

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

LUCIANA MARIA DE ARAGÃO BALLESTRIN

**Estado e ONG's no Brasil: acordos e controvérsias a propósito de  
Direitos Humanos (1994-2002).**

Porto Alegre

2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

LUCIANA MARIA DE ARAGÃO BALLESTRIN

**Estado e ONG's no Brasil: acordos e controvérsias a propósito de  
Direitos Humanos (1994-2002).**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora:  
Profa. Dra. Céli Regina Jardim Pinto

Banca Examinadora:  
Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano  
Profa. Dra. Rosângela Marione Schulz  
Profa. Dra. Mercedes Maria Loguércio Cánepa

Porto Alegre

2006

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu pai\*, pelo amor, apoio e incentivo permanentes;

Às minhas queridas “manas”, simplesmente, por existirem comigo neste mundo;

À minha prima Daniela - irmã de coração e madrinha substituta - pelo zelo e lucidez de seus conselhos;

Aos meus tios, Zélia e Lauro, por terem me acolhido no momento de minha vida em que mais precisei de seus cuidados e carinhos;

Aos velhos e novos amigos (as), responsáveis pelos momentos lúdicos e descontraídos durante o processo de investigação;

À Alba, Carina, Maurício e Rafael, pela assistência incondicional na fase final desta pesquisa;

A todos aqueles que de alguma maneira, auxiliaram-me na condução deste trabalho, pela concessão de entrevistas, materiais ou informações: Marcos Rolim, Francisco Panizza; Leonardo Michelsen, Vânia Barbosa, Robenson Dihel e Soraya Mendes;

À Céli\*, exímia professora e orientadora, pela referência humana e acadêmica que me guiará para o resto de meus dias.

\* Aos que dedico, com todo meu carinho, esta Dissertação.

Qualquer indivíduo é mais importante que a Via Láctea.

Nelson Rodrigues (1912-1980)

## **RESUMO**

O presente trabalho procurou examinar a relação entre a sociedade civil internacional - especialmente, as organizações não-governamentais *Amnesty International* e *Human Rights Watch* - e o Estado no Brasil. As condições de emergência de um discurso pró-Direitos Humanos no plano internacional disponibilizaram estruturas jurídicas e institucionais para o exercício de um *accountability* externo por parte dessas organizações sobre os governos nacionais. Para a observância da susceptibilidade do Estado brasileiro perante tal processo, as duas presidências de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foram selecionadas: tanto pelo fato de ter sido o primeiro governo federal a oficializar um discurso mais veemente pela proteção dos Direitos Humanos, promovendo uma série de políticas públicas inéditas no setor, quanto pela chamada à participação da sociedade civil no decorrer desta institucionalização. Percebeu-se que tanto as práticas de responsabilização - exercidas pelas ONGI's -, quanto as de responsividade - realizadas pelo governo - dependeram, sobretudo, da própria abertura estatal para este tipo de monitoramento.

## **PALAVRAS-CHAVE:**

Direitos Humanos; Organizações Não-governamentais Internacionais (ONGI's); Estado Brasileiro; *Accountability*.

## **ABSTRACT**

*The present work sought to examine the relationship between the international civil society - with emphasis on the non-governmental organizations Amnesty International and Human Rights Watch - and the State in Brazil. The conditions for the emergence of a pro-Human Rights discourse in the international context created legal and institutional structures for the exercise of an external accountability through these organizations on the national governments. To observe the susceptibility of the Brazilian State in the face of such process, were selected the two presidential terms of Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), for it was the first federal administration to institutionalize a more vehement discourse for the protection of the human rights, promoting a series of unprecedented public policies on its behalf, and because it called for a steady participation of the civil society on this process of institutionalization. It was perceived that the practices of accountability - performed by the INGO's -, and the practices of answering - carried out by the government - depended mainly on the State's opening for this kind of watch.*

## **KEY WORDS**

*Human Rights; International Non-Governmental Organizations (INGO's); Brazilian State; Accountability.*

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: População Prisional Masculina e Feminina.....	79
Tabela 2: Principais Políticas Governamentais Internas Adotadas na Área de Direitos Humanos (1995-2002).....	105
Tabela 3: Principais Tratados Ratificados pelo Governo Brasileiro (1995-2002).....	135

## **LISTA DE SIGLAS**

ABI - Associação Brasileira de Imprensa

ABONG - Associação Brasileira de Organizações não-governamentais

AI - Anistia Internacional

AL/RS - Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

AMI - Acordo Multilateral de Investimentos

ATTAC - Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos

BA - Bahia

CAT - Comitê contra a Tortura da ONU

CCDH - Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

CCDHs - Centros de Defesa de Direitos Humanos

CDH - Comissão de Direitos Humanos da ONU

CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana

CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento)

CEI - Comitê Executivo Internacional da Anistia Internacional

CEJIL - Centro pela Justiça e o Direito Internacional

CESE - Coordenadoria Ecumênica de Serviço

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA

CIMI - Conselho Indigenista Missionário

CJP - Comissão de Justiça e Paz

CLAMOR - Comitê Latino-Americano pelos Direitos Humanos no Cone Sul

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPT - Comissão Pastoral da Terra

DH - Direitos Humanos

DhESC - Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

DH Net - Rede de Direitos Humanos e Cultura

ECA - Estatuto da Criança e Adolescente

ECOSOC - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da ONU

FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FENDH - Federação de Entidades Nacional de Direitos Humanos

FH - Fernando Henrique

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIAN - Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar

FIDH - Federação Internacional de Direitos Humanos

FSM - Fórum Social Mundial

FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional

GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares

G8- Grupo dos Sete Países mais Ricos do Mundo e a Rússia

HRW - *Human Rights Watch*

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IML - Instituto Médico Legal

JOC - Juventude Operária Católica

JUC - Juventude Universitária Católica

MARE – Ministério das Relações Exteriores

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MG - Minas Gerais

MJ - Ministério da Justiça

MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos

MPV - Medida Provisória

*NGO - Non - Governmental Organization*

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIG - Organização Intergovernamental

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização não-governamental

ONGI - Organização não-governamental internacional

ONU - Organização das Nações Unidas

PA - Pará

PIDCP - Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

PIDESC - Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos e Sociais

PIDHDD - Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento

PM - Polícia Militar

PMs - Policiais Militares

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDH - Plano Nacional de Direitos Humanos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROVITA - Programa de Defesa às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

PT - Partido dos Trabalhadores

RAU - Rede de Ação Urgente da Anistia Internacional

RJ -Rio de Janeiro

RNDH - Rede Nacional de Direitos Humanos

RO - Rondônia

RS - Rio Grande do Sul

SBAI – Seção Brasileira da Anistia Internacional

SEDH - Secretaria Especial de Direitos Humanos

SI - Secretariado Internacional da Anistia Internacional

SNDH - Secretaria Nacional de Direitos Humanos

SP - São Paulo

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TPI - Tribunal Penal Internacional

*UNCED - United Nations Conference on Environment and Development*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 O PROBLEMA EM QUESTÃO</b> .....	17
<i>2.1 A Sociedade civil enquanto categoria de análise</i> .....	17
<i>2.2 As condições de emergência para a internacionalização de um discurso pró-Direitos Humanos</i> .....	23
<i>2.3 Direitos Humanos e Brasil: particularidades de uma trajetória</i> .....	45
<b>3 A BUSCA POR “RESPONSABILIZAÇÃO”: A ATUAÇÃO DA AMNESTY INTERNATIONAL E HUMAN RIGHTS WATCH NO BRASIL (1994-2002)</b> .....	58
<i>3.1 Apresentação</i> .....	58
<i>3.2 “Brasil: ninguém se responsabiliza por nada?”</i> .....	72
<i>3.3 “Aqui Ninguém Dorme Sossegado”</i> .....	77
<i>3.4 Execuções Extrajudiciais e Grupos de Extermínio</i> .....	93
<b>4 OS DIREITOS HUMANOS COMO PREOCUPAÇÃO OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL (1994-2002): INDÍCIOS DE RESPONSABILIDADE</b> .....	104
<i>4.1 A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados</i> .....	107
<i>4.2 O Plano Nacional de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos</i> .....	116
<i>4.3 A campanha nacional do combate à tortura por agentes públicos</i> .....	128
<i>4.4 Nota sobre o Brasil e o “canetaço”</i> .....	135
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	145
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	152

## 1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado procurou examinar o tipo de relação estabelecida entre as organizações não-governamentais internacionais (ONGI's) de Direitos Humanos *Amnesty International* (AI) e *Human Rights Watch* (HRW) e o governo federal brasileiro, nas duas presidências de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

Tal preocupação, subscreve-se do ponto de vista teórico, no interior dos debates acadêmicos que vêm sendo desenvolvidos na Teoria Política Contemporânea, sobre a importância da sociedade civil e suas formas de interação com o Estado para o aprofundamento dos regimes democráticos.

Desta maneira, os objetivos gerais propostos consistiram: a) na observação do tratamento mútuo entre representantes da sociedade civil internacional e o Estado nacional brasileiro, na área de Direitos Humanos; b) na caracterização da relação entre esses atores, considerando a vinculação entre o desenvolvimento do regime democrático e as implicações da vigência do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos no Brasil.

Especificamente, pretendeu-se: a) analisar as formas de atuação das ONGI's em território nacional, através dos canais de interlocução utilizados para o diálogo e apresentação de suas reivindicações junto aos atores e organismos políticos estratégicos às mesmas; b) apreender o conteúdo nuclear destas demandas; c) examinar o tipo de articulação com a sociedade civil nacional; d) buscar as possíveis razões que vieram a caracterizar o governo FHC como o primeiro do Brasil a transformar a questão dos Direitos Humanos em um discurso oficial; e) perceber a postura governamental em relação à consideração das temáticas pautadas pelas ONGI's,

concernentes as denúncias de violações aos Direitos Humanos mais preocupantes - sob a sua ótica - no país.

A justificativa destas questões foi ancorada na intenção de problematizar a existência - preconizada pelas teorias normativas - do poder de influência exercido pela sociedade civil global sobre o Estado. E, desta forma, compreender o significado do papel dessas organizações para a luta pelos Direitos Humanos no país.

A seleção do objeto de estudo, ou seja, as ONGI's de Direitos Humanos *Amnesty International* e *Human Rights Watch*, foi norteada pelos seguintes critérios, a saber: 1) atuação de membros brasileiros ou estrangeiros no país<sup>1</sup> e 2) volume dos trabalhos desenvolvidos - quando comparados aos realizados por outras ONGI's importantes de Direitos Humanos, tais como a Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH). Ainda, a opção por trabalhar com ambas organizações foi reforçada por dois fatores observados no plano internacional: sua presença em dezenas de países e o *status* especial consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da Organização das Nações Unidas (ONU). Estas duas últimas características, aliadas às suas atividades de longa data em escala mundial, atribuem à AI e HRW um reconhecimento e legitimidade internacional que imputam ao seu trânsito extraterritorial, a qualidade de serem - senão as mais importantes -, as mais respeitadas do mundo. No Brasil, este reflexo simbólico é

---

<sup>1</sup> A existência de uma representatividade institucional também foi considerada, porém não se constituiu em um elemento decisivo para a seleção, uma vez que a Anistia Internacional perdeu seu status de seção no país em 2001.

visível e reiterado pelo fato de que as mesmas são, sem dúvida, as ONGI's mais antigas<sup>2</sup> e atuantes dentro do território nacional<sup>3</sup>.

A Anistia Internacional foi criada em 1961, no ápice da Guerra Fria (BOVO, 2002). Durante a ditadura salazarista, dois estudantes portugueses foram condenados a sete anos de prisão por haverem erguido um “brinde à liberdade”. A arbitrariedade do fato chamou a atenção do advogado inglês Peter Benenson, que publicou no jornal londrino *The Observer* um artigo intitulado *The Forgotten Prisoners*. Nele, o autor denunciou as violações aos Direitos Humanos daquelas pessoas que, apesar de não terem utilizado métodos violentos, foram presas pela defesa e expressão de suas idéias e convicções. Daí, os “prisoneiros de consciência” começaram a ganhar uma atenção internacional, com o envio de mais de mil cartas em apoio à causa (Ibid.).

A AI estava então sendo fundada; escritórios foram abertos - primeiramente em Londres - e “em 12 meses a AI já tinha enviado delegações para quatro países e já atuava em 210 casos” (Ibid., p. 74). Em 1977, a organização foi contemplada com o “Prêmio Nobel da Paz”.

O surgimento da HRW, por sua vez, pode ser reproduzido pelas palavras de Herz & Hoffmann (2004, 246):

A HRW tem suas origens no estabelecimento em 1978 de um comitê de ativistas de Direitos Humanos nos Estados Unidos (“Helsinki Watch”), objetivando apoiar os grupos formados em Moscou e, posteriormente, em outros países comunistas, para monitorar o cumprimento das provisões dos Acordos de Helsinki. Na ocasião, a principal atenção era os prisioneiros políticos. Um dos idealizadores e participantes do grupo, considerado um dos fundadores da HRW, foi Robert Bernstein, que trabalhava na ocasião na editora Random House Inc., e havia conhecido dissidentes russos em viagens anteriores. Na

---

<sup>2</sup> O Brasil é, pelo menos desde 1971, alvo dos relatórios da AI, que no período investigava cinquenta casos no país (BOVO, 2002). Em 1973, tem-se registro de uma Ação Urgente (um dos tipos de estratégias de apelo empregada pela organização), a favor de um professor de História da USP seqüestrado pela Ditadura Militar. A repercussão internacional do fato foi essencial para sua proteção (ANISTIA INTERNACIONAL, 2002). Já a HRW monitora as condições dos Direitos Humanos no Brasil desde 1987, quando da publicação “*Police Abuse in Brazil: Summary Executions and Torture and São Paulo e Rio de Janeiro*”.

<sup>3</sup> Um outro fator importante para a escolha dessas ONGI's foi a disponibilidade de materiais e informações, veiculadas pelos *sites* de cada organização na Internet. Ainda, quanto à Anistia Internacional, dezenas de materiais foram emprestados por dois ex-integrantes da organização, para os fins desta pesquisa.

década de 1980, foram sendo criados outros comitês, tais como o *Americas Watch*, com o objetivo de denunciar as violações aos direitos humanos cometidas durante o conflito na América Central, e a *Asia Watch*, para monitorar a situação de prisioneiros políticos, principalmente na China. Em 1988, foi então fundada a *Human Rights Watch*, uma ONGI que uniu os comitês *Watch* situados nos diversos países, em uma única estrutura.

Os primórdios da vigilância da AI e HRW, em relação à proteção aos Direitos Humanos no Brasil, remontam aos finais das décadas de 60 e 80, respectivamente. Mas, foi a partir da Constituição de 1988 e da assinatura de vários tratados internacionais nas duas últimas décadas, que o Estado brasileiro se tornou cada vez mais vulnerável às pressões internacionais e da própria sociedade civil. Pois, a constituição dos Direitos Humanos como uma das pautas prioritárias da agenda internacional - cuja elaboração vem sendo conduzida principalmente pela ONU e ONG's - expõem cada vez mais seus Estados membros ao controle de observatórios internacionais, dos países estratégicos de suas relações diplomáticas e dos próprios cidadãos.

A escolha do período para a verificação dos impactos produzidos sobre a conduta governamental federal diante desse processo foi compreendida entre os anos 1994 e 2002, por duas razões. A primeira é que os dois governos de Fernando Henrique Cardoso foram marcados por uma atenção oficial até então não observada, em relação às políticas de Direitos Humanos. A segunda é que, concomitantemente a esse processo, este governo criou, de forma inédita, espaços para a participação e representação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas no setor, como, por exemplo, o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

O problema de investigação que norteou o presente estudo pode então ser retomado sob a forma da seguinte indagação: qual é o tipo de relação estabelecida pelas ONGI's AI e HRW com o Estado nacional brasileiro durante esta conjuntura favorável à atuação da sociedade civil?

Na tentativa de responder tal questão, partiu-se de três hipóteses, nesta ordem:

- 1) A relação entre tais representantes da sociedade civil internacional e o Estado brasileiro na área de Direitos Humanos é caracterizada por um grau de tensionamento, mediante: a) o papel fiscalizador das primeiras sobre o segundo e b) o fato de que este relacionamento parte, em um primeiro momento, das ONGI's;
- 2) o sucesso deste monitoramento externo dependerá do grau de articulação das ONGI's com a sociedade civil doméstica;
- 3) paradoxalmente, o êxito desta fiscalização, implicada nas práticas de responsabilização e pretendida responsividade, está condicionada pela própria deliberação estatal.

A metodologia empregada para a operacionalização da proposta apresentada foi essencialmente qualitativa. As fontes primárias consistiram na realização de duas entrevistas semi-estruturadas<sup>4</sup> e na análise de conteúdo dos materiais produzidos pelas ONGI's durante os anos situados entre 1994 - 2002<sup>5</sup>. Da parte governamental, extraiu-se informações através de campanhas, documentos, relatórios, pareceres e informes dos *sites* da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), Ministério da Justiça (MJ), Ministério das Relações Exteriores (MARE), Senado Federal e Câmara Federal dos Deputados<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> No dia 19/07/2005 foi realizada uma entrevista com Marcos Rolim, tanto por sua longa trajetória na militância de Direitos Humanos no Brasil quanto pelo fato de ter sido um representante governamental durante o período estudado. Quando Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT/RS), foi Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal (CDHM) nos anos compreendidos entre 1998 - 2002 e da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL/RS), entre 1993-1999. Em 03/08/2005, Francisco Panizza, ex-dirigente internacional da Anistia, respondeu ao questionário enviado por *e-mail* na qualidade de ex- *Researcher for Brazil, Argentina and Bolivia in the Americas Research Department of the International Secretariat*, no qual atuou entre 1991-1997. James Cavallaro, ex-presidente da HRW no Brasil, não respondeu ao questionário enviado. A realização da pesquisa, entretanto, não foi comprometida por esta recusa, apesar do intuito inicial de serem contemplados um representante de cada organização e do governo. Contatos mais informais também foram realizados para a obtenção de informações.

<sup>5</sup> Ao todo, mais de uma centena de documentos - entre relatórios anuais e específicos, informes, periódicos, cartilhas, notícias, cartas às autoridades, panfletos - foram examinados. Apesar de a pesquisa nos *sites* de cada organização tenha se restringido ao marco temporal proposto, uma série de outros documentos e materiais foi examinada para os fins deste trabalho - muitos deles sem referência direta -, enquanto fontes secundárias. Também, a análise superficial de alguns relatórios, deveu-se pelo fato de sua restrição a uma ou outra unidade da federação.

<sup>6</sup> No Congresso Nacional, a atenção foi concentrada nas pautas das Reuniões Ordinárias da CDHM na 51ª Legislatura, entre 2001-2002, bem como as Conferências e Caravanas Nacionais de DH por ela realizadas desde 1996.

A observação e participação nas oficinas e palestras do V Fórum Social Mundial - ocorrido em Porto Alegre em janeiro de 2005 - foi realizada para a aquisição de materiais, estabelecimento de contatos e introdução ao conteúdo das pautas colocadas pela sociedade civil em geral, sobre a questão dos Direitos Humanos. Para isso, foram assistidas duas conferências, duas oficinas e uma audiência pública.

A estrutura desta dissertação está disposta em três capítulos.

