciais para o avanço da proposta democrática no país, que vão além das garantias dos direitos políticos,(FAUSTO, 2001).

A longevidade da transição e as incertezas quanto à derrota do autoritarismo, desde o período da abertura até o fim do regime militar (1974-1985) deixaram muitas questões pendentes no entendimento do grau de adesão à democracia no país, e também sobre a própria natureza da democracia em construção. Nesse período se desenvolveram movimentos complexos de oposição ao regime autoritário, provocando todos os tipos de mudança em segmentos da elite no grau de apoio ao regime ou conversão à causa democrática. Generaliza-se nesse processo uma adesão à democracia entre significativos setores da sociedade. Manifesta-se um cansaço com as práticas que cerceiam a liberdade, promovem perseguições, constroem a atividade política e ditam intervenções do Estado em instituições da sociedade civil. (MOISÉS, 1995, 1992).

A adesão às virtudes da democracia vem junto com grande esperança de solução para inúmeros problemas. Isto se reforça com o discurso de oposição desde a campanha das diretas, em 1984, quando se deu ênfase à livre escolha do presidente da República como um caminho para ampliar a liberdade e também para solucionar problemas econômicos e sociais. É uma espera que remonta à elaboração da nova Constituição do país, durante o processo constituinte de 1986-1988. Expectativas que já haviam sofrido reversão em alguns segmentos populares no fim da década de 80, quando o

---

<sup>5</sup> Desgastada, a ditadura militar argentina apela para o nacionalismo e retoma a disputa com a Inglaterra pelo controle das Ilhas Malvinas. A derrota para os ingleses e a humilhação sofrida pelo país tiram os militares do poder de maneira fulminante.



país experimentara um governo civil e dois mandatos de governos estaduais, eleitos democraticamente a partir de 1982 (MOISÉS, 1995).

A campanha pelo fim da tortura contra os presos políticos deixou uma marca forte na história dos direitos humanos no Brasil. Após a anistia e o término dessa prática contra opositores políticos do regime, percebe-se que a sociedade já não estava tão preocupada com esta questão. Como no passado anterior ao regime autoritário, a tortura voltava a fazer parte quase que exclusivamente da realidade das pessoas pertencentes às classes populares envolvidas com algum tipo de criminalidade, ou apenas vítimas da ação repressiva ou mesmo ritualística da polícia.

Nesse contexto, a questão dos direitos humanos se desloca para o debate sobre a violência latente na periferia dos grandes centros urbanos, especialmente na relação do aparato policial militar com essas comunidades. O retrato do Brasil pós-anistia revela também um país com inúmeros problemas resultantes do acelerado crescimento urbano produzido pela migração interna, que vai concentrar milhões de pessoas em espaço geográfico com precário ou inexistente sistema de planejamento urbano. Sem um sistema capaz de oferecer proteção social adequada a esse contingente humano e na ausência de mecanismos democráticos de participação e integração política, sobram apenas a força e a truculência para enfrentar o inevitável aumento do crime e da violência. Dessa forma, a comemoração popular pelas conquistas democráticas no início da década de 80 não descortina um novo ciclo de reconciliação política e social. Ao contrário, emerge na esfera pública um conjunto de problemas tão ou mais difíceis e arduos que confundem a sociedade a ponto de desuni-la nas décadas seguintes (ZALUAR, 1998).

As organizações da sociedade civil que atuam em direitos humanos e surgem na luta contra o regime autoritário, procuram manter uma agenda de intervenção política no processo da redemocratização. Vão enfrentar nesse contexto forte estigma, que por alguns anos leva esses atores ao isolamento político. Ao procurar manter a defesa dos direitos humanos das populações marginalizadas, vão se deparar com inúmeros obstáculos. Já não há mais consenso na elite em combater a tortura, que continuará sendo praticada abertamente contra os presos comuns. Ao se opor às práticas hegemônicas de enfrentamento da violência desenvolvidas pela polícia, serão estigmatizadas como instituições que "defendem os bandidos". " Nos anos 80 e 90, entretanto, o aumento da criminalidade e da insegurança, agora sob um regime democrático, levou indivíduos e coletividades a se voltarem contra a defesa dos direitos humanos, sob pretexto de que esses serviam mais aos criminosos e delinqüentes do que às vítimas" (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1998).

No rastro da abertura e no tortuoso caminho da transição para a democracia, desaparece a preocupação com o uso da força indiscriminada por parte da polícia nas ações de combate à criminalidade urbana. Alguns agrupamentos especiais do aparato policial atingem marcas altíssimas de mortes em serviço. Somente no ano de 1982, a Rota da Polícia Militar do Estado de São Paulo, então composta por 830 homens, assassinou 212 pessoas, entre os meses de janeiro e setembro (PINHEIRO, 1984).

Estes números pioram assustadoramente nos anos seguintes. Em grandes centros urbanos como Rio de Janeiro e São Paulo, as taxas de

homicídio crescem de maneira assustadora: na região metropolitana do Rio de Janeiro ela triplicou na década de 80, passando de 23 mortes em cada 100 mil habitantes em 1982 para 63,03 em 1990. No mesmo período o crescimento da população da cidade não passou de 1,13%, isto é, ficou praticamente estacionado (ZALUAR, 1998). O aumento assustador dessa taxa se manifesta de maneira abruptamente desigual no conjunto da cidade e nas faixas etárias da população, incidindo principalmente entre os jovens e moradores da periferia pobre

Situação idêntica se observa em São Paulo nos anos seguintes. Lá o número de homicídios registrados duplicou em 10 anos, pulando de 3.696 em 1985 para 7.358, em 1995 (PINHEIRO, 1996), também distribuído desigualmente entre os bairros e as faixas etárias da população. Em bairros ricos e de classe média como Perdizes, a taxa anual é melhor do que algumas tranquilas cidades européias (3 homicídios por 100 mil), aumentando até 40 vezes na periferia (111 por 100 mil habitantes) em bairros como Jardim Ângela. A violência é maior entre os jovens. Na metade da década de 90, em São Paulo, uma média de 102 jovens com idade entre 15 e 24 anos eram vítimas de homicídio em cada grupo de 100 mil. Nas regiões mais pobres, nessa mesma faixa etária, os números revelam tendências epidêmicas, ocorrendo 222 homicídios por 100 mil habitantes, ou seja, mais de dez vezes a média nacional e quatro vezes a média de homicídios da cidade (PINHEIRO, 1996).

Para fazer frente a esta situação, a resposta do aparato estatal-militar é mais violência. Prevalece na lógica do uso da força pelas polícias militares contra os criminosos – eliminação sumária – a concepção que durante o regime autoritário justificava a liquidação total dos que eram considerados "inimigos internos". A situação que se agrava ainda mais com a proliferação do fenômeno das empresas de segurança privada legais e ilegais. Assim, o país vai vivenciar episódios trágicos de violência policial em flagrante desrespeito aos direitos humanos, que atentam contra a credibilidade da democracia, projetando, também, forte e negativa imagem do Brasil no exterior. Um cenário violento que contrasta com outros avanços no processo democrático.

No ano de 1992, por exemplo, enquanto a sociedade dava sinais de maturidade ao exigir do Congresso o afastamento do presidente Fernando Collor de Mello, devido às denúncias de corrupção em seu governo, por meio do delicado mecanismo de *impeachment*, o país assistia atônito a episódios inconcebíveis de violência policial em uma democracia. Às vésperas das eleições municipais daquele ano, em 2 de outubro, durante rebelião na Casa de Detenção, em São Paulo, conhecida como Carandiru, 111 presos são executados no Pavilhão Nove pela Polícia Militar. O julgamento deste caso ainda se arrasta. A condenação da maioria dos acusados, ocorrida em abril de 2013 ainda não está valendo, pois os condenados continuam em liberdade a defesa recorreu para outra instância.

Em 1993, mais três massacres: em 23 de julho, policiais participam da execução de oito meninos de rua que dormiam próximo à Igreja da Candelária no centro do Rio de Janeiro; algumas semanas depois, no início de agosto, 16 índios Yanomami são mortos na fronteira do Brasil com a Venezuela; ainda em agosto, no dia 29, a polícia militar invade a Favela Vigário Geral e mata 21 pessoas. (HUMAN, 1993, 1994). Esses são alguns exemplos da onda de violações sistemáticas dos direitos humanos, após a redemocratização,

propiciadas pelo processo constituinte, que tensionam e desafiam o processo de consolidação democrática no Brasil.

Panizza e Brito (1998) argumentam que o Brasil transitou de um modelo centralizado de repressão durante o regime autoritário para um sistema fragmentado de repressão nos primeiros anos da retomada do processo democrático. O novo modelo comporta inclusive as execuções extra-judiciais, numa incompreensível e aparentemente inexplicável prática para um regime democrático. Apoiados em ampla base de dados oficiais e em relatórios de grupos civis, os autores afirmam que a situação em determinadas áreas do país nos primeiros anos de democracia é bem pior do que nos últimos anos do regime militar.