O Capítulo 1, pretendeu disponibilizar ao leitor um panorama teórico, histórico, e discursivo para a compreensão de três aspectos primordiais concernentes ao objeto da presente pesquisa. Procurou-se, sobretudo: 1) situar o estudo da sociedade civil - e, por conseguinte, das ONGI's - na Teoria Democrática Contemporânea; 2) resgatar o processo pelo qual o discurso pelos Direitos Humanos se tornou uma das principais pautas da agenda internacional, através da análise de quatro de suas condições de emergência; 3) demonstrar a abertura do Estado brasileiro na incorporação das demandas oriundas da sociedade civil em relação aos Direitos Humanos.

O Capítulo 2 traçou um panorama geral das formas de atuação da AI e HRW no mundo. Posteriormente, a explanação de suas atividades no Brasil buscou o enfoque de seus mecanismos de denúncia e da exposição das principais violações aos Direitos Humanos pautadas pelas ONGI's.

Por fim, o Capítulo 3, apresentou o conjunto de políticas públicas na área de Direitos Humanos no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso, com o intuito de apontar: a) uma predisposição inicial deste ex-presidente em oficializar mais incisivamente a preocupação pelos Direitos Humanos no país; b) a conseguinte abertura governamental à participação da sociedade civil em geral e à incorporação das demandas dela oriundas e c) alguns indícios de correspondência entre as práticas governamentais em relação às denúncias comumente levantadas pela AI e HRW.

A partir destas constatações, pôde-se perceber em que medida as ONGI's de Direitos Humanos influenciaram a conduta do governo analisado, na condição de observadoras internacionais que exigem um comprometimento das autoridades competentes. Desta maneira, foi possível compreender as ONGI's como um dos atores protagonistas pela proteção nacional aos Direitos Humanos na construção do processo democrático brasileiro.

## 2 O PROBLEMA EM QUESTÃO

### 2.1 A Sociedade civil enquanto categoria de análise

Nos últimos anos, a democracia se tornou o objeto *par excellence* da Ciência Política. Atualmente, a disciplina dispõe de múltiplas reflexões e aportes teóricos preocupados com o tema. As discussões versam sobre o funcionamento, as possibilidades e os limites dos regimes democráticos, eventualmente, preocupando-se com seu aperfeiçoamento mais representativo, participativo e justo.

Ao longo do século, as representações dos modelos minimalista e pluralista formaram o núcleo basilar da concepção hegemônica da democracia. Conforme Avritzer e Santos (2002, 41), as seguintes idéias conformam essa tendência:

A contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter (...); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre elites (Dahl, 1956, 1971) e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991)<sup>7</sup>.

As teorias que se contrapõem a essa visão dominante deslocam sua atenção para a importância do papel da sociedade civil na construção do processo democrático. O Modelo Deliberativo, Participacionista e Cívico-Republicano são alguns exemplos desses modelos (Vitullo, 1999)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Para uma visão histórica da corrente institucionalista, ver: Peters (2001).

<sup>8</sup> Alguns de seus expoentes são, respectivamente: Habermas, Arato e Cohen, Iris Young, Nancy Fraser; Carole Patman; Benjamin Barber e Hannah Arendt. Acrescenta-se, o modelo agonístico de Chantal Mouffe apresentado na idéia de Democracia Radical.

As críticas à concepção dominante se destinam ao enfoque exclusivo sobre as instituições democráticas e os processos eleitorais de participação e representação, o que implica, para muitos, na redução do potencial democrático e na sua simplificação a arranjos procedimentais ou à competição entre elites.

Na apresentação das teorias alternativas, lembra-se que a importância das instituições democráticas e das eleições não é dispensada. Seu diferencial é o protagonismo conferido agora à sociedade civil - enquanto um ator fundamental para o fortalecimento da democracia - e às outras formas de participação política, que não somente a eleitoral. As preocupações se voltam para a existência de uma série de outros espaços públicos, nos quais os indivíduos podem expressar suas preferências e participar politicamente.

O reconhecimento da sociedade civil como um ator político importante na década de setenta<sup>9</sup> implicou em um processo de renovação conceitual, observado até os dias de hoje. Essa necessidade foi acentuada pelas profundas transformações no mundo social e político, geradas pelos impactos do processo de globalização na década de noventa. A complexidade e a heterogeneidade dos atores e das demandas<sup>10</sup>, que passaram a povoar a sociedade civil moderna, esvaziaram o teor explicativo das formulações clássicas do termo<sup>11</sup>.

O tratamento mais sistemático despendido à categoria foi iniciado com os estudos sobre a ação coletiva, na década de quarenta do século XX, e ampliado nos anos sessenta, marco

---

<sup>9</sup> Segundo Arato & Cohen (2001), a evidência do ressurgimento da sociedade civil remonta o ano de 1976, com a oposição democrática polaca.

<sup>10</sup> As demandas típicas da *era pós-socialista* - expressão utilizada por Fraser (2001) para designar o contexto cujas reivindicações não se formam mais apenas em torno do interesse de classe - incluem aquelas comprometidas com a totalidade planetária dos indivíduos, como as questões do meio-ambiente e dos Direitos Humanos.

<sup>11</sup> Por exemplo, Aristóteles (1988) qualificava a sociedade civil como simplesmente a “cidade”. Posteriormente, Maquiavel (1994) examinou as virtudes cívicas da sociedade romana. Os filósofos contratualistas, por sua vez, contrapunham a “sociedade civil” à “sociedade natural”. Foi porém, no século XIX, que as formas da vida associativa ganharam maior relevância através dos escritos de Tocqueville (1994) e a concessão de uma dimensão própria à sociedade civil foi atribuída primeiramente por Hegel, em 1821 (ARATO & COHEN, 2001). A evolução do conceito, no último século e meio esteve atrelada às mudanças ocorridas no Estado e nas instituições e associações fora dele (YOUNG, 2000).

referencial do aparecimento de diversos movimentos sociais em vários países do mundo<sup>12</sup>. Não por coincidência, esses anos abrigaram as primeiras formulações da teoria da Ação Comunicativa habermasiana, cuja matriz inspira ainda hoje, diversos estudos sobre a sociedade civil.

Sérgio Costa (2003, 4), afirma que a polissemia do termo “civil” possibilitou diferentes interpretações regionais no final dos anos setenta. Por exemplo, na África subsaariana e na América Central, a sociedade civil se tornou sinônimo de “algo contrário aos atores da Guerra”; na América do Sul, “o termo foi tomado como uma oposição à militar”; no Leste Europeu “civil significou não-estatal”, enquanto que nos Estados Unidos ganhou “o sentido da virtude pública”. Por sua vez, nas democracias européias, “tornou-se oposição à burocrático, desvitalizado e inflexível”.

Em grande parte da literatura contemporânea, a definição do termo sociedade civil é desenvolvida a partir de sua dissociação das esferas econômica e estatal<sup>13</sup>. Seus teóricos defendem sua atuação em maior ou menor grau<sup>14</sup>, considerando a articulação entre uma e/ou outra dimensão.

---

<sup>12</sup> Destaca-se a contribuição das obras de Gramsci, Touraine, Offe, Melucci e Laclau, para os enfoques sobre cultura e ideologia nos estudos da sociedade civil e dos novos movimentos sociais (GOHN, 1997).

<sup>13</sup> A saber, as concepções de Yris Young, Gordon White, Charles Taylor, Axel Honneth, Jürgen Habermas, Arato & Cohen, Chandhoke. Segundo Young (2000), alguns teóricos incluem as atividades econômicas dentro do conceito de sociedade civil. Da mesma forma, alguns autores incluem as corporações multinacionais dentro do conceito de sociedade civil internacional (HERZ & HOFFMANN, 2004). Entretanto, faltam à relação entre a sociedade civil e o mercado, análises mais consistentes e empíricas, principalmente no que se refere ao controle da primeira sobre o segundo. Por exemplo, tem-se a atuação de organizações como a ATTAC (Ação para Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos) que atua no combate às injustiças produzidas pelo sistema capitalista global. Em contrapartida, observa-se a utilização de técnicas empregadas pelo setor privado para a auto-promoção de algumas organizações: é o caso do *Greenpeace* que se utiliza das estratégias de *marketing* em lojas próprias nos *shoppings* do Rio de Janeiro e São Paulo (HERZ & HOFFMANN, 2004).

<sup>14</sup> A normatividade é presente em muitas dessas teorias alternativas. Dentro delas, também se observa interpretações concorrentes, a despeito da idéia consensual sobre a importância da sociedade civil para o fortalecimento da democracia. Costa (apud TEIXEIRA, 2001, 42), divide-as em “enfáticas” ou “moderadas”. Enquanto a primeira deve exercer um controle sobre o Estado, a segunda prevê a existência de virtudes cívicas, “cujo desenvolvimento exigiria o mercado como princípio ordenador e a ordem liberal- democrática como seu substrato”. Ao adotar uma concepção virtuosa do conceito, os riscos de incorrer em um tratamento apologético são intensificados. Por exemplo, tem-se a discussão a respeito das virtudes da sociedade civil vislumbrada na idéia de capital social. Para Putnam (2000, 180), esse conceito remete a “*características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (...). A confiança é o*

No século XXI, Arato e Cohen (2001), em um estudo recente e já paradigmático, propuseram uma teoria da “sociedade civil” que se configura em uma “*utopia autolimitada*”. Baseando-se na estrutura tripartite do “mundo da vida” e dos “subsistemas econômico e político”, os autores buscam o aprimoramento da lógica habermasiana. Defendem, sobretudo, a capacidade da sociedade civil moderna em “*conservar su autonomía y formas de solidaridad ante la economía y el Estado modernos*” (Ibid., p. 55). Os autores entendem a sociedade civil

*Como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia<sup>15</sup>), la esfera das asociaciones (en especial as asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y autonomovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social (Ibid., p. 8).*

Em um artigo posterior, Cohen (2003, 423) afirma que

A moderna sociedade civil “autônoma” nasceu de processos de constituição e mobilização independentes. Institucionalizou-se e se generalizou mediante leis e direitos subjetivos que, por sua vez, estabilizaram a diferenciação social. Por isso, é importante salientar que o aparecimento da sociedade civil aconteceu junto com o desenvolvimento do moderno Estado territorial soberano. Em outras palavras, foi a vinculação do Estado ao direito e o desenvolvimento da soberania e do constitucionalismo jurídico interno que permitiram o surgimento do modelo tripartite. O constitucionalismo e o governo representativo, isto é, o nascimento de uma sociedade política (partidos), responsiva e responsabilizável, e de uma sociedade jurídica autônoma (juristas, tribunais), tornaram-se indispensáveis para a estabilização da diferenciação entre o Estado moderno, a sociedade civil e a economia de mercado.

---

*componente básico do capital social*”. Ora, estes próprios laços de confiança originaram na mesma Itália que Putnam observou, as organizações mafiosas. A “incivilidade” da sociedade civil na contemporaneidade é um tema rico, porém muito pouco estudado.

<sup>15</sup> Kenneth Baynes (2002), por exemplo, desloca a família do interior da sociedade civil.

Young (2000) justifica essa distinção na medida em que essas três esferas possuem lógicas próprias de ação coordenada, considerando o poder sistemático que só as instituições estatais e econômicas exercem.

Isso não significa, porém, que tais esferas sejam mutuamente exclusivas<sup>16</sup>. No plano empírico, a demarcação de fronteiras entre essas instâncias é fragilizada pelas possibilidades de interlocução e permeabilidade entre elas. De acordo com esse raciocínio, Young (2000, 160), referencia-se a casos em que “*institutions where state or economic activities dominate may also contain or promote significant activities of voluntary association*”. Além disso, os atores componentes da sociedade civil são, segundo Walzer (apud COSTA, 1994, 41), “a um só tempo cidadãos, produtores, consumidores e membros da nação”, o que sugere que um mesmo indivíduo pode pertencer e atuar de forma concomitante nesses espaços.

Arato e Cohen (2001) lembram que os movimentos democráticos dos séculos XVIII e XIX criaram uma dualidade entre Estado e sociedade civil, que, posteriormente, esteve presente em muitas análises. Já em Maquiavel, e mesmo no discurso liberal conservador, percebe-se a intenção de atribuir à sociedade civil uma virtude cívica enquanto o Estado é o responsável pelas práticas de corrupção. Essa antinomia foi também reforçada, historicamente, pelo choque de interesses, pela disputa de poder e pela pressão que muitas organizações da sociedade civil realizam sobre o mesmo. Em contrapartida, pode-se questionar em que medida esse espaço para a manifestação de conflitos e antagonismos não é conferido por uma concessão deliberada dos próprios agentes estatais, uma vez que os governos só tendem a tolerar a oposição quando os custos da supressão excedem os da tolerância (DAHL, 1997). O axioma dalsiano explica, em parte, a inexistência de uma sociedade civil ativa nos regimes totalitários.

Contudo, a sociedade civil não deve ser percebida como uma alternativa ao grande “Leviatã”<sup>17</sup>. Nas palavras de Young (2000, 156), “*many of structural injustices that produce oppression have their source in economic processes, state institutions are necessary to undermine such oppression and promote self-development*”.

Para Walzer (apud COSTA, 1994, 42), o Estado se torna imprescindível na regulação de relações sociais assimétricas, devendo “garantir a existência de espaços e teias sociais que reproduzem a cultura política democrática”. Por seu turno, a sociedade civil tem um papel fundamental “*in promoting inclusion, expression, and critic for deep democracy*” (YOUNG, 2000, 156), bem como o de controlar as ações do Estado “através de procedimentos complexos e variados”<sup>18</sup> (WALZER, op.cit.).

O conceito de *accountability* vertical<sup>19</sup>, denominado por O’Donnell (1998, 28), implica esse tipo de fiscalização da sociedade sobre os representantes estatais:

---

<sup>16</sup> Para escapar desse determinismo, Young (2000) pensa em termos de *kinds of activities* de cada uma delas. Em relação à sociedade civil, a autora distingue três níveis da atividade associativa, não necessariamente excludentes: privada, cívica e política.

<sup>17</sup> As limitações da sociedade civil em prover obrigações estatais foram examinadas por Pinto (2004, 3), através do exemplo da erradicação da fome no Brasil na década de 90. Elas são apresentadas em duas hipóteses: “(a) as ações da sociedade civil sofrem de uma limitação fundadora que é a não obrigação da universalidade, o que limita a possibilidades de seus programas serem socialmente exitosos mesmos quando tem êxito; b) as ações da sociedade civil têm limites estritos em sua capacidade de gerar programas de inclusão”.

<sup>18</sup> O exercício dessa fiscalização de maneira inversa implicaria na perda de espontaneidade e autonomia das organizações da sociedade civil. Especialmente no que se refere aos movimentos sociais e ONG’s, isso dependerá do dinamismo das relações estabelecidas com o Estado e vice-versa. Enquanto que os primeiros podem ver sua ação institucionalizada pelo Estado, perdendo de vista suas pautas originais, as segundas correm - mediante eventuais financiamentos estatais para a execução de seus projetos - o risco de comprometer sua independência, ou melhor, seu próprio caráter “não-governamental”. Em relação a essa questão, Gohn (1997, 296) afirma que “os movimentos sociais populares perdem sua força mobilizadora, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com organizações institucionalizadas. Ganham importância as ONG’s por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalista dos recursos econômicos-monetários”.

<sup>19</sup> Em contraposição, o *accountability* horizontal, desenvolve-se através do controle administrativo intra-institucional no gerenciamento da máquina pública. É definido pelo autor nos seguintes termos: “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (Ibid, p. 40).

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability vertical*”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Formulação semelhante é apresentada por Smulovitz (2001, 2) através da denominação de *accountability social*:

*La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales.*

Para Arato (2002, 103), “a precondição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil”.

Essa discussão permeará este estudo. Nas próximas páginas, pretende-se demonstrar, primeiramente, como esse tipo de atividade<sup>20</sup> foi estimulada em relação à proteção dos Direitos Humanos no mundo, e posteriormente, no Brasil.

## ***2.2 As condições de emergência<sup>21</sup> para a internacionalização de um discurso pró-Direitos Humanos***

As conseqüências do processo de globalização<sup>22</sup> na esfera política, a partir da década de noventa, lograram à análise que até então se desenvolvia sobre as categorias “sociedade civil” e

---

<sup>20</sup> A utilização posterior do termo *accountability* empregará as noções de *accountability social* e *accountability vertical* como sinônimos.

“Estado”, um certo redirecionamento analítico. Sobretudo, pelo fato de que sobre essas, verificou-se os impactos produzidos pela reconfiguração das relações entre organismos multilaterais, mercado, Estados-nação e sociedade civil no plano internacional.

A consideração das novas estruturas da ordem mundial fez com que muitos analistas compartilhassem e desenvolvessem, a partir de noções clássicas da Ciência Política, conceitos como os de democracia, cidadania, esfera pública, bem comum, sociedade civil, governança globais.

Diante desse cenário, a interdependência de alguns fatores forneceu as condições de emergência para a internacionalização de um discurso pró-Direitos Humanos e de sua prática. São eles: 1) o desempenho das Nações Unidas em estabelecer um Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos; 2) a atuação de uma sociedade civil internacional capaz de responsabilizar as ações dos governos nacionais, principalmente no que concerne o cumprimento das normas estipuladas por esse mesmo Sistema; 3) o relativo enfraquecimento do Estado nacional, em confluência com os clamores por uma “governança global”, cujo papel de ambos atores - ONU e sociedade civil internacional - são cruciais; 4) a ampla adesão ao discurso democrático liberal no mundo Ocidental e a tendência de vinculá-lo à proteção aos Direitos Humanos.

Ao longo das últimas décadas, a preocupação pela defesa dos Direitos Humanos, tornou-se uma das pautas primordiais da agenda internacional, através de um processo que agregou um

---

<sup>21</sup> As “condições de emergência” de um discurso remetem - como o próprio termo indica - às circunstâncias históricas e discursivas que permitem a ascensão de um determinado discurso, conferindo-lhe sentido no tempo e no espaço.

<sup>22</sup> A partir dos anos 90, a explicação sobre os impactos originados pelo fenômeno da globalização sobre os vários níveis da vida social, tornou-se uma preocupação de muitos nomes da literatura mundial, representantes de diversas áreas acadêmicas das Ciências Humanas. Atualmente, uma vasta produção bibliográfica está disponível sobre a globalização e temas afins. Além da Ciência Política, Economia, Sociologia e Relações Internacionais são disciplinas que contribuíram para o enriquecimento do debate através dos escritos de Samir Amim, Perry Anderson, Zygmunt

conjunto de ações políticas, promovidas por atores governamentais, não-governamentais e inter-governamentais.

A internacionalização de um discurso pró-Direitos Humanos foi impulsionada, em um primeiro momento, pelas Nações Unidas, que fez da promoção e proteção aos Direitos Humanos, um de seus compromissos originais. Ao final da Segunda Guerra Mundial, os aliados acordaram em constituir uma organização internacional<sup>23</sup>, que objetivava, principalmente,

1. Manter a paz e a segurança internacionais; (...); 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (...). (NAÇÕES UNIDAS, 2002a).

A fundação da ONU foi instituída através do tratado internacional “Carta das Nações Unidas” em 1945 (MAIA, 2002), cujo conteúdo normativo “efetivamente tornou os Direitos Humanos uma questão internacional” (DIREITO INTERNACIONAL, 2002)<sup>24</sup>. Os artigos 55 e

---

Bauman, Ulrich Beck, Atílio Boron, Rene Dreifuss, Peter Drucker, Peter Evans, Antony Giddens, David Held, Paul Hirst, Octavio Ianni, Paul Krugman, Emir Sader, Leslie Sklair, Liszt Vieira, entre muitos outros.