A convivência com este padrão de violações- sugerem Panizza e Brito-, tem entre outras origens e problemas a própria natureza da transição brasileira. Para eles, em países como Chile, Argentina e Uruguai, a questão do acerto de contas ou *accountability* com as violações passadas criou grandes tensões no processo inicial da transição, mas pelo menos teve a vantagem de pôr fim às violações maciças de direitos humanos. Aqui, a solução dada pela lei da anistia de 1979 tentou apagar da memória esse passivo e de certa maneira também contribuiu para retirar temporariamente o tema dos direitos humanos da agenda política. Dessa maneira, a democracia que resulta ao fim do regime autoritário e se mantém durante a década de 90 é permeada por violações permanentes desses direitos.

#### **4 Impactos da Conferência de Viena no Brasil**

A II Conferência das Nações Unidas sobre direitos humanos, realizada em Viena, em 1993, constituiu-se em novo marco na expansão dos regimes internacionais de proteção dos direitos humanos<sup>6</sup>. A Conferência foi convocada em um contexto de otimismo na comunidade internacional. Acreditava-se que o fim da Guerra Fria havia criado as condições necessárias para se constituir novo pacto político liberal em uma escala mais abrangente no plano global. Esta expectativa era compartilhada principalmente pelos países ocidentais desenvolvidos que se empenharam para a realização da Conferência. Havia, inclusive, os que de maneira exagerada viam na derrocada fulminante dos regimes socialistas do Leste Europeu uma vitória definitiva das teses centrais do liberalismo e do modelo de democracia forjado no Ocidente (FUKUYAMA, 1992), por exemplo.

A Conferência de Viena é um marco importante na consolidação e aprofundamento da nova postura do Brasil em relação aos direitos humanos após o processo de redemocratização do país. A adesão aos instrumentos

---

<sup>6</sup> Utilizo aqui o conceito de regimes internacionais no diz respeito à definição de acordos, procedimentos e metas a respeito de um determinado tema, aceitos por todos os atores. Um regime só avança à medida que aumenta o grau de consenso entre os atores. Impasses na adesão a protocolos por parte de importantes atores bloqueiam ou inviabilizam o regime. Para uma definição geral de regimes internacionais, ver Krasner (1983) e . Para uma definição específica de regimes internacionais de direitos humanos, ver Donnelly (1986, 1991 e 1999).

internacionais de proteção, iniciada no governo do presidente José Sarney , e a guinada diplomática promovida no governo do presidente Fernando Collor<sup>7</sup> se consolidam a partir desta Conferência, pois começa a vigorar uma sistemática que orienta a postura da diplomacia brasileira em relação às violações internas dos direitos humanos. Esta postura passa a ser de reconhecimento da existência destas violações, dentro de uma política definida como de “transparência”, que significa não mais negar os fatos, mas sim mostrar que o governo está empenhado na sua apuração.

A despeito do passivo brasileiro nesse tema é inegável a contribuição do país na própria viabilização de Viena. Em relação aos impasses no processo preparatório, a posição brasileira pode ser considerada construtiva. O país procurou debater todas as propostas polêmicas sem opor obstáculos à busca de consenso. Um comportamento que caracterizou a maioria dos países da América Latina e da África que *grosso modo* aceitam como legítimo o acompanhamento internacional sobre direitos humanos e vêm aderindo progressivamente aos instrumentos internacionais de proteção.

Após a Conferência, o Ministério das Relações Exteriores iniciou os trabalhos para apresentar os primeiros relatórios brasileiros relativos aos dois pactos celebrados pelas Nações Unidas. As declarações feitas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião das comemorações do Dia 7 de Setembro de 1995, reconhecendo a crítica situação dos direitos humanos no país e lançando a proposta do Programa Nacional de Direitos Humanos (FHC, 1995, p. 1-5), dão seqüência a uma série de procedimentos oriundos de Viena. A proposta do programa, que também já havia sido sugerida em forma de plano aos candidatos à Presidência da República nas eleições de 1994, pela Anistia Internacional, seguia recomendação da Declaração e do Programa de Ação adotados na Conferência.

Eleito presidente, Fernando Henrique, logo no início de seu governo, tomou a iniciativa de convidar a Anistia Internacional para uma visita oficial ao país. Recebeu seu secretário-geral, Pierre Sané, em abril de 1995. Este encontro, também, parece ter sido decisivo para a futura decisão de criar o PNDH. "O presidente deu total liberdade para o secretário-geral da Anistia apresentar suas sugestões. Pierre Sané colocou a proposta de um Plano de Direitos Humanos e também fez uma pergunta provocativa, mas que se revelou fundamental, sobre o que o presidente pretendia fazer para resolver a questão

---

<sup>7</sup> Na abertura da Assembléia Geral da ONU , em 1985, o presidente José Sarney comunicou a decisão brasileira de aderir aos dois pactos de direitos humanos de 1966 e à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A defesa incondicional da soberania, no entanto, foi a tônica de seu mandato nesse tema da política internacional, e o presidente se recusou a receber a visita da Anistia Internacional. Fernando Collor modificou esta postura. Recebeu a Anistia, em 1990, e em seus dois discursos na abertura da Assembléia (1990 e 1991) disse que o Brasil estava mais receptível à uma cooperação internacional nesse tema, que a comunidade internacional tinha legitimidade para garantir os direitos humanos e que eles deveriam ser entendidos em sua globalidade. Em seguida, durante reunião ministerial, disse que a soberania não podia ser usada como escudo para proteger violadores internos. Esta declaração deu origem a um comunicado oficial (Carta Circular citada na nota 4 do capítulo anterior) dentro do Itamaraty, reorientando o posicionamento de nossa diplomacia (LINDGREN ALVES, 2000 ).

dos desaparecidos políticos durante o regime militar" (LINDGREN ALVES, 2000)

Viena, portanto, dá início a um processo de diálogo mais maduro entre o governo e as ONGs. Muda a tônica de conflito permanente nas relações entre Estado e sociedade civil neste tema, até então marcadas basicamente pela incisiva postura das ONGs na denúncia de violação dos direitos humanos com a conseqüente crítica à inoperância do Estado na apuração e punição destes casos. A dinâmica inaugurada com a Conferência mostrou que há pontos em comum que poderiam propiciar um relacionamento marcado, também, pela cooperação. Propicia um diálogo de novo tipo, na medida em que o centro da discussão não é mais a apresentação de denúncias, mas a construção de uma política articulada para fazer frente às violações.

Em relação às organizações da sociedade civil brasileira a Conferência de Viena funcionou, também, como um momento catalisador do processo de interação com outras redes internacionais de direitos humanos. Durante o processo preparatório foi intensa a articulação da comunidade brasileira de direitos humanos – a partir de articulações na América Latina, e com outras redes internacionais. A análise dos principais documentos das organizações brasileiras, a partir desta fase, mostra claramente uma articulação das questões da agenda doméstica de direitos humanos com as teses discutidas e depois aprovadas na Conferência. Viena exemplifica, portanto, a influência advinda de um processo de maior relação global das principais entidades da sociedade civil brasileira na área dos direitos humanos.

Essa relação se intensificou logo após a Conferência, quando inicia-se o processo denominado "Agenda Comum de Direitos Humanos", que consistiu na realização de alguns encontros de trabalho entre representantes do governo e da sociedade civil visando a elaborar propostas concretas de legislação para resolver questões pendentes de direitos humanos no Brasil. Entre essas estava a de solução para a questão dos desaparecidos políticos, que no segundo semestre de 1995 recebeu por parte do governo um projeto específico, enviado ao Congresso e aprovado, reconhecendo a responsabilidade do Estado em uma questão delicada do período autoritário, que se arrastava desde a conquista da anistia política, em 1979<sup>8</sup>

A Conferência de Viena deu também impulso ao processo de atualização do país diante dos compromissos assumidos perante a comunidade internacional. O Ministério das Relações Exteriores iniciou trabalho para apresentar os primeiros relatórios brasileiros relativos aos dois pactos celebrados pelas Nações Unidas, que havia sido assinados pelo Brasil em 1992. Após Viena o país intensificou sua adesão aos instrumentos internacionais de proteção<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A Lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979.

<sup>9</sup> Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996); Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos relativo à Abolição da Pena de Morte (1996); Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1997); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1995); e

O Estado brasileiro passou a tratar abertamente seus graves problemas de direitos humanos, abrindo portas para o trabalho de relatores especiais temáticos das Nações Unidas<sup>10</sup>. A cooperação com os mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos se consolidou em 2008, com a apresentação do primeiro relatório brasileiro para o Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal (UPR), estabelecido em conformidade com a resolução 5/1 de 18 de Junho de 2007 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. O relatório apresentado pelo Brasil foi elogiado e criticado em diversos pontos. Ao final foram feitas diversas recomendações que o país aceitou e agora se prepara para responder através do seu segundo relatório em fase de conclusão (2012), onde apresenta o resultado de compromissos voluntários assumidos.