<sup>23</sup> O fortalecimento da ONU passava pelos interesses políticos dos aliados, o que conferiu muito de seu prestígio atual no sistema internacional. Segundo Cardoso (2003), “*the winners of the Cold War were the first to announce that the new era would be built with and not without the United Nations. And indeed the agenda of the Organization and its openness to engage with non-state actors were drastically expanded*”. Atualmente, a ONU é o órgão intergovernamental de máxima instância no plano internacional, congregando centenas de Estados membros. Através de suas instituições, o Sistema ONU exerce um papel ímpar na mediação das questões diplomáticas, promovendo uma cooperação funcional entre os Estados partes nas áreas de segurança coletiva, desenvolvimento econômico e social, entre outras.

<sup>24</sup> Em 1795, as palavras de Emanuel Kant (apud Hurrell, 1999, 60), já indicava essa aspiração: “Os povos da Terra, ingressaram, em graus variados, numa sociedade universal, desenvolvida ao ponto em que violações de direitos ocorridas em um lugar são sentidas no mundo todo”. Segundo Comparato (2002), na esfera internacional, a primeira introdução dos Direitos Humanos foi inaugurada pela Convenção de Genebra em 1864, cuja principal característica era “o princípio da neutralidade para feridos e voluntários civis encarregados de assisti-los” (HERZ & HOFFMANN, 2004, 238). Tais princípios, deram origem às atividades da Cruz Vermelha na mesma época. Mas, anteriormente, consta a existência da Sociedade Anti-Escravista para a Proteção dos Direitos Humanos, sendo a mais antiga ONGI registrada na União das Associações Internacionais, já em 1839 (Ibid.). Posteriormente, em 1922, a mais antiga ONGI *stricto sensu* de Direitos Humanos com funcionamento até os dias de hoje foi criada: a FIDH (Federação Internacional dos Direitos Humanos) foi fundada em Paris, por diversas associações européias que atuavam na área, dentre elas as Ligas Francesa e Alemã de Direitos Humanos (FIDH, [200-]). Segundo Herz & Hoffmann (2004), a Liga das Nações (1919-1939) também já explicitava - em menor grau - uma preocupação com os Direitos Humanos através de questões referentes às mulheres, crianças, populações indígenas, condições equitativas de trabalho, etc.

56 da Carta estabeleceram obrigações primárias referentes aos Direitos Humanos para todos seus Estados membros (Ibid.).

O ECOSOC (Conselho Econômico e Social) - um dos principais órgãos da ONU<sup>25</sup> - instituiu em 1947, a Comissão de Direitos Humanos (CDH), que foi encarregada da elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral, em 1948<sup>26</sup> (MAIA, 2002). Segundo Piovesan (2002a), “como resposta à barbárie do totalitarismo, que levou à descartabilidade da pessoa humana, a Declaração buscou reconstruir o valor dos Direitos Humanos, como paradigma e referencial ético a reger a ordem internacional”.

Os dispositivos contidos na Carta e na Declaração foram reforçados e aprimorados em 1966 por dois pactos referenciais: o “Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos” (PIDCP) e o “Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos e Sociais” (PIDESC).

Posteriormente, várias convenções foram instituídas pela ONU na área de Direitos Humanos: a “Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial” (1965); a “Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher” (1979); a “Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes” (1984); a “Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito da Criança” (1989), entre outras. A fiscalização para o devido cumprimento destas convenções pelos países signatários é realizada pelos seus respectivos comitês, através dos mecanismos de monitoramento disponíveis (MAIA, 2002).

---

<sup>25</sup> Os outros são o Conselho de Segurança, a Assembléia Geral, o Secretariado, a Corte Internacional e o Conselho de Tutela (HERZ & HOFFMANN, 2004).

<sup>26</sup> Segundo Bobbio (1998), a elaboração de preceitos comuns de ideais humanitários para todos os Estados contraentes encontra sérias dificuldades visto a necessária conciliação de diferenças em suas tradições jurídicas, sistemas políticos, fé religiosa e condições econômicas e sociais. A importância e o mérito da Declaração de 1948 são determinados justamente pelo fato de que ela “representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade” (BOBBIO, 1992, 26).

Outros instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos foram instituídos pela ONU através de várias declarações, protocolos, convênios e tratados, ao longo das últimas décadas. Os temas - conforme o *site* oficial da ONU - versam sobre: os Defensores dos Direitos Humanos; Direito de Livre Determinação; Prevenção da Discriminação; Direitos da Mulher; Direitos da Criança; Escravidão e Trabalhos Forçados; os Direitos Humanos na Administração da Justiça; Liberdade de Informação; Liberdade de Associação; Emprego; Matrimônio e Família; Bem-estar, Progresso e Desenvolvimento Social; Direito a Desfrutar da Cultura, Desenvolvimento e Cooperação Cultural Internacional; Nacionalidade, Asilo e Refugiados; Crimes de Guerra e Direito Humanitário. Em 1993, foi criado um órgão unipessoal intitulado “Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos” (NAÇÕES UNIDAS, 1994).

Ainda, a partir da década de 90, foram realizadas várias conferências internacionais com vistas ao fortalecimento do debate dessas e de outras questões junto à sociedade civil. Destaca-se, entre elas: a *World Summit for Children*, em 1990, Nova Iorque; a *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, no Rio de Janeiro em 1992; a Conferência de Viena, em 1993 (Segunda Conferência Internacional de Direitos Humanos<sup>27</sup>); *The Fourth World Conference on Women*, em 1995, Pequim. Desta forma, as ONG's começaram a obter uma maior participação e influência nos fóruns de discussões promovidos pelas Nações Unidas (TEIXEIRA, 1999 e HERZ, 1999), principalmente a partir da *UNCED* - mais conhecida como Rio-92.

Essa representação já havia sido formalmente institucionalizada em 1945 pelo ECOSOC, comitê exclusivo da ONU, encarregado de gerenciar a relação com as ONG's, conforme a Carta das Nações Unidas<sup>28</sup>. Junto a este órgão, as ONG's podem adquirir um *status* consultivo geral,

---

<sup>27</sup> A Primeira Conferência Internacional dos Direitos Humanos foi no Teerã, em 1968 (TEERÃ, 2002).

<sup>28</sup> O ECOSOC também é responsável pela promoção e observância dos Direitos Humanos e pelo exame de problemas econômicos e sociais internacionais (MAIA, 2002). Em 1948, 41 organizações possuíam *status* consultivos dentro do Conselho. Em 1968, esse número aumentou consideravelmente com o registro de 500

especial ou *roster*<sup>29</sup> (VIEIRA, 2001). Isso demonstra a presença das ONG's “*durante toda a vida da ONU, notavelmente nas áreas de direitos humanos e apoio a refugiados*” (Ibid., p. 131).

Amparadas e legitimadas pela estrutura administrativa e burocrática estabelecida pela ONU, as ONG's, especialmente as de trânsito internacional, ganharam destaque no cumprimento pela observância e vigilância dos Direitos Humanos em várias partes do mundo<sup>30</sup>.

Uma ressalva conceitual deve ser momentaneamente lembrada: grande parte da literatura não distingue claramente as ONG's das ONGI's, especialmente as voltadas para a explicação da emergência da sociedade civil internacional, que será problematizada mais adiante.

Provavelmente, a explicação para essa tendência reside no fato de que as ONGI's são definidas a partir da própria propensão à transnacionalidade das ONG's (CARVALHO, 1995), que, através da construção de redes, abrangem espaços locais, regionais e globais (PINTO, 2003).

O termo “*Non-governmental Organizations*” (NGO's) foi elaborado pela ONU, “após a Segunda Guerra Mundial para designar organizações supranacionais e internacionais que não foram estabelecidas por acordos governamentais” (ABONG, [2005]). Entretanto, várias organizações que atuam restritamente nos âmbitos nacionais foram igualmente assim definidas.

À semelhança do conceito “sociedade civil”, justamente por dele fazer parte, as “ONG's” são definidas, grosso modo, como não sendo Estado nem mercado. Nas palavras de Sherrer-Warren (1999, 31), as ONG's

Do ponto de vista formal são agrupamentos coletivos com alguma institucionalidade, as quais se definem como entidades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos e

---

organizações (CHANDHOKE, 2002). Atualmente, existem cerca de 1.500 ONG's cadastradas (MAIA, op. cit.). A abertura mais efetiva para esse crescente ativismo civil, foi uma das estratégias da ONU para superar seu próprio *déficit* democrático (VIEIRA, 2001).

<sup>29</sup> O *status roster* trata das contribuições ocasionais dadas pelas ONG's à ONU (Vieira, 2001). Tanto a Anistia Internacional quanto a *Human Rights Watch* possuem um *status* especial consultivo, com outras dezenas de ONG's defensoras dos Direitos Humanos.

<sup>30</sup> Embora tenham surgido, em um primeiro momento, como “*outsiders* no sistema, vistas com desconfiança durante os anos 1970 e 1980” (VOIGT, 2001, 75).

contando com alguma participação voluntária (engajamento não-remunerado, pelo menos do conselho diretor). Portanto, distinguem-se do Estado/governo, do mercado/empresas e se identificam com a sociedade civil/associativismo. Nesse universo, incluem-se tanto organizações meramente recreativas ou de assistência social como as participantes ou atuantes nas políticas públicas e na politização do social.

Por conseguinte, as ONG's pertencem ao Terceiro Setor, que é composto por todas as "organizações e iniciativas privadas dirigidas à produção de bens e serviços públicos", (FERNANDES, 1995, 32), caracterizando-se como um setor sem fins lucrativos. Destacam-se dentro dele, as entidades filantrópicas e fundações privadas, cuja valorização do trabalho voluntário é uma das principais características (PINTO, 2003).

As ONG's nacionais e/ou internacionais apresentam formas heterogêneas referentes a sua relação com o Estado nacional, estruturas organizativas, reivindicações que realizam, etc. Pinto (Ibid., p. 7) observou, porém, um objetivo comum que as unifica: "todas são organizações que, de uma maneira ou de outra, defendem o direito das pessoas terem direitos", sendo, em geral, "comprometidas com causas humanitárias que pretendem intervir, para provocar mudanças nas condições de igualdade e de exclusão" (Ibid., p.18).

A eminência política dessas características explica em parte a distinção da maioria das ONG's com outras organizações do Terceiro Setor<sup>31</sup>. A ampliação dos espaços de atuação das primeiras, especialmente a partir dos anos noventa<sup>32</sup>, estiveram atreladas à incapacidade do Estado em executar satisfatoriamente uma série de políticas públicas.

---

<sup>31</sup> Apesar de algumas ONG's possuírem um caráter exclusivamente filantrópico, de acordo com a definição de Scherrer-Warren, a grande maioria delas se vinculam, de forma direta ou indireta, com o campo político e com os atores que dele fazem parte. Desta forma, as ONG's vêem-se na atitude de localizar-se dentro das correlações de força da arena política em que atuam e não devem ser reduzidas ao Terceiro Setor (PINTO, 2003 e SHERRER-WARREN, 1999). O fato de serem apartidárias também é uma característica comum observada por Pinto (2003).

<sup>32</sup> As primeiras aparições de organizações do tipo não-governamental são datadas já no século XIX (VIEIRA, 2001 e HERZ & HOFFMANN, 2004).

Desta forma, Pinto (Ibid., p. 26) aponta “dois eixos de atuação importantes, uma na direção das populações excluídas, isto é, na direção da sociedade não organizada, outro na direção do Estado”.

As ONG’s podem estabelecer três tipos de relação com o Estado: de substituição, cooperação ou denúncia/pressão, o que configura a originalidade de sua relação com o mesmo (PINTO, 2003). Os dois últimos tipos, geralmente, traduzem-se em resultados mais efetivos, uma vez que “*NGOs cannot and should not replace the state in promoting “development”*” (PEARCE, 2000, 37).

No caso das ONGI’s de Direitos Humanos, as formas de relacionamento com o Estado são geralmente caracterizadas por uma tensão oriunda das pressões realizadas pelas primeiras sobre o segundo. Acusam, muitas vezes, o próprio Estado como o maior agente violador dos direitos que em teoria deveria assegurar. Quando isso é constatado, as ONGI’s utilizam mecanismos informais e institucionais objetivando intervir, denunciar e expor tal conduta estatal, aspecto este que será retomado no próximo capítulo.

A questão que deve permanecer no tratamento das ONGI’s é a consideração permanente do próprio termo “internacional”, que constitui seu elemento diferencial em relação às outras ONG’s<sup>33</sup>. Essa observação altera os parâmetros analíticos que envolvem a representação e a relação entre o Estado e as ONG’s que atuam exclusivamente no âmbito nacional. A implicação que daí advém se reflete nas relações de poder da nova ordem mundial e nos interesses que a mesma se propõe a defender. Cabe agora questionar o quanto a sociedade civil internacional, da

---

<sup>33</sup> Além disso, tal elemento agrega, tanto às ONGI’s quanto para à sociedade civil global, a idéia de transnacionalidade territorial, que faz com que a atuação desses atores não se restrinja a um único território, através da articulação de redes, propiciadas pelas novas tecnologias da comunicação. Desta forma, essas organizações transcendem as reivindicações particularizadas dos âmbitos nacionais em nome de demandas de alcance mais universal.

qual as ONGI's são os principais expoentes, possuem em si mesmas formas democráticas de constituição.

Segundo Cohen (2003, 419), “a idéia de uma sociedade civil mundial ou transnacional já se tornou a principal contribuição do século XXI ao debate sobre esse conceito”. Alguns advertem que a transposição dos parâmetros da concepção clássica do termo não encontra sustentação na análise da sociedade civil global. Conforme Cohen (Ibid., p. 419), o contexto em que ela irrompe “já não é o do Estado, nem é este o alvo da democratização e da integração, mas a ordem mundial emergente”. Na esfera da interação social, esse fato alterou os parâmetros analíticos da “pluralidade, publicidade e privacidade”, anteriormente propostos pela autora e Arato (2001), em sua análise clássica sobre a sociedade civil.

A sociedade civil global se constitui como um dos produtos do processo de globalização e é, em si mesma, um “cenário contestado e conflituoso”, composto por uma multiplicidade de organizações não-governamentais internacionais, “movimentos sociais transnacionais, coalizões ou redes transnacionais, redes de políticas globais e comunidades epistêmicas” (HERZ & HOFFMAN, 2004, 226).

Cohen (2003, 435) aponta para a novidade dessas redes transnacionais<sup>34</sup> que constituem “uma nova forma de pluralidade que torna possível uma nova forma de conexão social, novas formas de ação coletiva e uma “solidariedade entre estranhos” mais ampla que as anteriores”. Segundo Hurrell (1999, 60)

---

<sup>34</sup> A neutralidade das redes de comunicação beneficia igualmente a articulação de uma sociedade “incivil” global, cujas expressões contemporâneas se verificam, por exemplo, no terrorismo internacional e nas organizações criminosas (CARDOSO, 2003; COHEN, 2003; FALK & WALKER, apud HERZ & HOFFMANN, 2004). Em contrapartida, tem-se o exemplo dessa utilização na organização dos Fóruns Sociais Mundiais ocorridos em Porto Alegre, promovidos pela articulação de diversos segmentos da sociedade civil de todo mundo. Batizado pelos seus opositores como o “encontro mundial das esquerdas”, os FSM's criaram uma arena de discussão que pretendeu transpor os limites da língua e da territorialidade.

A infraestrutura da crescente interdependência econômica (renovação de sistemas de comunicação e transporte) bem como o impacto de novas tecnologias (satélites, redes de computadores, etc) elevaram os custos e as dificuldades dos governos de controlar os fluxos de informação, facilitando a difusão de valores, conhecimentos e idéias, além de aumentar a capacidade de grupos afins (em opiniões e atitudes) de se organizar para além das fronteiras nacionais.

Cohen (op. cit., p. 437) adota uma concepção descentrada da sociedade civil internacional na medida em que “uma grande variedade de redes globalizadas se dirigem a diferentes “subsistemas”, e não a uma única sociedade civil global<sup>35</sup>”. É na esteira das novas tecnologias de comunicação que outra noção importante vem sendo construída para a autora: a “*opinião pública mundial*”<sup>36</sup>, que a sociedade civil internacional tem como um de seus meios/fins mobilizar e interpelar.

Para Costa (2003, 6), o próprio conceito de sociedade civil global “é equívoco porque sugere que está se formando uma agenda social a partir das experiências acumuladas nas diferentes regiões do mundo e, mais, que tal agenda permanece submetida ao crivo de uma esfera pública mundial porosa e democrática<sup>37</sup>”. Na realidade, o que se observa, é a atuação daqueles que possuem acesso às redes transnacionais, o que constitui uma “elite de militantes internacionalizada” (Ibid., p. 6), articuladas em um “*cyber-space activism*” restrito (CHANDHOKE, 2002, 7).

---

<sup>35</sup> Essa percepção auxilia no entendimento de que a sociedade civil internacional não se refere a uma totalidade unitária, na qual as diferenças e valores individuais ou coletivos são subsumidos em nome de uma concepção uniforme a ser empregada. Benhabib (2002) critica duramente o conceito de “cultura” de Kymlicka, pela incorrência desse tipo de erro.

<sup>36</sup> Habermas (2004, 206) acredita que “os primeiros acontecimentos que de fato chamaram a atenção de uma opinião pública mundial e que polarizaram as opiniões em proporções globais foram provavelmente a Guerra do Vietnã e a Guerra do Golfo”.

<sup>37</sup> Ao transpor a lógica habermasiana para sua análise crítica, Costa (2003) detecta a ausência do caráter bidimensional cultural/defensivo da sociedade civil global e, por conseguinte, de seu ancoramento em um suposto mundo da vida mundial, que seria a característica garantidora do caráter democrático/democratizante dessa sociedade, a partir de sua projeção em uma esfera pública também mundial. Para Young (2000), a falta desse aspecto prejudica igualmente um processo eficaz de democracia global, cuja idéia de implementação é duramente criticada por Costa (op.cit.).

O autor ainda afirma que a nova agenda internacional é elaborada a partir de experiências de um número reduzido de sociedade civis nacionais que “dominam o mundo global das ONG’s” (COSTA, op. cit., p. 6). Nesse sentido, a sociedade civil internacional acaba por “difundir, mundialmente, as experiências, as formas de percepção e os valores de uma meia dúzia de sociedades civis específicas” (op.cit., pg.6). Isso sugere que a formulação das preocupações primordiais da agenda internacional nem sempre são compatíveis com a realidade dos problemas locais.

Nessa mesma linha crítica, Chandhoke (2002) questiona o caráter transformador das organizações da sociedade civil global, perante as estruturas políticas e econômicas internacionais que são claramente dominadas pelos Estados Unidos e Oeste europeu. Ao enfatizar as visíveis assimetrias das relações de poder entre o Terceiro Mundo e os países do Hemisfério Norte, a autora rompe com a visão virtuosa, apologética e por vezes neutralizada da sociedade civil global<sup>38</sup>.

Vale dizer que essas constatações não refutam para Chandhoke a importância de muitas mobilizações promovidas por essas organizações: os protestos realizados em Seattle (1999)<sup>39</sup>, Praga (2000) e Gênova (2001) contra a ordem econômica neoliberal representada pela OMC e G-8; a campanha internacional para o banimento de minas terrestres; a criação da Corte Criminal

---

<sup>38</sup> Esta visão é explicitada, por exemplo, por Litz Vieira em sua extensa obra “Os Argonautas da Cidadania: a Sociedade Civil na Globalização”, 2001.

<sup>39</sup> O episódio “*Battle for Seattle*” - em dezembro de 1999, Washington, EUA - foi a primeira manifestação pública a agregar milhares de membros da sociedade civil internacional. Porém, em fevereiro do ano anterior, várias ONGI’s e outras entidades da sociedade civil internacional, divulgaram um manifesto contra o AMI (Acordo Multilateral de Investimentos). Este acordo, proposto pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), organização que reúne os 29 países industrializados mais ricos do mundo, estava sendo negociado secretamente desde 1995 nos Estados Unidos, cujo conteúdo garantiria o livre trânsito dos investidores financeiros em qualquer país e em qualquer setor - incluindo os de bens naturais -, tendo o poder de coibir as ações de governos nacionais através de indenizações e tribunais internacionais, caso as mesmas viessem a prejudicar o trânsito de seus negócios. Devido a enorme pressão da sociedade civil internacional, em abril de 1998, o Parlamento Europeu rejeitou o projeto do AMI, suspendendo-o temporariamente (VIEIRA, 2001). Isso ocorreu muito em função de uma grande mobilização nacional na França, que fez com que o governo de Lionel Jospin se retirasse das negociações (CHESNAIS, 1999).

Internacional em 1998, entre outros avanços decisivos nas áreas do meio-ambiente, Direitos Humanos e desenvolvimento.

Outra questão importante no que se refere às ONGI's está relacionada com a legitimidade e representação da sociedade civil global. Imersas na mesma estrutura de poder gerada pelo Consenso de Washington, Chandhoke (Ibid.) acredita na inexistência da visão crítica, alternativa e autônoma que muitos autores conferem às organizações da sociedade civil mundial. A maioria dessas organizações “*legitimise the post-Washington consensus, for instance, by linking civil society to an apolitical notion of governance*” (Ibid., p.11), o que entre outros fatores, atestam-lhe um grau de “*depoliticisation and disempowerment*” (Ibid., p. 13), bem como de obediência à mesma lógica e interesses dos países ricos de onde provêm. Segundo Pearce (2000, 41), “*international NGO's, many of whom received money from their governments, increasingly adopted the language of efficiency and competence in order to earn their funds, and then demanded it of their partners in the South*”.

Embora as possibilidades de contestação sejam limitadamente permitidas pela nova ordem mundial - vislumbradas, especialmente nos movimentos anti-globalização - é pouco provável que os atores da sociedade civil global consigam transformar estruturalmente suas agendas<sup>40</sup> (CHANDHOKE, 2002). Quanto à representação, há poucos indícios de que a sociedade civil global seja um porta-voz legítimo do Terceiro Mundo. No âmbito interno das ONGI's, a participação é restrita e, portanto, pouco representativa.

É exatamente por essa razão que alguns autores questionam o papel da sociedade civil internacional na promoção da governança global, conferido, principalmente, pelas Nações

---

<sup>40</sup> Conforme a autora, muitos atores da sociedade civil global acabam por humanizar o sistema capitalista ao invés de subvertê-lo a um sistema mais justo e igual.

Unidas<sup>41</sup>. Para introduzir essa questão, deve-se ressaltar que a polêmica mais significativa gerada pelo debate acerca da globalização é, sem dúvida, a divergência em relação à atual soberania do Estado-nação.

Alguns autores, ao decretarem o fim dos Estados nacionais diante da inexorabilidade do fenômeno da globalização, observam o declínio dos princípios da Ordem de Vestfália: territorialidade, soberania, autonomia e legalidade (VIEIRA, 2001). Essa visão é sustentada principalmente por três razões: a de que os governos domésticos não são mais capazes de controlar as atividades econômicas do mercado neoliberal globalizado; a necessidade de estruturar as bases de sustentação política da nova ordem mundial, através da criação de um constitucionalismo global capaz de intervir no âmbito nacional; a transnacionalização que envolve essas e outras práticas políticas, econômicas e sociais. Além disso,

A natureza transnacional dos “riscos”, em que se incluem os problemas ecológicos e ambientais (desde os acidentes nucleares à chuva ácida), as questões de saúde pública (como a Aids e a pneumonia asiática), as organizações criminosas internacionais ligadas ao tráfico de drogas, armas e sexo, a proliferação dos incidentes envolvendo imigrantes e refugiados políticos, o terrorismo em escala mundial e os planos militares e imperiais unilaterais, tudo isso acentua a vulnerabilidade e o baixo controle dos Estados nacionais modernos sobre seus territórios e fronteiras, sua população residente e os perigos com que se defrontam os cidadãos. Na verdade, a fronteira entre o nacional e o transnacional parece estar se diluindo, pondo em dúvida a soberania do Estado (COHEN, 2003, 420).

Diante desse cenário, as tentativas de instituir uma governança global encontram sua *raison d'être*. Para Cohen (Ibid., p. 446),

O termo “governança” diz respeito a sistemas de poder que contam com mecanismos de controle regularmente exercidos e que geram aquiescência sistemática sem exigir a

---

<sup>41</sup> Cardoso (2003) lembra que “*the United Nations has played a key role in strengthening global governance by consistently promoting the participation of civil society in the processes of dialogue and deliberation leading to new forms of political regulation.*”

presença de uma autoridade política ou jurídica formal – um “governo” – e sem incluir necessariamente uma hierarquia.

Nesse sentido, Hurrel (1999, 56) afirma a necessidade da

Criação e o funcionamento de instituições sociais (no sentido de “regras do jogo” que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação coletiva em um mundo constituído por atores interdependentes.

Para essa promoção, a ONU geralmente é convocada para institucionalizar os discursos jurídicos da “*soft law*”<sup>42</sup>, enquanto os atores da sociedade civil internacional são incumbidos de contrabalançar o peso da ausência de estruturas democráticas que assentam a nova ordem mundial. Os autores que compartilham dessa idéia admitem que uma série de reformas estruturais dentro do Sistema ONU devem ser realizadas. Especialmente, “*because of the power and structure of the Security Council*”<sup>43</sup>, o que para Young (2000, 269), faz das Nações Unidas uma instituição não democrática.

Já em relação à sociedade civil internacional, não se verifica a mesma cautela. Isso porque muitos estudiosos vislumbram nela a salvaguarda dos procedimentos democráticos que conduzirão a política de governança global, que dispõe de formas “não democraticamente estruturadas, não prestam contas a um corpo de cidadãos nem os representam” (COHEN, 2003, 420). Entretanto, essa atribuição desconsidera os limites democráticos e representativos destes atores. Assim,

---

<sup>42</sup> “*Soft law* (literalmente direito “brando”) se refere a atos ou acordos juridicamente não vinculativos em oposição à *hard law* (literalmente direito “fêrreo”) que determina regras juridicamente compulsórias (COHEN, 200, 446). Com a adoção de normas do primeiro tipo, a Constituição de um Estado nacional deixa de ser a “a lei máxima que remete à legislação política democrática (a vontade do soberano) como fonte suprema da validade legal” (Ibid.).

A sociedade civil não consegue fiscalizar por conta própria as novas e poderosas instituições supranacionais ou subnacionais de governança. A verdade é que a própria sociedade civil precisa ser fiscalizada. Redes e associações civis podem ser muito excludentes, injustas, desiguais e antidemocráticas. Mais do que isso, organizações não governamentais ricas têm condições de incentivar o desenvolvimento de sociedades civis autônomas locais nos países em desenvolvimento ou de ocupar o lugar, junto com suas verbas, de iniciativas locais, contribuindo, assim, para enfraquecer, em vez de fortalecer, as ações conducentes à construção da democracia, da confiança horizontal e da solidariedade social. Em suma, os fiscalizadores devem ser fiscalizados (COHEN, 2003, 450)<sup>44</sup>.

Vieira (2001) se questiona em que medida os Estados nacionais permitirão que a ONU e suas agências atuem de modo a enfraquecer os primeiros. Segundo Hermet (2002, 33), em relação às jovens democracias,

As grandes agências internacionais de todo tipo, daquelas do sistema das Nações Unidas às ONG's, passando pelas instituições financeiras internacionais ou regionais, devem precaver-se de contribuir para uma governança planetária que faça pouco caso do papel a reservar, neste âmbito, a jovens Estados recém-democratizados, devido às suas imperfeições e a seu desempenho discutíveis.

Entretanto, Hurrell (1999, 74) acredita que em relação ao Estado-nação, “as reivindicações de independência absoluta já foram diluídas”:

Cada vez mais, o direito internacional e as instituições internacionais têm procurado restringir o direito dos Estados de lançar mão da força por outras razões que não a autodefesa; sujeitar a relação de cidadãos com seus estados aos padrões acordados internacionalmente; e envolver-se profundamente nos meios pelos quais a sociedade doméstica está organizada economicamente.

---

<sup>43</sup> Das centenas de países pertencentes às Nações Unidas, os membros permanentes do Conselho de Segurança são apenas a China, França, EUA, Rússia e Reino Unido (NAÇÕES UNIDAS, [2005c]).

<sup>44</sup> Ainda, a autora acredita ser um erro considerar as organizações “que povoam a sociedade civil transnacional como equivalentes funcionais das instituições representativas e da sociedade política (partidos, sindicatos) na esfera nacional em democracias constitucionais” (Ibid., p. 450).

Contudo, acatar a falência da soberania do Estado-nação contém uma certa dose de exagero. As questões de identidade<sup>45</sup>, as deliberações políticas e econômicas<sup>46</sup> - mesmo que limitadas por constrangimentos externos -, a prevalência das Constituições nacionais, ainda estão circunscritas dentro dos princípios da Ordem de Vestfália. Ademais, “a constitucionalização da governança supranacional e a criação de instituições representativas e responsabilizáveis, inclusive a separação e o equilíbrio de poderes, ainda não foram consumadas” (COHEN, 2003, 451).

Em relação aos Direitos Humanos, não se pode desconsiderar os reflexos benéficos das tentativas da instituição de uma governança global, uma vez que

Os Estados vêm sendo submetidos à crescente pressão de acordos internacionais e instituições transnacionais no sentido de proteger os direitos humanos de seus cidadãos e residentes estrangeiros (mesmo que ilegais). Esse novo regime jurídico globalizado e “cosmopolita” é um sinal de que os governos e os tribunais nacionais já não constituem a autoridade suprema ou a fonte única no que concerne aos direitos básicos do indivíduo (COHEN, 2003, 444).

Esse quadro se coloca favorável ao cumprimento das normas internacionais de Direitos Humanos pelos Estados nacionais, uma vez que se tornam mais vulneráveis à situação de responsabilização que as ONGI’s de Direitos Humanos criam. Nesse sentido, Fischer (1998, 2) ressalta o potencial das ONG’s em “*to contribute to increasing governmental responsiveness and accountability at both the local and the national levels*”.

Apesar da ressalva dos *déficits* democráticos da sociedade civil internacional e da ONU, é inegável que sua atuação conjunta sistematizou e viabilizou de uma forma mais efetiva o

---

<sup>45</sup> A idéia de um cidadão cosmopolita, por exemplo, tem, claramente, um cunho mais idealista e filosófico, do que propriamente empírico.

<sup>46</sup> O campo econômico, provavelmente, é o mais problemático nesse processo. Apesar da transposição do sistema produtivo para o sistema financeiro, uma vez que os fluxos de capital não dependem mais do dinamismo dos mercados internos (BORON, 2001), os governos nacionais ainda podem adotar medidas protecionistas e negociar

tratamento da questão dos Direitos Humanos. Essa necessidade se configurou quando da percepção de que, não obstante a fixação de inúmeros tratados internacionais e o arcabouço jurídico que fundamentam os regimes democráticos internos, as violações aos mesmos ainda são práticas comumente realizadas, seja por indivíduos isolados, seja pelo próprio Estado.

Postas estas considerações, a sociedade civil global será aqui entendida como um conjunto fragmentado de organizações e movimentos, cujas características, do ponto de vista da militância, são o seu trânsito internacional, agregando indivíduos de nacionalidades heterogêneas. De uma forma geral, a natureza que envolve seus objetivos transcendem problemas locais específicos, nos termos propostos por Fraser<sup>47</sup>, mas é justamente no âmbito regional que a publicização internacional de suas ações pretende repercutir.

Apesar das controvérsias referentes à participação, representação e financiamento (no caso das ONGI's), a sociedade civil internacional vem atuando de forma significativa nas mais diversificadas áreas, buscando o apoio da opinião pública em geral. De acordo com essa definição, pode-se considerar a Anistia Internacional e *Human Rights Watch* como integrantes dessa sociedade, enquanto organizações não-governamentais internacionais.

Por fim, uma última condição de emergência para a internacionalização de um discurso pró-Direitos Humanos a ser apresentada, foi observada na gestão contemporânea de um movimento discursivo que tenciona tornar a democracia um projeto predominante no mundo Ocidental, associando-a ao respeito pelos Direitos Humanos.

Dahl (2001) afirma que o século XX foi o século do triunfo democrático devido à perda gradual de legitimidade e força ideológica das formas não-democráticas de governo. A intensa democratização no final do século XX foi batizada por Huntington (1994) como a Terceira Onda

---

com muitos setores da economia mundial, atenuando uma postura passiva diante da interdependência econômica que dificulta condutas mais autônomas e auto-suficientes dos Estados.

Democrática do mundo moderno. Segundo ele, “nos 15 anos que se seguiram ao fim da ditadura portuguesa em 1974, regimes democráticos substituíram regimes autoritários em aproximadamente trinta países na Europa, Ásia e América Latina” (Ibid., p. 30).

Esse processo ganhou ainda mais consistência com o fim da Guerra Fria - simbolizada com a queda do muro de Berlim em 1989 - e a intensificação do processo de globalização, a partir da década de 90. Segundo Hurrell (1999, 66),

A globalização pode estar levando a uma maior homogeneização, não somente de planos de ação econômica, mas de formas viáveis de organização política, de valores societários e de preferências culturais: a ampla asserção e aceitação de formas democráticas de governo; (...); a emergência de um consenso restrito sobre a natureza e a importância dos Direitos Humanos.

No plano discursivo, observa-se que o discurso político democrático atual vem agregando cada vez mais a noção dos Direitos Humanos. Para entender esta tendência associativa, faz-se necessário uma breve explicação conceitual, através de uma noção desenvolvida por analistas do discurso e aplicada justamente ao caso da democracia por Pinto (1999)<sup>48</sup>.

A autora analisa, a partir das características intrínsecas do discurso, como o conceito de democracia se tornou historicamente um “significante vazio”. No sentido estrito do termo, “um significante vazio é um significante sem significado” (LACLAU, 1996, 69).

Para esclarecer tal argumento, deve-se ter em conta, primeiramente, que o discurso de um modo geral, “trabalha sempre na direção de fixar sentidos” (PINTO, op. cit., p. 80) e no estabelecimento de verdades. Este aspecto constitui o discurso político, em particular, como “um

---

<sup>47</sup> Vide Nota 10.

<sup>48</sup> A adoção pela simplificação de alguns conceitos elaborados pela complexa Teoria do Discurso não compromete em essência sua função explicativa. Para maiores informações da perspectiva apresentada e sua relação com outros conceitos fundamentais, ver - além da bibliografia citada na íntegra: Laclau & Mouffe (1985). Para a concepção de Foucault, na qual a produção dos discursos é controlada e disciplinada pelas relações de poder e dominação, ver: “A Ordem do Discurso”, 1996.

dos discursos mais complexos da sociedade, sua prática envolve não apenas a construção de uma visão de mundo a partir da luta com outras visões, como a necessidade de construir novos sujeitos que os suportem” (PINTO, 1989, 56).

Especificamente, “no campo do discurso democrático, deve-se ter presente que os significados, além de suas historicidades, estão sempre em disputa” (PINTO, 1999, 87). Esta disputa é travada no campo da luta social por sujeitos sociais e políticos. A democracia revela, portanto, uma opacidade em seu conteúdo significativo, cuja atribuição de sentidos é parcialmente fixada. Segundo Wallerstein (apud AVRITZER & SANTOS, 2001), enquanto a democracia no século XIX era uma aspiração revolucionária, no século XX ela se torna um *slogan* universal, mas vazio em seu conteúdo. A idéia de “lógica da equivalência”, que pressupõe a simplificação da complexidade do social (PINTO, 1999), auxilia na compreensão deste fenômeno.

Esta lógica é a “da real incorporação das diferentes demandas em um discurso libertário, em que nenhuma é completamente ela sem a outra, mas que todas têm um componente comum” (Ibid., p. 84). Conforme o exemplo da autora, “a democracia liberal se constitui em uma cadeia de equivalência com: liberdade de expressão, igualdade perante a lei, eleições dos governantes e representantes (Ibid., p. 85)”.

A ampliação desta lógica, ou seja, a equivalência destas idéias a partir da noção de “democracia liberal”, fez com que ela passasse a ter paulatinamente, um significante vazio em seu significado, na medida em que incorporou múltiplos sentidos<sup>49</sup>. E é exatamente esta característica polissêmica que permitiu que a defesa pelos Direitos Humanos fosse mais um

---

<sup>49</sup> É justamente esta característica que Pinto (1999, 90) atribui o sucesso de um projeto hegemônico na esfera discursiva, na medida em que o mesmo “se traduz na capacidade de articular em uma cadeia de equivalências um conjunto de lutas dispersas”.

sentido agregado a seu significado, fazendo também parte da lógica de equivalência do discurso democrático atual.

O fortalecimento mútuo desta relação vem sendo construído por uma multiplicidade de agentes: governos, movimentos sociais, ONG's, partidos políticos, organismos multilaterais - em especial, a ONU<sup>50</sup> -, etc.

Esta atualidade é importante de ser lembrada, pois, como se viu, a democracia “tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares” (DAHL, 2001, 13). No seu sentido contemporâneo, a democracia adquiriu um caráter liberal, cujo princípio básico é a garantia dos direitos e liberdades individuais, que, por sua vez, pressupõe o respeito aos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2002b). E isso é fundamental para a legitimidade do discurso dos Direitos Humanos no mundo Ocidental na medida em que depende do próprio êxito democrático, enquanto garantidor do “Estado de Direito<sup>51</sup>”.

A democracia liberal vem se tornando um projeto hegemônico no campo político (AVRITZER & SANTOS, 2001) pela adesão institucional aos regimes democráticos em larga escala - conforme Robert Dahl observou -, bem como pela adesão ao seu discurso.

Atualmente, o consenso sobre os benefícios da democracia liberal é assentado por amplos segmentos sociais e políticos, que vão desde integrantes de partidos políticos até expressivos setores acadêmicos<sup>52</sup>. Entretanto, a defesa pelos Direitos Humanos não é necessariamente

---

<sup>50</sup> O marco referencial mais expressivo neste sentido foi a Conferência de Viena, promovida pela ONU, em 1993, e que contou com a intensa participação de diversos segmentos da sociedade civil. Ela consagrou através de sua Declaração “o nexos indissolúvel entre a democracia, o desenvolvimento e os Direitos Humanos” (BICUDO, 2002).

<sup>51</sup> Os “Estados de Direito” são aqueles “onde funciona regularmente um sistema de garantias dos direitos do homem” (BOBBIO, 1992, 41). A democracia, em contraposição aos regimes autoritários, constitui-se, assim, em uma condição para a prevalência do “Estado de Direito”.