No caso brasileiro, o processo pós-Viena revela um grande ganho democrático para a articulação de uma agenda doméstica e externa de direitos humanos, que se organiza em um programa que busca de veicular à elaboração e implementação de políticas públicas. O I PNDH consolidou, no plano normativo e político, significativo consenso em torno de propostas debatidas entre o governo e diversas entidades da sociedade civil, impulsionadas pelo processo preparatório e seguimento da Conferência de Viena. O programa foi concluído entre novembro de 1995 e abril de 1996,. O PNDH surge como a primeira tentativa articulada de política para enfrentar uma questão que tem extensa demanda na sociedade brasileira, revelando elevado grau de interlocução entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, provavelmente um dos mais significativos nas sociedades do Sul, ainda com pequena experiência de construção democrática.

Sua gênese pode ser explicada a partir das modificações ocorridas, na primeira metade dos anos 90, em relação ao comportamento do Estado e da comunidade brasileira de direitos humanos diante da agenda doméstica e externa do tema. A partir do processo preparatório para Viena, inicia-se diálogo entre o Estado e esses atores. Em certa medida, este contato propicia uma aliança pontual no que diz respeito à estruturação da agenda brasileira de direitos humanos, retirando-a do estágio de mera denúncia das violações, buscando alguns consensos para a definição de uma agenda positiva. A elaboração do PNDH em si já altera a qualidade da discussão sobre as estratégias de enfrentamento da situação dos direitos humanos no país.

O I PNDH se dividia em cinco partes, a saber:

- a) Políticas públicas para Proteção e Promoção dos Direitos Humanos (direitos à vida, à liberdade e à igualdade perante a lei) - Descrição da legislação brasileira e das políticas governamentais para a proteção desses direitos e principais problemas identificados nessas áreas. Foco

---

Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1998); Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2007) e Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2007)

<sup>10</sup> Entre 1998 e 2007 onze relatores especiais estiveram no país, mantendo contatos com instituições públicas e privadas e com a sociedade civil para organizar seus relatórios. Temas polêmicos como tortura, racismo, execuções extrajudiciais, entre outros foram objetos de relatórios. Além disso, estiveram no país neste período duas Altas Comissárias das Nações Unidas para Direitos Humanos: Mary Robinson(2002) e Louise Arbour (2007).

na questão dos homicídios, desaparecimentos, tortura, violência contra mulheres, crianças e adolescentes, violência no campo e no trânsito, trabalho forçado (principalmente de crianças e adolescentes), estrangeiros e migrantes, discriminação e acesso desigual à justiça;

- b) Educação e Cidadania: Bases para uma cultura dos direitos humanos - Discute a importância do trabalho das OSC na formação de um movimento de direitos humanos e identifica os problemas e desafios à consolidação de uma cultura dos direitos humanos no Brasil;
- c) Políticas Internacionais para Promoção dos Direitos Humanos - Os tratados ratificados e não ratificados pelo Brasil e os problemas da implementação;
- d) Implementação e Monitoramento do PNDH - Mecanismos e tarefas que possam garantir a implementação efetiva da proposta e e/ou impedir resultados aquém dos esperados;
- e) Propostas de Ações Governamentais - Conjunto de 165 medidas para promoção e proteção dos direitos nas quatro áreas focais, identificando, ainda, três arenas principais: legislativo, administrativo e político-cultural.

O programa se concentrou basicamente nos direitos civis. Articulou-se com base nos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, adotado em 1966, mas também incluiu algumas medidas voltadas para a promoção dos direitos sociais. Entre elas, o apoio à implementação de diversas convenções internacionais relativas aos direitos das crianças, das mulheres e dos trabalhadores.)