<sup>52</sup> Por mais que a democracia tenha sido objeto de inúmeras formulações e denominações teóricas, a primazia das liberdades individuais é pouca refutada. Uma das exceções mais significativas é figurada no embate entre as liberdades individuais e as concepções de bem comum, travado pelos liberais e comunitaristas, respectivamente. Pinto (1999, 56) aponta ainda um cenário complexo e contraditório na qual a democracia contemporânea está inserida: “por um lado, mais do que nunca, generaliza-se um consenso em torno da democracia, vista como valor universal a ser defendido e garantido; por outro, o modelo democrático liberal, que de certa forma parte das grandes

evocada. Isso não se trata de um paradoxo: como se observou, a indissociabilidade entre democracia e Direitos Humanos, vincula-se em um processo ainda em construção<sup>53</sup>. Apesar dos defensores dos Direitos Humanos entenderem que a democracia tornou-se uma condição *sine qua non* para sua prevalência, a recíproca nem sempre é verdadeira: muitos direitos que se incluem no âmbito dos Direitos Humanos - especialmente aqueles que hoje vem se constituindo enquanto tais - não foram ainda reconhecidos e são comumente violados em Estados democráticos.

É importante ressaltar que a adesão a um discurso pode estar revestida por um cálculo estratégico. No caso específico dos Estados nacionais, essa escolha se reflete inclusive nas relações diplomáticas, pois, segundo Hurrell (1999), a forma de governo ou o respeito aos Direitos Humanos vêm se tornando cada vez mais critérios políticos explícitos para admissões em blocos econômicos, instituições internacionais e alianças interestatais.

Os Estados Unidos é um ator governamental importante - por sua condição de primeira potência mundial e tradição democrática<sup>54</sup> - que vem expandindo o discurso do ideal democrático, conjugado ao respeito pelos Direitos Humanos. Conforme Hurrell (1999, 64),

No caso dos Estados Unidos, a questão geral dos Direitos Humanos está relativamente consolidada tanto na política externa como na consciência política, havendo significativas evidências de continuidade nesse sentido desde os meados dos anos 70 e uma forte reafirmação retórica da importância dos Direitos Humanos<sup>55</sup> e da democracia no discurso do governo Clinton a respeito da política de ampliação da democracia.

---

narrativas, tem sido constantemente posto em xeque pelos novos agentes sociais e políticos que emergem nestas décadas.”

<sup>53</sup> Para Hurrell (1999, 68), as diferenças e o pluralismo moral da sociedade mundial, apesar de uma série de convergências políticas, produzem inúmeras dificuldades “para manejar o complexo relacionamento entre democratização e Direitos Humanos”. Em relação aos últimos, o autor constata uma profunda divisão entre a visão ocidental e àquela do mundo asiático e islâmico, o que dificulta a elaboração de um consenso a respeito do tema.

<sup>54</sup> Esta tradição, que começou a ser constituída a partir da Declaração de Virgínia, em 1776, e despertou a atenção do filósofo francês Alexis de Tocqueville (1994) já no século XIX. Segundo ele, seu exame sobre a América não foi apenas para satisfazer sua curiosidade pessoal sobre àqueles costumes; pretendeu, também, encontrar ensinamentos que os europeus pudessem aproveitar.

<sup>55</sup> A partir do 11 de Setembro, porém, o governo norte-americano se deparou com a necessidade de adotar uma série de medidas drásticas no plano da segurança nacional, cuja realização debilitou a garantia das liberdades individuais de seus cidadãos.

A consideração do lado negativo desse tipo de política também deve ser pensada. Cohen (2003, 441) adverte que esforços recentes são “realizados por governos muito poderosos de invocar normas “humanitárias” ou princípios democráticos para encobrir projetos de intervenção e dominação<sup>56</sup>”.

De qualquer forma, “a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX . Se continuará a ocupar esse lugar no século em que agora entramos, é uma questão em aberto<sup>57</sup>” (AVRITZER & SANTOS, 2001, 39).

Portanto, conclui-se a existência de uma provisoriade do poder de permanência da democracia enquanto discurso, que é estendida para a própria noção dos Direitos Humanos. Expõe-se, a partir daí, a própria suscetibilidade dos direitos adquiridos ao longo da história, pois “as garantias dos direitos não se dão por uma universalidade *a priori*, mas pela garantia de suas condições de emergência (inclusive da própria condição de universalidade) no campo da luta social” (PINTO, 1999, 79).

Os defensores dos Direitos Humanos se deparam assim com um desafio: garantir a própria democracia, uma vez que ela é em si a condição de emergência que assegura momentaneamente todas as outras<sup>58</sup>. Apesar de a relação entre as condições de emergência e o

---

<sup>56</sup> Em relação aos Direitos Humanos, essa mesma advertência é realizada por Costa (2003) e Chandhoke (2002). Ambos apontam o perigo da adoção de um catálogo universal de Direitos Humanos, cujo conteúdo condiz ao processo histórico específico das sociedades ricas do Norte. A partir desse parâmetro, uma lógica procedimental hierarquizada e evolucionista é exportada para outras culturas, que, por seu turno, necessitam amadurecer conforme suas próprias especificidades tal processo.

<sup>57</sup> Essa dúvida é justamente o que Pinto (1999, 89) considera como parte do próprio sucesso do processo democrático: “o que torna o projeto hegemônico ou o projeto democrático exitoso é antes de qualquer coisa a indeterminação, pois se esta não estiver presente, não estamos frente à hegemonia, mas frente à sua negação, à suposta fixidade final de sentidos”.

<sup>58</sup> É necessário lembrar que o ideal democrático permeia e estimula todas as outras condições de emergência apresentadas - nas questões da ONU, no aparecimento da sociedade civil internacional, nas tentativas de instituir

discurso não ser linear, pois, às vezes, “as condições iniciais desaparecem e o discurso permanece” (PINTO, 1984, 39), é muito improvável que o discurso pelos Direitos Humanos seja sustentado com a ausência das práticas e do discurso democrático.

Esta observação serve apenas para lembrar que os avanços alcançados nesse sentido não podem ser dados como conquistas perenes: sua sobrevivência e continuidade necessitam de um constante processo de construção e reafirmação. Afinal, “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 1992, 5)<sup>59</sup>.

### ***2.3 Direitos Humanos e Brasil: particularidades de uma trajetória***

Nesse momento, é necessário observar a dificuldade da tarefa de conceituar os “Direitos Humanos”, visto a multiplicidade de suas possíveis abordagens: filosófica, ética, jurídica, histórica e política (BOBBIO, 1992). Segundo Hogemann (2002), “a questão relativa às várias denominações dos direitos humanos, pode ser convergida para uma só: Direitos Fundamentais”. Entretanto, o termo “Direitos Humanos” - assim como se viu em relação ao conceito de “democracia” - foi incorporando várias noções de direitos, a partir da ampliação de sua lógica de equivalência.

---

uma governança global democrática -, tornando-se, de certa forma, uma das condições de emergência das próprias condições de emergência analisadas.

<sup>59</sup> O autor sustenta a tese de que o direito “é um fenômeno social” (BOBBIO, 1992, 32). Isso refuta as idéias jusnaturalistas e contratualistas, nas quais “os homens têm direitos naturais anteriores à formação da sociedade, direitos que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão” (BOBBIO, 1998, 353). Assim, sua condição de direitos históricos os torna passíveis de transformação e ampliação, uma vez que “os direitos ditos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana” (BOBBIO, 1992,32). A mesma noção é conhecidamente compartilhada por Hannah Arendt. Assim, a própria idéia de retrocesso de direitos não pode ser descartada.

Sua multiplicação de forma acelerada (BOBBIO, 1992) permite dizer que os Direitos Humanos também podem ser pensados em certos contextos como portadores de um “significante vazio” em seu significado, na medida em que o espaço dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais foram reivindicados dentro da noção ampla de “Direitos Humanos”.

A construção histórica dessa evolução é representada, geralmente, por três gerações<sup>60</sup>.

A primeira se refere à salvaguarda das liberdades individuais, constituintes dos direitos civis assim como a igualdade perante a lei e o direito à propriedade (CARVALHO, 1998). Marcada por um forte movimento teórico e filosófico, ela “foi gestada no século XVII, com a formulação da doutrina moderna sobre os direitos naturais, que embasou ideologicamente a luta que culminou com a criação do Estado Moderno e a transição do sistema feudal para o capitalismo” (HOGEMANN, 2002). Foi, porém, no século XVIII, com a Declaração de Virgínia (nos Estados Unidos, em 1776) e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (na França, em 1789) que eles foram formalmente expressados (AS GERAÇÕES..., 2002).

A segunda geração compreende os Direitos Sociais, Políticos e Econômicos e remetem, basicamente, a uma noção mais efetiva de igualdade, que pressupõe uma intervenção direta do Estado. Ela foi “resultado do embate entre as forças sociais, que se dá com o desenvolvimento do modelo burguês de sociedade, de um Estado liberal que se consolida através de um espetacular desenvolvimento da economia industrial” (HOGEMANN, 2002). Foram primeiramente representados nas Constituições Mexicana (1917) e Russa (1919), (AS GERAÇÕES..., 2002).

---

<sup>60</sup> Trindade (2000) acusa Norberto Bobbio de ter se apropriado da tese das gerações dos Direitos Humanos que teria sido, conforme o primeiro, formulada originalmente por Karel Vasak, em Estrasburgo, 1979, a partir da bandeira francesa “*liberté, égalité, fraternité*” (as expressões correspondem, respectivamente, a cada geração em ordem cronológica). A despeito da veracidade ou não desta observação, o que talvez Trindade desconheça é que mesmo antes de Vasak, T. H. Marshall em 1967, já havia elaborado sua tese da evolução de direitos que compõem a cidadania: os direitos civis, políticos e sociais, na ordem indicada com referência no caso inglês (CARVALHO, 1998). O que Bobbio salienta é que as declarações características da primeira fase nasceram como teorias filosóficas, tendo sua realização prática na segunda fase. A terceira, por sua vez, transformou a afirmação dos direitos em universal e positiva (BOBBIO, 1992).

Basicamente, os Direitos Sociais compreendem os direitos relativos à saúde, educação, previdência e assistência social, lazer, trabalho, segurança e transporte (BOBBIO, 1998 e HOGEMANN, 2002) e pressupõem a participação dos cidadãos na riqueza coletiva. Segundo Bobbio (1992, 70), “a evidência de multiplicação por especificação ocorreu principalmente no âmbito dos direitos sociais”, sendo esses “uma conquista típica do século XX” (CARVALHO, 1998, 280).

Os Direitos Políticos asseguram “uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado” (BOBBIO, 1998, 354), garantindo a todos cidadãos o direito de votar e serem votados (CARVALHO, 1998)<sup>61</sup>. Já os Direitos Econômicos se referem ao direito do pleno emprego, transporte integrado à produção e direitos do consumidor (HOGEMANN, 2002).

A Terceira Geração<sup>62</sup> abrange os direitos dos povos ou direitos da solidariedade, empregando-lhes a noção de universalidade. Foram instituídos com a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela ONU em 1948 e pela Declaração Universal dos Direitos dos Povos (1976). Segundo Piovesan (2002a),

Foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que introduziu, ineditamente, uma linguagem renovada aos Direitos Humanos. Pela primeira vez, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao elenco dos direitos sociais, econômicos e culturais. A Declaração afirma que sem liberdade não há igualdade possível e, por sua vez, sem igualdade, não há efetiva liberdade. Consolida a concepção contemporânea de Direitos Humanos, que estabelece a natureza indivisível, interrelacionada e interdependente desses direitos.

---

<sup>61</sup> Os Direitos Políticos foram consubstanciados por Robert Dahl como algumas das condições para a existência da poliarquia: liberdade de associação e de expressão política, sufrágio inclusivo, idoneidade das eleições, etc. (DAHL, 1997).

<sup>62</sup> Na atualidade, existem discussões sobre uma Quarta Geração de Direitos. Refere-se, principalmente, às questões do desenvolvimento sustentável, do Direito à Vida das Gerações Futuras, da Bioética, etc (AS GERAÇÕES..., 2002).

Os Direitos Humanos, a partir desta Declaração, possuem como características gerais: a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, a efetividade, a interdependência/complementaridade e a universalidade (AS CARACTERÍSTICAS..., 2002).

As questões de maior polêmica, entretanto, giram em torno dos dois últimos aspectos.

O universalismo normativo que o termo “Direitos Humanos” evoca, encontra claros limites na multiplicidade de várias identidades étnicas, nacionais e culturais que compõem a realidade social do mundo contemporâneo.

Segundo André-Jean Arnaud (apud HOGEMANN, 2002), “a idéia do universalismo é fruto do pensamento filosófico ocidental caracterizado pela visão etnocentrista de que os valores válidos para o ocidente são *urbi et orbi*”. No entanto, a rejeição de um alcance universal dos Direitos, acaba abrindo espaços para que as perigosas premissas do relativismo possam ser proferidas, transformando as relações de poder em práticas culturais. Segundo Rolim (2002),

Estamos, então, diante de um conflito ético que justapõe dois valores absolutamente imponderáveis: a consideração pela independência e autonomia, de um lado, versus a intolerância diante da violência, de outro. Apenas a ética universalista dos Direitos Humanos pode manter a exigência de respeito e luta pela afirmação dos dois valores. Se, pelo contrário, tomarmos como suficiente a aceitação cultural de determinadas práticas nesta ou naquela comunidade situada historicamente – abandonando, portanto, a perspectiva universalista – estaríamos absolutamente desarmados teórica e politicamente para questionar o mal radical produzido com grande aceitação “interna” pelo nazismo na Alemanha, por exemplo. Além da imensa desvantagem epistemológica pressuposta, estaríamos nós mesmos ameaçados pela condição indesejável de sermos cúmplices da barbárie.

Desta forma, alguns autores apontam a necessidade atual de constituir o direito à diferença como o direito humano fundamental. Isso envolve um processo de desconstrução cultural, cuja prática revelou-se para Fraser (1999) como o remédio transformativo ideal para o problema do reconhecimento das diversidades culturais.

Quanto à questão da indivisibilidade, o ex-presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Marcos Rolim, deu sua opinião em entrevista realizada para a presente pesquisa,

Eu acho que esse discurso que o sistema ONU criou, de que os DH são indivisíveis, é uma bobagem. Quer dizer, a idéia de que ou todos ou nenhum. Essa idéia é errada, ela é fundamentalmente errada. Quer dizer, os DH, esses direitos, eles são complementares, eles devem ser exigidos sempre de todos os Estados, mas o grau de exigibilidade de cada um é diferenciado. Eu acho que para os primeiros não há desculpa do Estado, para os segundos há. Quer dizer, qualquer Estado, qualquer governo, pode dizer, bom, eu quero garantir saúde para todos, mas eu, no momento, não posso garantir isso, eu preciso para isso aumentar as verbas, eu preciso de um plano de dez anos. Tudo bem. Isso é aceitável. Agora, nenhum governo pode dizer, bom, eu não posso garantir liberdade de expressão agora, eu não posso garantir que a imprensa seja livre.

A própria conquista gradual dos direitos demonstra que as suas exigências não se deram de forma indivisível. Todavia, o que a ONU parece indicar, quando argumenta pela indivisibilidade e interdependência, é a negação de qualquer hierarquia que possa servir de justificativa para posturas negligentes dos Estados membros, em relação ao respeito de determinados direitos em detrimento de outros. Miranda (2002c), afirma que “desde a Conferência Internacional de Viena, em 1993, vem sendo reafirmada a indissociabilidade dos direitos humanos e a recusa da prioridade dos direitos civis e políticos como primeira etapa”. No 5º parágrafo de sua Declaração, está explícita a idéia de “tratá-los globalmente, de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase” (PIOVESAN, 2002a).

O Brasil teve, segundo Carvalho (1998), um processo peculiar, no que se refere à evolução dos direitos adquiridos de forma geral. O autor sustenta, baseado no estudo de Marshall, que diferentemente da Inglaterra, onde se viu uma conquista evolutiva dos direitos civis, políticos e sociais - nesta ordem -, o Brasil percorreu uma trajetória inversa, deixando obstáculos para o exercício de uma real cidadania.

Seu argumento reside no fato de que a existência dos direitos políticos se deu sem o prévio desenvolvimento dos direitos civis, uma vez que os dois foram ao mesmo tempo registrados pela Constituição imperial de 1824. Segundo ele, a pressão popular pelo direito ao voto no país foi quase inexistente, sendo seu único expoente significativo o movimento das “Diretas Já”, na década de 80.

Essa questão, por sua vez, remete às próprias origens históricas da relação entre Estado e sociedade no Brasil. A formação do Estado-nação brasileiro não foi um produto da sociedade civil, tendo internalizado e consolidado as estruturas monárquicas de Portugal, dando simplesmente uma continuidade ao aparato administrativo colonial (TRINDADE, 1985). Para o autor, isso revelou uma constituição precoce do Estado e tardia da sociedade brasileira, ao contrário do caso argentino.

As mudanças de cima para baixo, no caso brasileiro, foram apontadas por Buarque de Holanda (1995), Carvalho (1987) e Faoro (1975), nos episódios da Independência e da Proclamação da República do Brasil. Esse último adota uma visão estadocêntrica na formação política do Brasil, na qual a correspondência entre Estado e representação é praticamente inexistente.

A leitura do Estado patrimonial weberiano - apropriada primeiramente por Faoro (1975), no caso do Brasil - estabelece uma relação verticalizada entre Estado e sociedade, no qual o primeiro define as regras de interação com a segunda. Tributa-se daí, a idéia de um Estado que concede direitos em contraposição a uma conquista da sociedade civil. A concessão dos Direitos Sociais no período varguista é a exemplificação desse tipo de postura.

Porém, não se pode desconsiderar que a sociedade civil brasileira demonstrou condutas menos passivas diante das preconizadas por esse modelo: as Revoltas do século XIX, o episódio da Revolta da Vacina, bem como outras lutas regionais isoladas.

Mas, sem dúvida, foi no final da década de 70 que a sociedade civil brasileira se articulou em torno de uma causa, marcada pelo legado estatal autoritário, isto é, a luta pela redemocratização no país.

Foi nesse período, “que setores da esquerda brasileira, depois de décadas de descaso para com a democracia - que era tratada apenas como tática para se chegar a um fim -, começa a reafirmá-la como um fim em si mesma” (VIEIRA, 2005, 15). O exemplo dado por Pinto (1999, 69) é bastante ilustrativo no caso da defesa da democracia na América Latina. Segundo a autora, “foi justamente o êxito desses golpes (no caso, os golpes militares), em um grande número de países do continente que deu as condições de emergência para novos discursos, de extração democrática, nos quais as esquerdas, até então refratárias à idéia, conjugam-se em torno da luta pela redemocratização”.

A violação constante aos Direitos Humanos pela Ditadura Militar<sup>63</sup> fez com que a luta por sua proteção viesse associada à idéia de democratização. Esse movimento foi gestado durante o período da repressão, através do engajamento de diversos setores da sociedade civil brasileira.

Dentre estes segmentos, destaca-se em particular, a atuação de diferentes organizações das Igrejas Cristãs na década de 70: a Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE), a Comissão Brasileira Justiça e Paz<sup>64</sup> - criada em 1968 e que, segundo Vieira (2005, 47), “foi o embrião do movimento dos Direitos Humanos no Brasil” -; a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo; o CIMI (Conselho Indigenista Missionário); os Centros de Educação Popular; as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base); os teóricos da Teologia da Libertação, a JOC (Juventude

---

<sup>63</sup> Vieira (2005, 97) lembra que, paradoxalmente, “o regime continuou a legislar no campo dos direitos sociais” a despeito da supressão dos direitos civis e políticos.

<sup>64</sup> Foram criadas pelo Brasil várias CJP's regionais.

Operária Católica); JUC (Juventude Universitária Católica); as Pastorais (Carcerária, do Menor, da Terra, etc), entre outras (BOVO, 2002 e A LUTA..., 2002<sup>65</sup>).

Bovo (2002<sup>66</sup>), corroborando a tese de Landim, acredita que muitas dessas organizações já adquiriam nesta época alguns contornos das organizações não-governamentais atuais. A autora aponta algumas características típicas desse período de tais grupos: “o trabalho voluntário, a maioria de seus membros eram cristãos com algum tipo de vinculação com a Igreja e/ou com a esquerda e comprometidos com a transformação social” (apud Bovo, 2002, 32.).

O período de 1968/72 foi alvo de intensas denúncias pela Anistia Internacional no Brasil.

O “Relatório sobre as Acusações de Tortura no Brasil” do período 1971/72 indicou que a AI atuava em 160 casos e investigava mais 50 no país. Segundo Bovo (2002, 137), o relatório “é considerado pela militância de Direitos Humanos como o primeiro grande documento a denunciar essas violações”. Atestou-se o número de 1081 vítimas do regime e 422 torturadores.

Bovo (op. cit., p. 137) reproduz o seguinte trecho da reação do governo brasileiro na época:

*La famosa “Amnesty International”... instrumento del comunismo terrorista que, desde Londres apoya a las guerrillas del mundo entero. Esa “Amnesty” promueve campañas en los centros mundiales para amnistiar a criminales terroristas, basándose siempre en mentiras y difamaciones contra los gobiernos democráticos. Viene desarrollando una campaña sistemática contra o Brasil, inventando torturas, asesinatos y actos de violencia, como parte integrante de una técnica difamatoria que sirve a los objetivos del comunismo.*

---

<sup>65</sup> Este artigo lembra também o papel do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) - “que contribuiu para analisar e desmontar os mecanismos sociais, econômicos e políticos do regime de exceção” - e do Comitê Latino-Americano pelos Direitos Humanos no Cone Sul (CLAMOR) na luta pelos Direitos Humanos durante a ditadura.

<sup>66</sup> O livro de Cassiano Ricardo Martines Bovo foi resultado de sua tese de doutorado, defendida em 2000, pela PUC de São Paulo, sobre a Anistia Internacional. O trabalho revela sua minuciosidade na publicação de dados e informações ricas e inéditas, obtidas por uma extensa pesquisa em documentos e realização de entrevistas, inclusive com as vítimas de violações de direitos. Cabe lembrar que o autor é militante da organização.

E, em 1972, a Censura proíbe a imprensa brasileira de publicar notícias da Anistia Internacional (ESTADÃO, 1972).

Apesar de a Seção Brasileira da Anistia Internacional ter sido criada em 1985, Bovo (2002) constatou que, desde 1977, já havia a existência de membros individuais em São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba.

Segundo Herkenhoff (2002a), a resistência à Ditadura foi crescendo paralelamente à intensificação das formas de repressão. Essa luta foi protagonizada também por uma série de trabalhadores, estudantes, intelectuais, jornalistas, artistas, advogados, familiares de presos políticos e parlamentares do MDB, através dos movimentos sindical e estudantil, da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), da imprensa alternativa, da ABI<sup>67</sup> (Associação Brasileira de Imprensa), das organizações da esquerda clandestina, entre outros (A LUTA..., 2002 e HERKENHOFF, 2002a).

Em 1978, a concentração de forças dos opositores da Ditadura culminou na criação dos primeiros Comitês Brasileiros da Anistia, que levaram nas diversas capitais do país, a luta pela “anistia ampla, geral e irrestrita” dos perseguidos políticos para as ruas (COSTA, 2002).

No ano seguinte, os Centros de Defesa de Direitos Humanos (CCDHs) foram constituídos por grupos de denúncia à repressão do regime, mantendo uma certa autonomia, inclusive em relação às instituições eclesiásticas. O I Encontro dos Centros de Defesa dos Direitos Humanos, em 1979, “definiu como áreas prioritárias de ação: violência policial saneamento básico, creches, orientação trabalhista e organização de grupos de saúde” (VIEIRA, 2005, 49). Essa abordagem afirmou à época para os setores militantes, os direitos coletivos, para além dos direitos individuais e civis (Ibid.).

---

<sup>67</sup> Para Vieira (2005), a OAB, a ABI e as CJP's (Comissões de Justiça e Paz) foram as organizações que mais se destacaram na defesa de presos políticos.

A participação da sociedade civil brasileira contribuiu significativamente para a promulgação da Lei da Anistia<sup>68</sup> em 28 de agosto de 1979, durante a presidência de João Baptista Figueiredo. Esse fato, aliado à extinção da Arena e do MDB, no mesmo ano, foram os marcos institucionais da perda paulatina de sustentação do regime. A partir daí, as perspectivas para a redemocratização no país foram abertas.

O início dos anos 80 trouxe consigo novas possibilidades legais de organização social e política, o que veio a ampliar o cenário para uma maior organização da sociedade civil brasileira, cuja evidência de articulação teve o ano de 1979 como referência. A formação de partidos políticos opositoristas de fato - especialmente do Partidos dos Trabalhadores, cujas raízes remontam aos movimentos sindicais e populares (PAOLI & TELLES, 2000) -, de um “novo sindicalismo”, de movimentos sociais e de outras formas de associativismo civil foram protagonizados pela pluralidade de velhos e novos atores da cena política. Muitos ativistas de Direitos Humanos durante o período ditatorial encontraram novos canais de interlocução com o Estado brasileiro, em vias de democratizar-se. Nesse contexto, a abordagem sobre a questão dos Direitos Humanos foi se tornando cada vez mais viabilizada.

A criação da Comissão de Direitos Humanos na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, pioneira no Brasil, em 1980 (RIO GRANDE DO SUL, 2000) e a fundação do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) em 1982<sup>69</sup>, são dois exemplos desse registro no início da década, constituindo-se como importantes atores até os dias de hoje.

---

<sup>68</sup> Entretanto, a Lei da Anistia não teve a abrangência desejada da pauta de reivindicações populares. A chamada “Anistia Recíproca” anistiou, inclusive, os próprios torturadores do regime (HERKENHOFF, 2002a).

<sup>69</sup> As origens do MNDH remontam ao I Encontro Nacional de Direitos Humanos - em 1982, Petrópolis, RJ - que contou com a participação de muitos segmentos da sociedade civil brasileira que atuavam já no período da Ditadura. Fizeram-se presentes vários representantes de entidades das CCDHs (Centros de Defesa dos Direitos Humanos), Comissões de Justiça e Paz e Igrejas Evangélicas (ORIGENS..., 2002).

A abertura do processo de democratização - cujo desiderato foi expresso na Campanha das “Diretas Já”, em 1984, por milhares de cidadãos - proporcionou não só a aparição de atores coletivos, como também, de temáticas suscitadas com novas tonicidades. Segundo Paoli e Telles (2000, 108),

Os movimentos sociais se ampliaram e diversificaram, trazendo para o debate público um amplo leque de temas e questões que traduzem uma litigiosidade sempre renovada, recobrando as mais diversas dimensões da vida social: questões relativas às discriminações de gênero, raça e etnia, ecologia e meio ambiente, violência e direitos humanos, passaram a compor, no decorrer da década, uma agenda pública de debates, projetando na esfera política concepções ampliadas de direitos e cidadania que incorporam as exigências de equidade e justiça nas dimensões societárias e culturais que afetam identidades, existências e formas de vida.

A partir daí, os Direitos Humanos deixaram de ser sinônimo de “não tortura” no país, sendo paulatinamente incorporado pelo Estado brasileiro em seus diversos aspectos. No plano jurídico institucional, Piovesan (2002c) afirma que

No caso brasileiro, o processo de incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de seus importantes instrumentos é consequência do processo de democratização. O marco inicial do processo de incorporação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Direito brasileiro foi a ratificação, em 1º de fevereiro de 1984, da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. A partir dessa ratificação, inúmeros outros relevantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos foram também incorporados pelo Direito Brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988.

Segundo Carbonari (2003, 23), “a Constituição Brasileira reconhece integralmente a vigência dos Direitos Humanos”. Além disso, a Constituição “Cidadã”, de 1988, assegurou ao regime democrático brasileiro as clássicas condições poliárquicas estabelecidas por Dahl<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> São elas: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos de competirem por apoio; 6) existência de fontes

(1997). Nota-se que a garantia de pelo menos três delas foram fundamentais para a atuação livre de constrangimentos da sociedade civil brasileira: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão e a existência de fontes alternativas de informação. Essas circunstâncias permitiram, inclusive, uma maior presença das ONGI's em território brasileiro e sua eventual articulação com setores da sociedade civil nacional, o que tornou o Estado brasileiro mais suscetível às formas de controle internas e externas.

Contudo, percebeu-se que o processo histórico brasileiro não incorporou de forma progressiva a agenda dos Direitos Humanos expressada nas Três Gerações de Direitos, que foi, posteriormente, associada à democracia e ao liberalismo de mercado (HURRELL, 1999).

Esse fenômeno observado por Hurrell (1999) foi consolidado no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988. Neste caso, porém, não se pode afirmar que uma mera concessão estatal de direitos foi anunciada, uma vez que a sociedade civil participou não só da luta anterior pelos Direitos Humanos como da elaboração da própria Carta Magna<sup>71</sup>.

As especificidades dessa construção no caso brasileiro - a despeito dos avanços nos últimos anos - expõe ainda hoje a fragilidade de uma prática mais impositiva sobre a questão dos Direitos Humanos. Porquanto, o problema central dessa investigação é o de verificar a fiscalização nessa área pelas ONGI's Anistia Internacional e *Human Rights Watch* sobre o Estado brasileiro nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

---

alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições que tornem as políticas governamentais dependentes das eleições e outras manifestações de preferências (DAHL, 1997).

<sup>71</sup> A primeira idéia foi que se formasse uma Assembléia Constituinte Autônoma que seria dissolvida após a promulgação da Constituição (HERKENHOFF, 2002b). Essa intenção não foi aceita pelo governo e a Constituição acabou sendo elaborada pela Constituinte Congressual. Porém, "... o Regimento da Assembléia Nacional Constituinte acolheu o pedido do Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte e admitiu a iniciativa de emendas populares" (Ibid.). Isso permitiu uma maior participação da população na elaboração da Constituição, que esteve presente durante todo o funcionamento da Assembléia. Cerca de 122 emendas foram propostas, com o total de 12.265.854 de assinaturas.

É indispensável assinalar a inclinação estatal no período 1994-2002 em admitir e, de certa forma, estimular esse tipo de monitoramento. Em primeiro lugar, como se verá no Capítulo 3, o governo federal estabeleceu um diálogo permanente com a sociedade civil na área de Direitos Humanos. Em segundo, ele foi o primeiro governo brasileiro que oficializou o discurso pelos Direitos Humanos através da implementação seriada de políticas públicas sem precedentes no assunto. Em conformidade com a conjuntura descrita ao longo desse capítulo, cumpre dizer que esse tipo de postura adotada pelo Estado no período conteve, em muitas ações, um plano estratégico para fortalecer a imagem internacional do governo federal, entre outros fatores.

A questão que se coloca é desafiadora: em que medida os representantes de uma sociedade civil internacional, que dispensam formas de controle sobre si mesmos, são capazes de promover um *accountability/social* externo sobre os agentes governamentais no Brasil?

Por mais paradoxal que isso soe, o dinamismo e a vitalidade da esfera política, aportam-se, justamente, nas suas vicissitudes, antagonismos e contradições. Pertencente a esse quadro, a luta pelos Direitos Humanos é em si um processo contraditório, que não dispensa conflitos, obstáculos e resistências (PINHEIRO & NETO, 2002a), bem como todos os outros que envolvem as relações de poder entre Estado e sociedade civil.

### **3 A BUSCA POR “RESPONSABILIZAÇÃO”: A ATUAÇÃO DA AMNESTY INTERNATIONAL E HUMAN RIGHTS WATCH NO BRASIL (1994-2002).**

#### ***3.1 Apresentação***

A consideração anterior das condições estruturais pelas quais a luta pelos Direitos Humanos pôde ser evocada e legitimada no mundo e no Brasil permitiu um entendimento das estruturas normativas e informais que possibilitaram a exposição e, portanto, vulnerabilidade do Estado brasileiro - especialmente, a partir da década de 80 - em relação aos compromissos constitucionais e internacionais firmados para a proteção dos Direitos Humanos em território nacional.

A seguir, algumas características gerais da *Amnesty International* e da *Human Rights Watch* estão descritas em termos de atuação no mundo e no Brasil. Posteriormente, o apontamento das violações mais recorrentes aos Direitos Humanos no Brasil por ambas ONGI's,

está subdividido em duas áreas temáticas correspondentes à análise dos materiais e relatórios produzidos por essas organizações, no período de 1994 até 2002.

Para introduzir, lembra-se que os trabalhos realizados pela *Anistia Internacional* e *Human Rights Watch* no Brasil não se dão de forma conjunta. Embora a AI e HRW tenham o objetivo comum de proteger e observar a proteção dos Direitos Humanos, essas organizações atuam isoladamente em solo brasileiro, estabelecendo, eventualmente, contatos informais entre si<sup>72</sup>. Além disso, possuem estruturas organizativas e táticas de trabalho diferenciadas.

Em termos legais, tem-se que para as organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo atuarem em território nacional, é necessário que se faça um pedido formalizado através de um requerimento assinado pelo presidente da organização estrangeira ou pelo seu representante legal no Brasil, dirigindo-o ao Ministro da Justiça. A solicitação para a autorização do funcionamento em território nacional é realizada após a devida qualificação documental<sup>73</sup>. A prestação de contas se dá anualmente ao Ministério da Justiça, com a apresentação do “Relatório Circunstanciado”. Segundo parecer governamental disponível no *site* oficial do MJ, esse tipo de prestação de contas serve como um instrumento de fiscalização<sup>74</sup>, além de estimular a organização da sociedade civil (BRASIL, [2005b]).

---

<sup>72</sup> O entrevistado da AI, quando questionado a respeito da relação entre AI e HRW no Brasil, respondeu: “*manteniamos contactos informales pero no hubo parcerias*”. Em contrapartida, em algumas campanhas internacionais pode existir uma cooperação mais formalizada, como é o caso da atual parceria entre a AI, HRW e mais doze organizações, que vem atuando contra a possibilidade de institucionalização da tortura pelo governo do Reino Unido (AMNESTY INTERNATIONAL, [2005a]).

<sup>73</sup> Segundo a ABONG ([2005]), a autorização para o funcionamento das entidades civis estrangeiras no país depende da “aprovação dos seus estatutos (ou atos constitutivos, nos termos do art. 11º, parágrafo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil) pelo Presidente da República. Com a autorização, não perde a entidade o seu caráter de estrangeira. Quaisquer prerrogativas conferidas às associações nacionais, que forem além do regime comum de direito privado, somente serão extensíveis às associações ou fundações estrangeiras autorizadas se houver reciprocidade de tratamento nos seus países de origem para as associações ou fundações brasileiras. A autorização de funcionamento de organização estrangeira no Brasil pode ser revogada se a organização deixar de cumprir as obrigações exigidas pelo governo para o seu funcionamento no país”

<sup>74</sup> O Senado Federal, nos anos de 2001/2002, instalou uma CPI, destinada a apurar as denúncias a respeito de ações irregulares de algumas ONG’s. Especificamente, tratou da questão ambiental e ONG’s estrangeiras, o que alterou os padrões de autorização para o funcionamento deste tipo organização em território nacional (BRASIL, [2004]).

Mas, a atenção aos Direitos Humanos da AI e da HRW sobre o Estado brasileiro é bastante anterior a essa medida recente do governo federal. O reconhecimento e a legitimidade internacional de ambas organizações - conferido pela seriedade dos trabalhos e pelo *status* consultivo que obtém no ECOSOC<sup>75</sup> -, fazem com que a República Federativa do Brasil, enquanto um Estado membro da ONU e da OEA, não ofereça maiores resistências à atuação dessas organizações<sup>76</sup>. Porém, isso não significa que as mesmas não encontrem alguns obstáculos em visitas a determinados órgãos públicos - principalmente instituições prisionais<sup>77</sup> - e que os defensores dos Direitos Humanos no Brasil estejam imunes a ameaças e intimidações.

De qualquer forma, a prestação de contas das ONGI's se dirige muito mais às suas matrizes internacionais do que propriamente ao Estado brasileiro. No caso da AI, o polêmico fechamento da Seção Brasileira em 2001 - criada oficialmente em 1985 - pelo Comitê Executivo Internacional<sup>78</sup> da organização, suscitou uma série de versões sobre a real causa de sua extinção no Brasil. Bovo (2002, 179) esclarece em parte tal intervenção:

---

<sup>75</sup> Em relação aos trabalhos da AI, Rolim, em entrevista, afirma: “A opinião da Anistia, os relatórios anuais, as denúncias que ela faz, repercutem muito fortemente no sistema ONU. Quer dizer, o sistema das Nações Unidas, ele é muito permeável ao trabalho da AI, ela é muito considerada. Enfim, e os governos sabem que a posição da Anistia, ela repercute muito fortemente na opinião pública mundial, especialmente, na opinião pública européia.”

<sup>76</sup> O incentivo e o apoio às ONGI's pelos Estados-membros das OIG's (Organizações Intergovernamentais) faz parte da própria relação entre OIG's e ONGI's, na qual muitas das segundas foram promovidas pela primeiras (HERZ & HOFFMAN, 2004). O Brasil é ainda Estado membro da OEA (Organizações dos Estados Americanos) - criada em 1948 pelo Acordo de Bogotá -, OIG que congrega a AI e HRW no registro das associações civis que dela participam, tendo a questão dos Direitos Humanos como uma de suas prioridades - explicitada na Comissão Interamericana de Direitos Humanos criada em 1953 -, à semelhança da ONU. Segundo a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1996), “*The Brazilian government imposed no formal obstacles to human rights monitoring, and Brazil continued to maintain a well developed network of human rights nongovernmental organizations (NGOs). These groups promoted the rights of women, children, indigenous groups, rural laborers and activists, prisoners and others victimized by human rights violations. These groups, however, did face threats, intimidation, and physical violence from police and fazendeiros (ranchers)*”.

<sup>77</sup> Segundo Relatório da AI (1999a, 48) “algumas penitenciárias e delegacias ou distritos policiais negaram acesso a grupo de direitos humanos”. Dentre elas, consta o Instituto Penal Paulo Sarasate (Ceará), Penitenciária Barreto Campelo (Pernambuco), Penitenciária do Roger (Paraíba).

<sup>78</sup> O Conselho Internacional é a autoridade suprema da AI e designa os nove membros do Comitê Executivo Internacional (CEI), que, por sua vez, estabelece lideranças e seções regionais. O Secretariado Internacional (SI) - localizado em Londres - administra o cotidiano da AI, sendo “a espinha dorsal da organização” (BOVO, 2002, 41). Possui cinco departamentos – Investigações, Membros e Campanhas, Administração, Imprensa e Publicações –, um Centro de Documentação e dois gabinetes - Jurídico e do Secretário Geral, sendo constituído por mais de 300 funcionários com mais de 50 nacionalidades.