Outras quatro medidas contra a impunidade também reforçam iniciativas que tinham grande apoio na sociedade: Apoiar a criação, nos estados, de programas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal; Reformular o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), ampliando a participação de representantes da sociedade civil e a sua competência; Propugnar pela aprovação de uma nova legislação tipificando o crime de tortura; Apoiar a criação do Conselho Nacional de Justiça, com a função de fiscalizar as atividades do Poder Judiciário. O I PNDH reiterou a existência do trabalho forçado no país e reforçou iniciativas em curso para combatê-lo. Assim, buscou fortalecer os mecanismos para fiscalizar e coibir o trabalho forçado

As medidas do PNDH em relação aos direitos humanos das mulheres passou, entre outras esferas, pela formulação de políticas públicas. Dessa forma foi ressaltada a importância do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher na formulação e implementação de políticas públicas para a defesa dos direitos da mulher. Propugnou pela Reformulação das normas de combate à violência e discriminação contra as mulheres. O PNDH também contemplou um conjunto de medidas que propicia maior institucionalidade à agenda de direitos humanos em relação à população negra.

O PNDH se comprometeu com a substituição de políticas assimilacionistas e assistencialistas em relação às sociedades indígenas. Enfatizou a necessidade de demarcar e regularizar as terras tradicionalmente ocupadas por sociedades indígenas;. Apoiou a Ratificação da Convenção sobre Povos

Indígenas e Tribais em Países Independentes (Convenção 169), aprovada pela Organização Internacional do Trabalho - OIT em 1989.

Estrangeiros e refugiados também foram contemplados com propostas avançadas. O PNDH propôs a realização de um programa e de uma campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros residente no país. Apoiou a ratificação pelo Brasil da Convenção Internacional para Proteção dos Direitos dos Migrantes e de suas Famílias, aprovada pela Organização das Nações Unidas - ONU em 1990.

Um outro conjunto de medidas de implementação do Programa estava voltado para ações que visam a fortalecer, além da proteção, uma cultura dos direitos humanos. Nesse sentido foi sugerido a criação de um serviço civil constituído por jovens formados como agentes da cidadania, que possam atuar na proteção dos direitos humanos em todos os estados do país. Foi aprovada a elaboração de um Manual dos Direitos Humanos, a ser distribuído nos estados e municípios, para informar, educar e treinar os integrantes de organizações governamentais e não-governamentais responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos e para deixar claros os compromissos assumidos pelo Brasil, tanto no Programa Nacional, quanto no plano internacional. Essa iniciativa seria reforçada por uma campanha publicitária em âmbito nacional, através dos vários meios de comunicação social, com o objetivo de esclarecer e sensibilizar o país para a importância dos direitos humanos e do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Em 2002, após cinco anos de implementação do I PNDH foi elaborada uma nova versão do programa, com maior ênfase em direitos econômicos, sociais e culturais. A partir de 2003 (Administração Lula) um governo com perfil mais à esquerda assume o comando do país, criando grandes expectativas na comunidade brasileira de direitos humanos, especialmente em relação a esses direitos. O novo governo ampliou o escopo institucional para a organização desta agenda, mantendo uma secretaria especial de direitos na Presidência da República e criando mais duas específicas: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. As três com status de ministério.

O novo governo implementou inúmeras políticas de cunho social e econômico que beneficiaram milhões de pessoas. A forte expansão da economia – mantida até 2010, com pequeno intervalo durante a crise global de 2008 – facilitou a implementação dessas medidas sem necessidade de perdas para segmentos específicos da sociedade. Sem dúvida, uma experiência diferente de outros processos políticos de inclusão de grupos excluídos no acesso à riqueza gerada por toda sociedade. No plano geral deu prosseguimento à agenda que emerge no país pós-Viena.

O caso brasileiro revela uma promissora relação entre agenda doméstica e global, isto é, um efetivo impacto do processo de expansão dos regimes internacionais de direitos humanos. Neste sentido, o Brasil avançou bastante em seu processo de transparência, expondo sem reservas seus graves problemas de direitos humanos, mostrando, para a comunidade internacional quais as políticas desenvolve para superá-los. Considerando algumas características do país como território, quantidade e diversidade de sua



população, tamanho de sua economia, seu peso na estabilidade política regional, entre outros, podemos tomar a experiência brasileira enquanto um exemplo positivo de boas práticas.