Em 20 de dezembro de 1999 a SBAI sofre intervenção, com perda de status de Seção, após visita de membros do CEI e do SI, no período de 11 a 19 de dezembro de 1999. O status de Seção só foi restabelecido a partir da Assembléia Geral de 29 de abril de 2000, realizada em Campinas, que, no entanto, teve sua legalidade questionada juridicamente pelo Comitê Executivo que fora destituído quando da intervenção. A partir daí a SBAI viveu uma situação dúbia: foi reconhecida pela CEI e SI (portanto, no âmbito da AI), mas inexistente pela lei brasileira que anulou a Assembléia de Campinas. O reconhecimento da Seção pela lei brasileira se deu às vésperas da Assembléia de Belo Horizonte, em 28 de julho de 2001, que decidiu pela extinção da SBAI.

A repercussão desse fato nos dias de hoje não impediu a atuação de membros isolados e grupos em território nacional<sup>79</sup> e nem que o Brasil deixasse de ser alvo de constantes denúncias.

Atualmente, as estimativas de membros da AI, espalhados nos 150 países em que atua, é de mais de 1.800.000 membros (AMNESTY INTERNATIONAL, [2005b]). No Brasil, foi constatada a presença de 1.094 membros individuais no ano de 1999<sup>80</sup> (Bovo, 2002). No entanto, a AI considerou esse número relativo a um baixo ativismo; dados de 1998 fornecidos pelas seções nacionais em um encontro em Paris revelaram que enquanto nos Estados Unidos - país onde se concentra o maior número de ativistas<sup>81</sup> -, o número de grupos da AI era de 1.805, no Brasil era de apenas 18.

Por sua vez, a HRW estabeleceu um escritório oficial no Brasil em dezembro de 1994, juntamente com a ONG continental CEJIL (Centro pela Justiça e o Direito Internacional<sup>82</sup>).

Segundo a HRW (1995), “*having a representative in Brazil would allow us to monitor the*

---

<sup>79</sup> Em 1999, a sede de Campo Belo em São Paulo teve de ser fechada pelo envio de uma bomba relógio. No ano seguinte, o coordenador da AI em São Paulo, José Eduardo da Silva, recebeu uma bomba caseira em sua casa, postada pelos Correios, dos *skinheads* (os “cabeças raspadas”, de inspiração neonazista), (CARVALHO & GARÇONI, [2001]).

<sup>80</sup> Contrastado com o ano de 1996, no qual o registro é de 293 membros (Ibid.).

<sup>81</sup> Em 1995, o número de membros individuais registrados nos EUA foi de 247.057, seguido pelo Reino Unido com 128.000 membros (BOVO, 2002).

<sup>82</sup> O CEJIL “é uma organização não-governamental, criada em 1991 como um consórcio de organizações de direitos humanos da América Latina e do Caribe, cujo objetivo principal é alcançar a plena implementação das normas internacionais de direitos humanos no direito interno dos estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA)”. (CEJIL, 2002).

*complex, diverse human rights situation and follow cases that Human Rights Watch/Americas and CEJIL jointly litigate in the inter-American system” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1995).*

As estimativas dos membros atuantes dessa ONGI no país e no mundo não estão disponíveis. Pode-se afirmar, no entanto, que em termos quantitativos, a AI possui uma militância maior e mais ativa do que a da HRW tanto no Brasil quanto no mundo, constituindo-se de certa maneira em uma organização de massa<sup>83</sup>, principalmente nos Estados Unidos, Europa e Canadá (BOVO, 2002).

Ao contrário da estrutura federativa da AI - que possui seções nacionais e escritórios em aproximadamente 88 países (AMNESTY INTERNATIONAL, [2005c]) - a HRW possui uma centralização unitária localizada em Nova Iorque. Monitorando a situação dos Direitos Humanos em 70 países, a HRW possui atualmente filiais em Bruxelas, Burundi, Serra leoa, Genebra, Hong Kong, Ruanda, Los Angeles, Moscou, Santiago do Chile, São Francisco, Uzbesquistão, Geórgia e Washington. Possui cinco comitês consultivos regionais - África, Américas, Ásia, Europa e Oriente Médio - e três comitês consultivos temáticos - Armas, Direitos da Criança e Direitos da Mulher (HERZ & HOFFMAN, 2004).

A imparcialidade e o apartidarismo são princípios reivindicados por ambas organizações, cujas restrições aos financiamentos governamentais são visíveis. A AI intitula-se como

*Independent of any government, political ideology, economic interest or religion. It does not support or oppose any government or political system, nor does it necessarily support the views of the victims whose rights it seeks to protect. To ensure its independence, it does not seek or accept money from governments or political parties for its work in documenting and campaigning against human rights abuses. Its funding depends on the contributions of its worldwide membership and fundraising activities (AMNESTY INTERNATIONAL, [2005d]).*

Para a AI, “a independência econômica e tão vital quanto a independência política” (ANISTIA INTERNACIONAL, [199-b]). Na mesma linha, a HRW afirma ser uma organização

*Fully independent, nongovernmental organization, supported exclusively by contributions from private individuals and foundations worldwide. Human Rights Watch accepts no funds from any government, directly or indirectly, nor have we ever* (HUMAN RIGHTS WATCH, [2005a]).

A estrutura deliberativa da HRW é o Conselho que “*is a network of committees across 12 cities in Europe, Canada and the United States*”<sup>84</sup>. *Composed of more than 300 opinion leaders from a variety of backgrounds, the committees are an informed and engaged constituency that are a key part of our global defense of human rights*” (HUMAN RIGHTS WATCH, [2005b]). O Conselho está disposto em quatro comitês regionais: Nova Iorque, Califórnia do Norte, Califórnia do Sul, Londres e um Comitê Europeu Geral (HERZ & HOFFMANN, 2004). Os críticos da HRW apontam para a formação elitista e etnocêntrica do Conselho, cujos participantes são em grande maioria norte-americanos e europeus influentes, como, por exemplo, o megaespeculador George Soros. Na medida em que trabalham para a arrecadação de fundos, a influência deliberativa desses indivíduos aumenta consideravelmente (Ibid.).

Na realidade, essa questão remete aos problemas anteriormente suscitados por Cohen (2003), Chandhoke (2002) e Costa (2003) sobre o *déficit* democrático da sociedade civil global. No caso da AI, percebe-se uma preocupação maior com a divulgação do processo de democratização interna:

---

<sup>83</sup> Essa idéia é proposta por Rolim (em entrevista) e pela própria HRW ([2005a]).

<sup>84</sup> As cidades são Berlim, Chicago, Gênova, Hamburgo, Londres, Los Angeles, Munique, Nova Iorque, São Francisco, Santa Bárbara, Toronto e Zurique (HUMAN RIGHTS WATCH, [2005b]).

*Amnesty International is a democratic, self governing movement. It answers only to its own worldwide membership. All policy decisions are taken by elected bodies. Major policy decisions are taken by an International Council made up of representatives from all the countries where Amnesty International members are organized into groups and national sections. They elect an International Executive Committee of volunteers which carries out their decisions and appoints the movement's Secretary General, who is also head of the International Secretariat, the professional heart of Amnesty International (AMNESTY INTERNATIONAL, [2005d]).*

A questão do processo decisório e representativo dessas organizações remete também à participação dos membros filiados. O estudo de Bovo (2002, 184) aponta que a militância brasileira da AI é caracterizada por “uma parcela restrita e de melhor posição social dentro da sociedade”, conferida pelo alto grau de escolaridade. Segundo o autor, os membros da própria organização, bem como de outras ONG’s, atribuem à Anistia Internacional um caráter elitista. No entanto, isso não significa uma afinidade com as classes elitizadas da sociedade brasileira, mas sim, um certo distanciamento em relação às camadas mais pobres da população, às próprias bases da organização<sup>85</sup> e às outras ONG’s nacionais (BOVO, 2002).

Essa última afirmação é contrastada com o depoimento de Panizza, quando questionado sobre a existência de contatos da AI com movimentos sociais e ONG’s brasileiras. O entrevistado afirma que “*los contactos con ONGs siempre han sido muy intensos y extensos. En aquella epoca los contactos se hacian por telefono y personalmente durante nuestras visitas a Brasil, que por lo general eran una vez al anho. Las ONGs son fundamentales para el trabajo sobre ddhhs, ya que son fuente de denuncias, contactos con las victimas etc*”.

O “efeito bumerangue”, citado por Cohen (2003, 439), demonstra a importância da articulação entre a sociedade civil nacional e internacional:

---

<sup>85</sup> Bovo (2002) recolheu alguns depoimentos dos membros da AI brasileira e de outras entidades defensoras dos Direitos Humanos para inferir tais conclusões. Uma integrante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos Paulo

Trata-se do processo pelo qual associações da sociedade civil ou organizações não-governamentais de origem nacional passam por cima dos seus Estados e se vinculam diretamente a aliados transnacionais para tentar exercer pressão sobre seus Estados (ou outros Estados que tenham como alvo) a partir de fora ou “do alto”. Uma forma de triangulação, o “padrão bumerangue” pode também incluir as demandas de populações locais desejosas de participar em projetos de desenvolvimento que afetam suas vidas e dependem de recursos ou pressões externos. Ligações estabelecidas através de redes transnacionais proporcionam aos atores locais, acesso, influência e informações utilizáveis para pressionar, desde fora, os órgãos governamentais e não-governamentais relevantes. O “efeito bumerangue” implica, portanto, passar por cima de um Estado local, acionar uma rede transnacional para dar publicidade a uma questão, criar uma “opinião pública mundial” e apelar para normas e princípios acordados no plano supranacional a fim de pressionar outros Estados, organismos regionais ou organizações que, por sua vez, tentarão fazer pressão sobre o Estado cujas políticas estão em causa<sup>86</sup>.

Atualmente, no Brasil, esse tipo de fenômeno é observado no trabalho e na articulação entre centenas de entidades civis domésticas e ONGI’s<sup>87</sup> que formam uma ampla rede nacional de Direitos Humanos<sup>88</sup>, nos termos de Cohen<sup>89</sup> (2003). A heterogeneidade característica da sociedade civil é, nesse caso, representada pelos movimentos sociais, ONG’s, associações, grupos, fóruns, institutos, etc. Muitas delas atuam como parceiras na vigilância dos Direitos Humanos no Brasil, estabelecendo mecanismos de proteção e denúncia; também, algumas

---

Fontelle (SP) acredita que as ONG’s estrangeiras dão muito mais atenção às cúpulas do que à própria base militante, que, na maioria das vezes, realiza o trabalho mais difícil: diretamente com a população e sem recursos financeiros.

<sup>86</sup> Rolim (entrevista) expõe uma outra situação que poderia se enquadrar no “padrão bumerangue” intergovernamental: “os governantes, nesses países europeus sabem que uma posição política da AI, é muito importante para eles, e eles sabem também que desrespeitar uma posição da Anistia ou afrontar a Anistia é um mau caminho. Significa perder pontos com a sociedade civil, perder apoio político. Então, todos os partidos, sejam eles à direita ou a esquerda, fazem força para considerar as recomendações de algumas entidades, especialmente, da Anistia (...) Porque muitas vezes as demandas dessas entidades são para que seus governos pressionem o país, pressionem o Brasil, pressionem um país da América Latina, ou países periféricos da Ásia, da África, os governos”.

<sup>87</sup> A FIDH (Federação Internacional de Direitos Humanos), que possui cerca de 114 entidades nacionais filiadas pelo mundo (FIDH, 200-), a Cruz vermelha, Conectas são ONGI’s que também atuam no Brasil na área dos Direitos Humanos.

<sup>88</sup> Muitos relatórios sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil são elaborados exclusivamente por organizações nacionais.

<sup>89</sup> Em um seminário internacional ocorrido no Chile em 1996, intitulado “*Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos*”, os organizadores do painel “Alguns aspectos sobre a realidade brasileira” afirmaram: “a nível internacional, na atual conjuntura, a articulação com entidades como a Anistia Internacional, a Americas Watch, o FIDEH, Fórum Interamericano de Direitos Humanos - , IIDH – Instituto Interamericano de Direitos Humanos, entre outras, tem contribuído para uma maior pressão junto aos órgãos públicos responsáveis pela política de segurança pública e ao mesmo tempo ajudam a fortalecer o trabalho desenvolvido pelas entidades brasileiras” (NUNCAMAS, 1996).

possuem um alto grau de interlocução com o governo federal<sup>90</sup> bem como com as comissões competentes da ONU e OEA.

Algumas siglas congregam em torno de si uma série de entidades, compondo redes menores: O MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos) - com mais de 300 organizações filiadas<sup>91</sup> (MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2006); a FENDH (Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos) - com cerca de 46 organizações filiadas<sup>92</sup>; a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; a RNDH (Rede Nacional de Direitos Humanos); a DhESC Brasil (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos e Sociais<sup>93</sup>); o DH Net (Rede de Direitos Humanos e Cultura), além da própria ABONG (Associação Brasileira de Organizações não-governamentais)<sup>94</sup>.

As ONGI's integram esse cenário associativo<sup>95</sup> com suas particularidades de mobilização, respaldadas pelo seu *status* internacional, enquanto “observadoras legítimas”, como foi mostrado no Capítulo 1. O êxito de suas ações se dá justamente na medida em que “*el principal recurso disponible para el ejercicio de la accountability social es la intensidad y la visibilidad de la voz de los actores que intervienen*” (Smulovitz, 2001,3).

---

<sup>90</sup> A “Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade” foi lançada em 2001 em decorrência do Pacto Nacional Contra a Tortura, firmado no ano de 2000, pelo MNDH e a SEDH (Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada diretamente ao Governo Federal). Comitês estaduais do SOS Tortura foram montados e contaram com a participação do Ministério Público e Poder Judiciário (CAMPANHA..., 2003).

<sup>91</sup> Por sua vez, o MNDH é filiado à FIDH e à PIDHDD.

<sup>92</sup> Dentre elas a ABONG, GAJOP, Justiça Global, etc (FÓRUM ... [2005]).

<sup>93</sup> O DhESC Brasil constitui-se como a seção nacional da PIDHDD (Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento), com 31 organizações filiadas. A coordenação é composta pelas seguintes entidades: Comissão de Justiça e Paz (SP), FIAN (Rede de Informe e Ação pelos Direitos a se Alimentar); GAJOP; Centro de Justiça Global, FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional) e o MNDH.

<sup>94</sup> Algumas organizações de destaque são: o GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, filiado à PIDHDD e ao MNDH); o Centro de Justiça Global (uma dissidência da HRW, fiado à FIDH); Tortura Nunca Mais (RJ), Terra de Direitos, entre outras.

<sup>95</sup> Nos relatórios produzidos pela AI e HRW, com frequência são utilizadas estatísticas de entidades nacionais de Direitos Humanos e vice-versa, evidenciando inclusive, cooperação em alguns trabalhos desenvolvidos, publicações, encontros nacionais e regionais, etc. Também, freqüentemente, veiculam apelos pela proteção de defensores de Direitos Humanos brasileiros, ligados à entidades ou militantes individuais.

Na captação do próprio simbolismo de seu poder denunciativo, as ONGI's buscam atingir a "opinião pública de forma direta pela mídia, de forma a fazer pressão sobre a reputação do Estado ou OIGs, colocando-os em situações embaraçosas" (HERZ & HOFFMAN, 2004, 230).

Mesmo atuando na lógica acima exposta, a AI e HRW possuem táticas e estratégias um pouco diferenciadas de interpelação junto aos representantes governamentais.

Em relação à AI, uma vasta produção de publicações periódicas, tais como Informes, Revistas Bimestrais, Jornais e Boletins Mensais, Relatórios Anuais objetivam acompanhar, divulgar e denunciar as violações de Direitos Humanos aos seus membros.

A decisão pela investigação de um caso, dá-se com o envio de alguma denúncia específica - através de jornais, cartas, boletins governamentais, etc - por algum indivíduo ou organização ao Secretariado Internacional. Posteriormente, o Departamento de Investigação - subdividido nas regiões África, Américas, Ásia, Europa e Oriente Médio - incumbi-se do enquadramento da denúncia no Mandato AI, começando a investigação por especialistas e voluntários somente após a comprovação dos fatos denunciados. O Secretariado Internacional escolherá o auxílio à vítima, através das seguintes medidas: adoção por parte de um grupo, Rede de Ação Urgente (RAU), Rede de Ação Regional, Rede WARM, Rede EXTRA e Apelos do Mês<sup>96</sup> - veiculado no Jornal Mensal da Anistia (BOVO, 2002). Segundo Bovo (Ibid, 191), "os critérios utilizados para essa escolha são: urgência, situação específica de cada país, tipo de violação e precauções para não piorar ainda mais a situação da vítima".

---

<sup>96</sup> Os grupos são divididos em dois: o de Adoção – que se responsabiliza pela libertação dos prisioneiros de consciência e que, por vezes, dispõe para a vítima e sua família ajuda financeira – e aqueles que participam do Programa Nacional de Educação para a Cidadania. A Rede WARM e EXTRA são outras formas de ações rápidas desenvolvidas pela AI. Os Apelos do Mês são veiculados pelo Boletim Mensal e constituem três casos avaliados de forma minuciosa pelo Secretariado Internacional. A Internet facilitou consideravelmente o trânsito dessas informações (BOVO, 2002). A Rede Médica, Rede Jovem e Rede Jurídica são outras formas de integração para membros individuais (ANISTIA INTERNACIONAL, [199-a]).

Em 2003, a Rede de Ação Urgente completou trinta anos. Segundo a organização (AMNESTY INTERNATIONAL, [2005e]) “*over the past 30 years, Urgent Action network members have helped to save thousands of lives by stopping torture, preventing executions and protecting human rights defenders*”. As Ações Urgentes são enviadas para Seções selecionadas, que as traduzem e repassam aos membros inscritos na RAU. Em caso de países que não possuem Seção - como hoje é o caso do Brasil - os membros recebem a Ação diretamente por correio, fax ou *e-mail* (BOVO, 2002). Assim, os membros da organização “*compose and send letters, e-mails, faxes and telegrams to the officials - whether presidents or prison governors - who have the power to stop the abuse*” (AMNESTY INTERNATIONAL, op. cit.). Esses apelos podem ser escritos em qualquer língua, possuem prazos e devem ser enviados para organizações de Direitos Humanos, imprensa do país da vítima e embaixada (BOVO, 2002).

Já, a estratégia básica da HRW “é a idéia de envergonhar os infratores públicos e exercer pressão para que sejam punidos”, através da elaboração de relatórios apresentados às autoridades e à mídia internacional (HERZ, 2004, 247). A “mobilização da vergonha”, desenvolve-se da seguinte maneira:

*Human Rights Watch researchers conduct fact-finding investigations into human rights abuses by governments and non-state actors in all regions of the world. We visit the site of abuses to interview victims, witnesses and others. We publish our findings in dozens of books and reports every year, generating extensive coverage in local and international media. In moments of crisis, we seek to report up-to-the-minute information so as to maximize the impact of our work. By exposing human rights violations, this publicity shames abusers and helps to put pressure on them to reform their conduct. Human Rights Watch seeks dialog with offending governments to encourage them to change abusive laws and policies. We also enlist the support of other influential actors such as the United Nations, the European Union, international financial institutions, the U.S. government, and others. In the case of particularly egregious abuses, Human Rights Watch may press for the withdrawal of military and certain economic support (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005a).*

Também, a HRW/Américas, geralmente em parceria com o CEJIL, foi peticionária de vários casos apresentados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA<sup>97</sup> (RIO GRANDE DO SUL, 1999). As denúncias, basicamente, acusam o Estado brasileiro em sua omissão de situações que variam desde o Massacre de Corumbiara - que será visto adiante - até a perseguição aos defensores de Direitos Humanos.