Algumas políticas e mudanças legais ocorridas neste período evidenciam claramente estes impactos. Trata-se de um país pluri-étnico e com enorme passivo histórico, que busca afirmar sua democracia em um contexto de grande desigualdade. A própria visibilidade social de alguns grupos excluídos apenas nos últimos anos emerge com força na esfera pública, a partir da mobilização de novos e antigos movimentos sociais. Assim, somente na última década estabeleceu-se, por exemplo, políticas afirmativas para a população afro-descendente. Os direitos dos povos indígenas, em especial a demarcação de suas terras, avança a despeito das resistências de alguns grupos econômicos. O país busca fortalecer suas políticas universais de saúde e educação, ainda precárias, mas que segue uma lógica pública e inclusiva no momento em que em muitos países com mais recursos e menos problemas, observam-se redução da oferta destes bens públicos e expansão dos serviços privados. Além disso, um conjunto de políticas sociais, nas áreas urbanas e rurais, criaram uma rede social de proteção, reduzindo a pobreza extrema do país a grupos bem específicos que podem ser atingidos com êxito por novas políticas focais.

No plano dos valores também ocorreram conquistas. A despeito da forte oposição religiosa, o país vem avançando na promoção dos direitos da população homossexual, promovendo campanhas em defesa de seus direitos e contra a homofobia. O sistema judiciário também progrediu ao reconhecer em sua instância máxima<sup>11</sup> o reconhecimento da constitucionalidade da união estável para casais do mesmo sexo. Em relação aos direitos das mulheres foi elaborado um pacto entre Estado e sociedade civil que prevê ações no combate à violência, promoção dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento da feminização da AIDS, enfrentamento da exploração sexual e ao tráfico de mulheres. Desde de 2006 o Poder Judiciário vem aplicando uma nova lei que regula o tema da violência doméstica e familiar contra as mulheres.<sup>12</sup>

Mudanças significativas ocorreram também no plano legislativo. Em 2004 o Congresso brasileiro aprovou nova legislação permitindo que os novos tratados internacionais de direitos humanos assumidos pelo país, aprovados no Congresso com o quorum constitucional qualificado, transforma-se automaticamente em norma constitucional. Atualmente, os demais tratados de direitos humanos têm status de norma supralegal. Esta nova legislação instituiu no direito brasileiro a possibilidade de deslocar a competência jurisdicional da Justiça Estadual para a Justiça Federal em caso de grave violação de direitos humanos. Em 2009 ocorreu a incorporação do primeiro instrumento internacional ao ordenamento jurídico interno, com força constitucional, com a ratificação pelo Congresso da adesão do Brasil da Convenção sobre o Direitos das Pessoas com Deficiência. Em 2011 foi aprovada e sancionada lei de acesso às informações públicas, que regula o

---

<sup>11</sup> Superior Tribunal Federal.

<sup>12</sup> Lei 11.340 de 2006.

acesso público às informações produzidas e custodiadas pelo Estado, proibindo, também, o sigilo com prazo indeterminado para documentos oficiais.

Em dezembro de 2009 foi dado um novo passo do país em relação aos direitos humanos, desta vez incorporando o conceito de justiça de transição. Foi aprovado por decreto presidencial a terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Um eixo orientador deste novo Programa foi constituído com base no direito à memória e à verdade. A proposta mais polêmica submetida ao Congresso criando uma Comissão da Verdade, encarregada de investigar as violações de direitos humanos ocorridas no período autoritário, que terá um foco especial no caso dos desaparecidos políticos durante a forte repressão ocorrida nos últimos anos da década de 60 e nos primeiros da década de 70 do século passado. Foram inúmeras as resistências a esta Comissão. Mas o Congresso a aprovou em dezembro de 2011 e o governo a instalou em maio de 2012.

Este balanço panorâmico de algumas ações ocorridas nas últimas duas décadas mostram o quanto o Brasil se abriu para os instrumentos internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos. Exatamente por esta postura coerente com aplicação no plano interno dos compromissos assumidos junto à comunidade internacional, o país foi cobrado em diversas oportunidades por ter se absterido de apoiar resoluções no âmbito das Nações Unidas contra as violações sistemáticas intencionais promovidas por Estados-membros. Internamente alguns setores buscaram identificar esta postura como resultado de uma guinada ideológica da diplomacia brasileira, a partir da Administração Lula. Apesar de uma certa retórica e busca de um protagonismo além de suas forças e responsabilidades globais<sup>13</sup>, não houve mudança substancial. A diplomacia brasileira segue sua linha de defesa do multilateralismo e também não absteve em todas as votações. Opera a partir dos princípios da universalidade, indivisibilidade e da não-seletividade. O país apóia a participação na construção de um novo sistema global de direitos humanos e vem contribuindo com os mecanismos de revisão. Uma postura que deve ser valorizada, vindo de um país com desafios gigantescos nesta área.

## 5. Perspectivas

Um olhar para as diversas propostas de políticas de direitos humanos elaboradas no país após a Conferência de Viena nos permite tirar boas lições da experiência brasileira. Ainda persiste no país um enorme déficit de garantia desses direitos e em última instância de cidadania. Três temas estruturais não lograram grandes progressos. Primeiro, o Brasil segue no século XXI ignorando qualquer proposta consistente de redistribuição de ativos na área agrária, ou seja, é um raro país com grande quantidade de terras que não fez reforma agrária. O segundo é a agenda ambiental que vem sofrendo retrocessos no Congresso Nacional. Qualquer proposta mais avançada nestes dois temas é

---

<sup>13</sup> A tentativa de intermediação da crise com o Irã em relação ao seu programa nuclear é o exemplo mais forte deste movimento errático, hoje já superado.

bloqueada por grupos com peso econômico e forte representação no sistema político.

Um terceiro dilema relacionado com os dois primeiros- mas com especificidades que precisam ser melhores investigadas- é a inexplicável incidência das taxas de violência, com destaque para os homicídios. Os indicadores da evolução geral dos homicídios no Brasil são assustadores. Mais de um milhão de pessoas foram assassinadas nos últimos 30 anos. O Brasil passou de 13.910 homicídios em 1980 para 49.932 em 2010, um aumento de 259%, equivalente a 4,4% de crescimento ano (MAPA, 2012). A última taxa registrada (2010) é de 26,2 assassinatos por ano, para cada grupo de 100 mil habitantes. Esta violência não se localiza somente nos grandes centros urbanos e já se desloca para áreas de menor densidade e peso demográfico.

Trata-se de uma epidemia que avança a despeito dos ganhos econômicos, sociais e democráticos do país. O aumento desta criminalidade impacta diretamente os direitos humanos na questão elementar do direito à vida. Responde diretamente, também, pelos problemas estruturais em relação ao sistema prisional e às execuções sumárias que já foram objeto de diversos relatórios. Há um debate acadêmico e político no país que levanta algumas hipóteses sobre as causas desses fenômenos, entre elas a questão da impunidade, falta de igualdade efetiva perante a lei, corrupção, despreparo e violência das forças responsáveis pelo do sistema de segurança pública. É improvável que cada uma dessas áreas isoladamente ou em conjunto consiga responder a este enigma das taxas de violência no país. Mas o tratamento desses problemas em uma agenda de reforma do Estado em uma perspectiva de construção de um sistema de segurança pública eficaz e garantidor de direitos democráticos é um desafio para que a promissora agenda de direitos humanos no Brasil possa avançar nesta área estrutural.

## 6. Referências

AMNESTY INTERNATIONAL. *Report on allegations of torture in Brazil*. London, 1972.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil Nunca Mais*. Rio de Janeiro: vozes, 1985.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2001. (A Concise History of Brazil, Cambridge University Press)

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem (The End of History and the Last Man)*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Questions and Answers: Interim report on updated study by Mr. Philip Alston*. Viena, 1993. A/CONF. 157/PC/62Add.11/Rev.1.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Final justice: police and death squad homicides of adolescents in Brazil*. Washington, 1994.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Entrevista*. San Francisco, 2000. Realizada em 21 dez. 2000, pelo autor.

LINZ, Juan J. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: STEPAN, Alfred. *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. New Haven: Yale University, 1973. p. 233-254.

MAPA DA VIOLÊNCIA BRASIL (2012). [www.instituosangari.org.br](http://www.instituosangari.org.br)

MOISÉS, José A. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 26, p. 5-51, 1992.

MOISÉS, José A. *Os Brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

PANIZZA, Francisco; BRITO, Alexandra Barahona de. The Politics of Human Rights in Democratic Brazil: "a lei não pega". *Democratization*, London, v. 5, p. 20-51, Winter, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O crime é um meio para o mobilidade social numa sociedade desigual. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 set. 1996. Caderno Mais, p. 3-4.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO. Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século. *Pesquisa*, São Paulo, n. 11, p.53-70, 1998. Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

STEPAN, Alfred (Org.). *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. New Haven: Yale University, 1973.

STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia; WEIS, Luiz. Carro-zero e pau-de-arara: o cotidiano da oposição de classe média ao regime militar. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). *História da vida privada no Brasil*, 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 319-410.

WESCHLER, Lawrence. *A miracle, a universe: settling accounts with tortures*. New York: Penguin Books, 1991.

ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz. *História da vida privada no Brasil*, 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 245-318.