Mas, tanto os casos investigados pela AI quanto pela HRW, não estão restritos apenas ao Estado violador, mas também abrangem atores não estatais e individuais (AMNESTY INTERNATIONAL, [2005d] e HUMAN RIGHTS WATCH, [2005 a]).

O entrevistado da AI relata uma estratégia da organização para precaver e preservar seus membros investigadores: *“hay una regla muy importante de AI que se llama “own country rule”, por la cual los miembros de las secciones nacionales no pueden hacer denuncias y campañas sobre violaciones de derechos humanos en su propio países. Pueden si, hacer tareas de educación en derechos humanos”*. A norma interna da AI proíbe assim que

Os membros nacionais de qualquer país trabalhem em casos de violações dos direitos humanos ocorridos dentro do seu próprio país. Essa norma, além de garantir a não interferência da política nacional no trabalho da AI, é particularmente importante quando a organização lida com denúncias de torturas, julgamentos ou prisões injustas, homicídios ou “desaparecimentos” políticos, casos que com frequência são cercados de controvérsias e de negativas oficiais (ANISTIA INTERNACIONAL, [199-a], 15).

Dessa forma, ao receberem as denúncias de violações, os membros devem encaminhá-las para a avaliação do Secretariado Internacional (Ibid.).

---

<sup>97</sup> Sobre a Comissão Interamericana, a HRW (1996) afirma que *“in 1995, after years of pressure by Human Rights Watch/Americas and CEJIL, the Brazilian government decided, in an April meeting with Human Rights Watch/Americas and other NGOs, to permit the Inter-American Commission on Human Rights to visit Brazil to investigate human rights conditions”*.

Quanto à abrangência da observância aos Direitos Humanos, os trabalhos desenvolvidos pela Anistia são conhecidamente aqueles que envolvem os chamados “prisioneiros de consciência”<sup>98</sup>. Segundo a organização, historicamente, o foco de sua atenção concerne:

*To free all prisoners of conscience; to ensure a prompt and fair trial for all political prisoners; to abolish the death penalty, torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; to end extrajudicial executions and "disappearances"; to fight impunity by working to ensure perpetrators of such abuses are brought to justice in accordance with international standards (AMNESTY INTERNATIONAL, 2005d).*

A restrição desse escopo aos Direitos Civis e Políticos, fez com que Bovo (2002, 103), chegasse a seguinte conclusão: “o mandato da AI não abarca todos os Direitos Humanos e como consequência a pressão que a AI exerce sobre governos e entidade políticas não-governamentais sofre limitações.”. De fato, quando se enquadram essas preocupações dentro da ampla noção dos “Direitos Humanos”, percebe-se lacunas referentes aos Direitos Culturais, Sociais, Econômicos e os chamados de Quarta Geração.

Essa diferença é marcante entre a AI e HRW, segundo esta última:

*Traditionally, it has focused on abuses confronting individual prisoners, although it has gradually broadened this case and prison orientation to address other abuses as well. Human Rights Watch has long addressed a far broader range of abuses, including not only prisoner-related concerns but also many abuses that do not involve custody, such as discrimination, censorship and other restrictions on civil society, issues of democratization and the rule of law, and a wide array of war-related abuses, from the indiscriminate shelling of cities to the use of landmines. Human Rights Watch prides itself on aggressively expanding the categories of victims who can seek protection from our movement. Since the late 1980s, we have gradually added special programs devoted to the rights of women, children, workers, common prisoners, refugees, migrants, academics, gays and lesbians, and people living with HIV/AIDS.(...) Since its formation in 1978, Human Rights Watch has focused mainly on upholding civil and political rights, but in the last decade we have increasingly addressed economic, social and cultural rights as well. We pay particular attention to situations in which our methodology of investigation and*

---

<sup>98</sup> No Brasil, tem-se esse exemplo típico quando a AI considerou em 1998 “[...] José Rainha Júnior, a potential prisoner of conscience after he was convicted and sentenced to 26 years' imprisonment on charges of homicide in a trial which did not meet international fair trial standards. The charges may have been politically motivated and José Rainha was possibly convicted because of his activism in the MST rather than on the basis of the evidence presented” (AMNESTY INTERNATIONAL, 1998a).

*reporting is most effective, such as when arbitrary or discriminatory governmental conduct lies behind an economic, social and cultural rights violation. In addition to governments, our work also addresses economic actors such international financial institutions and multinational corporations* (HUMAN RIGHTS WATCH, [2005a]).

As observações acima são contraditadas pelos motivos diante dos quais James Cavallaro<sup>99</sup> saiu da *Human Rights Watch* para fundar, em 1999, a ONG brasileira Centro de Justiça Global:

A Americas Watch era independente e agora é uma divisão da Human Rights Watch, que é uma instituição muito grande, existe em setenta países. Aliás, uma das coisas que me incomodavam quando era funcionário da Human Rights Watch é que não dá o peso que o Brasil merece. Como instituição com sede no norte, muitas vezes estabelece suas prioridades segundo as prioridades do Primeiro Mundo, segundo as prioridades da imprensa americana, ou da européia. Nos últimos seis ou sete anos, o crescimento da Human Rights Watch se dá cada vez mais no Leste Europeu. Por quê? Porque é uma região, depois da queda do Muro de Berlim, que desperta maior interesse da imprensa americana e da européia. Sempre tentei, dentro da instituição, conseguir mais recursos e investimentos para o Brasil, mas, como o Brasil dificilmente entra nas manchetes internacionais, não é tão interessante para a instituição. Enquanto Bósnia, Kosovo, todo mundo reconhece o que são esses lugares. Então, essa é uma das coisas que levaram à minha saída. E outros fatores também, por exemplo: a Human Rights Watch, como a Anistia Internacional, prioriza as questões típicas que as pessoas associam com os direitos humanos, como brutalidade policial, condições carcerárias, enfim, a violação do direito à integridade física que, com certeza, constitui uma violação importante, mas os direitos humanos não se limitam a esses direitos. Os direitos econômicos, sociais e culturais simplesmente não entram na agenda nem da Anistia, nem da Human Rights Watch. Isso acaba promovendo a idéia de que tais direitos são aspirações, desejos que temos, mas não direitos de verdade (JUSTIÇA GLOBAL, [200-]).

As questões levantadas nesta declaração remetem a outro problema crucial que se refere às divergências temáticas entre a agenda internacional e brasileira de Direitos Humanos. Rolim cita um exemplo ilustrativo durante a entrevista realizada para esta pesquisa:

A repercussão interna desse tema - direitos indígenas no Brasil - é quase nula, quer dizer, a rigor, ninguém se importa com isso, a sociedade urbana não está nem aí para esse problema, enfim, mas fora do Brasil é muito grande a repercussão do tema índios, muito

---

<sup>99</sup> James Cavallaro é advogado e foi diretor da HRW para o Brasil entre 1992-1999. Atualmente, dirige o Centro de Justiça Global (JUSTIÇA GLOBAL, [200-]).

grande. Então, as entidades, especialmente, as entidades religiosas que atuam nessa área, o CIMI, por exemplo, o Conselho Indigenista Missionário, que tem articulação com muitas entidades internacionais, fundações religiosas, igrejas luteranas, não sei o que, quer dizer, isso tem um grande potencial de fogo na opinião pública mundial. Então, por exemplo, um tema que envolve direitos dos índios, massacres de índios, coisa e tal, que no Brasil não dá nada entre aspas, fora daqui dá muito, entende? (...) A agenda internacional de DH é diferente da agenda brasileira de DH.

Por isso, a análise do leque de temáticas que as ONGI's em questão encobrem, é fundamental no apontamento das especificidades das violações aos Direitos Humanos que ocorrem no Brasil<sup>100</sup>.

### **3.2 “Brasil: ninguém se responsabiliza por nada?”<sup>101</sup>”**

Através do exame dos materiais e publicações produzidas pela AI e HRW foi constatado que uma série de violações graves aos Direitos Humanos no Brasil continuaram a imperar nos anos compreendidos entre 1994 e 2002, a despeito de todas medidas inovadoras que foram instituídas pelo governo federal no setor.

O acompanhamento da execução das políticas nacionais, aliado ao monitoramento do cumprimento às normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, constitui o alvo principal do exercício de *accountability* que essas organizações realizam sobre a conduta estatal.

---

<sup>100</sup> Algumas campanhas internacionais realizadas por essas organizações abordam temas comuns no Brasil, como por exemplo, Violência contra a Mulher, Controle de Armas, Tortura. Mas, por exemplo, campanhas sobre a Pena de Morte, Refugiados, etc., têm pouca ou nenhuma incidência no país. A transposição da agenda internacional dessas ONGI's para o Brasil, entretanto, merece a atenção de algumas particularidades nacionais. Por exemplo, a ampla campanha pelo controle e redução da circulação de armas, de ambas organizações, adquire no país um grande impasse na medida em que as forças policiais - representantes autorizados para seu uso - se constituem em uma das maiores categorias violadoras aos Direitos Humanos. O resultado do Referendo de 22 de Outubro de 2005, no qual 63, 94% dos eleitores responderam que o comércio de armas munição não deve ser proibido no Brasil, sugere ainda um grande descompasso entre a escolha do eleitorado brasileiro e a agenda internacional construída por estas organizações.

<sup>101</sup> Manchete de um Informe da AI de setembro de 1999, sobre a absolvição dos oficiais envolvidos no massacre de Eldorado dos Carajás (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999b).

A interlocução direta com autoridades governamentais federais e estaduais é uma prática que envolve alguns trabalhos dessas ONGI's, evidente ao longo dos relatórios e demais veículos informativos de ambas ONGI's.

Quando questionados sobre essa questão, os dois entrevistados apresentaram pontos de vista distintos. Panizza afirmou que enquanto integrava a organização,

*Manteniamos contactos con parlamentarios y representantes del gobierno. En general los contactos eran con parlamentarios que formaban parte de comisiones de derechos humanos o que tenían un interés por los derechos humanos. Con miembros del gobierno se mantenían contactos a nivel del Ministerio de Justicia y en agencias del gobierno que podían tener relación con problemas de derechos humanos. También tuvimos por lo menos una reunión con el presidente FHC. Pero dada la naturaleza del sistema de seguridad pública en Brasil nuestros mayores contactos eran a nivel de gobiernos estatales que a nivel del gobierno federal.*

Já Marcos Rolim, baseando-se na sua experiência quando Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, no período de 1998-2002, explicou que no seu caso

É mais complicado um pouco, porque como eu sempre tive relação com essas entidades todas, então, é uma coisa assim, muito espontânea. Por exemplo, a *Human Rights*, o James Cavallaro que na época era o representante do Brasil, ele é muito meu amigo, então, a gente se falava por telefone várias vezes, mas muito por demanda minha, mais eu demandava do que ele demandava. E a Anistia da mesma forma. (...). Eu acho que um dos problemas destas grandes ONG's na atuação brasileira, é que elas têm uma estrutura muito frágil no Brasil, e elas nunca organizaram um *lobby* político efetivo no Congresso<sup>102</sup>, deveriam ter uma presença mais efetiva. Então, a relação delas é muito mais uma relação externa, de produzir um relatório, e aí na opinião pública causar uma demanda ao poder, entende? Não há uma relação constante, próxima.

---

<sup>102</sup> Esta afirmação não descarta, porém, a existência de algum tipo de *lobby* dentro do Congresso Nacional - verificação inclusive não proposta por obstáculos operacionais das mais diversas naturezas. Em uma conversa informal com um ex-integrante da AI no Brasil, o mesmo afirmou saber da existência de alguns representantes da organização na referida Casa.

Foi verificada a existência de pelo menos quatro cartas enviadas pelas ONGI's estudadas a representantes executivos, que evidenciam tentativas de diálogo e interpelação direta, bem como a demonstração de que as mesmas estavam atentas à situação dos Direitos Humanos no Brasil.

Em 13 de maio de 1999, a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1999a) escreveu ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, na ocasião do terceiro aniversário da inauguração do Plano Nacional de Direitos Humanos; em 30 de dezembro de 2002 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002), a mesma organização, dirigiu-se ao então eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva: ao tempo em que reconheciam os passos do governo anterior na área, apontavam um “*insufficient progress*”, cobrando do atual governo, as medidas necessárias para remediá-lo.

Já a AI (AMNESTY INTERNATIONAL, 2002a), enviou, em 16 de setembro de 2002, uma carta aberta aos candidatos ao cargo presidencial, sugerindo um compromisso com a questão dos Direitos Humanos; em 14 de fevereiro de 2003, a organização enviou ao Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, uma correspondência que objetivava “*to submit some suggestions and comments relating to the draft law adjusting Brazilian legislation to the Rome Statute of the International Criminal Court*” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2003).

Sugestões, recomendações, cobranças e mesmo o reconhecimento de muitas iniciativas governamentais importantes, conformam a base na qual a responsabilização sobre o Estado é cobrada.

Em geral, os relatórios anuais dessas organizações contêm informações sobre a situação dos Direitos Humanos nos países onde atuam. Trata-se de descrições mais sucintas, que perpassam e apontam continuidades e rupturas nos casos nacionais observados. Nos relatórios temáticos, ou seja, aqueles que exploram de forma mais minuciosa um tema específico por sua cronicidade, os dados são mais ricos e a metodologia empregada é explicada.

Assim, no caso do Brasil, o contexto histórico, econômico, político e social é apresentado para a compreensão dos problemas estruturais subjacentes às denúncias levantadas<sup>103</sup>; são informadas as autoridades governamentais com as quais os diálogos foram travados, os lugares visitados, as pessoas entrevistadas<sup>104</sup>, as entidades nacionais e as referências consultadas.

Ao longo da pesquisa, pôde-se constatar que o Brasil ainda é um país onde os Direitos Humanos são violados diariamente.

Estatisticamente, o perfil das vítimas possui uma relação direta com suas condições de vida econômica e social. O relatório da AI, divulgado em 25 de outubro de 2005, demonstrou que “as principais vítimas da violência no país são homens jovens afro-brasileiros<sup>105</sup>, em crimes muitas vezes praticados por policiais envolvidos em atividades corruptas e criminosas, como “esquadrões da morte”, responsáveis por atos de limpeza social e crime organizado (MERLINO, 2005)<sup>106</sup>”.

Conforme a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998), “assim como antes do golpe de 1964, suspeitos criminosos, sem-terras, negros, pobres e outros, que vivem à margem da sociedade, mais uma vez tornaram-se as principais vítimas da violência institucional”. Nesse

---

<sup>103</sup> Entretanto, muitas vezes se eximem - intencionalmente - de um posicionamento mais político, especialmente, quando as violações envolvem questões mais polêmicas, como a reforma agrária, por exemplo.

<sup>104</sup> As entrevistas realizadas por essas organizações, quando da investigação de casos ou visitas em missão, não se restringem apenas às vítimas: os agentes violadores - tais como agentes penitenciários, policiais, etc - também são contatados. No caso das violações cometidas no interior das penitenciárias, por exemplo, são consideradas as péssimas condições de trabalho dessas categorias - baixos salários, ambiente de trabalho insalubre, falta de pessoal - o que facilita formas de corrupção e práticas de suborno.

<sup>105</sup> O Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 – Racismo, Pobreza e Violência, do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), destacou que, apesar dos negros serem maioria no efetivo policial, constituem o principal alvo das mortes pela polícia: para cada 100 mil mortos pelas forças repressivas, 1,3 são brancos, 2,4 são pardos e 10, 8 são negros (CARVALHO, 2005). Em 1999, 54% das pessoas assassinadas pela Polícia de São Paulo, eram negras (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2001). “De acordo com relatório do Sr. Cano, o papel da raça no uso da força policial letal, talvez seja a mais severa fonte de violação dos direitos humanos no Brasil. Após avaliar mais de 1000 homicídios cometidos pela polícia do Rio de Janeiro, entre os anos de 1993 e 1996, o relatório conclui que a raça constitui um fator que influencia a polícia - seja conscientemente ou não - quando a polícia atira para matar. Quanto mais escura a pele da pessoa, mais suscetível ela está de ser vítima de uma violência fatal por parte da polícia” (JUSTIÇA GLOBAL, 2000).

<sup>106</sup> Embora o ano do Relatório seja recente (2005), existe uma clara correspondência com os estudos, relatos e denúncias dos anos anteriores.

contexto, ressaltam-se as violações contra detentos, trabalhadores rurais e população indígena. As mulheres e menores<sup>107</sup> integram tal composição, especialmente, sob as condições carcerárias. Também, muitos defensores de Direitos Humanos são ameaçados no Brasil, principalmente, os habitantes das localidades anteriores onde pretendem intervir<sup>108</sup>.

As forças policiais abrigam no Brasil o maior número de indivíduos violadores dos Direitos Humanos<sup>109</sup>. Este fato está relacionado com questões estruturais concernentes à segurança pública e à justiça brasileira: a grave crise do sistema prisional, a brutalidade policial e sua impunidade. Tais aspectos subsidiaram muitos relatórios específicos elaborados pela AI e HRW.

Para os fins deste estudo, as denúncias mais freqüentes apontadas por essas organizações foram priorizadas. Tal opção não pretende hierarquizar a importância de algumas violações em detrimento de outras; apenas, trata-se de reproduzir as situações mais consideradas pelas ONGI's em questão. Desta forma, uma atenção especial foi despendida aos problemas do sistema penitenciário no Brasil, violência policial e práticas de tortura institucional. Outras fontes subsidiárias foram utilizadas para a elucidação de alguns pontos.

---

<sup>107</sup> Embora exista um alto índice de violações aos direitos das mulheres - principalmente no que tange à violência doméstica - as denúncias realizadas por essas ONGI's estão mais voltadas às situações nas quais o Estado, desempenha algum papel determinado. Tal situação, porém, originou a publicação do relatório da HRW em 1991 intitulado: "*Criminal injustice: violence against women in Brazil*". Nesse, a organização afirma que "*over 70 percent of all reported cases of violence against women take place in the home*" (HUMAN RIGHTS WATCH, 1991). A HRW se preocupa mais com esse tipo de questão e com trabalho escravo. O índice deste último, entretanto, sofreu uma drástica redução: o número de vítimas despencou para 2.487 em 1996, comparado com as 26.047 registradas em 1995 (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998b).

<sup>108</sup> A proteção dos Defensores de Direitos Humanos é uma preocupação constante da AI e HRW, pois se constitui em uma das pautas que garante a sobrevivência de seu próprio trabalho. Em 1999, a AI lançou o relatório "*Defensores de los derechos humanos em Latinoamérica: más protección, menos persecución*". Em 1998, a ONU aprovou a "Declaração Sobre Direitos e Responsabilidades dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade para Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Individuais Universalmente Reconhecidos".

<sup>109</sup> As violações se dão, inclusive, entre os próprios membros integrantes das forças militares. Em novembro de 2005, a Folha de São Paulo (MONKEN, 2005) relatou que o uso de tortura através de trotes violentos é uma prática disseminada nos quartéis das Forças Armadas. Ainda, fora do Brasil, o comando militar brasileiro foi acusado por várias ONG's de promover uma operação que resultou na morte de 63 civis e 14 desaparecidos, em Berlinda, Haiti (FREITAS JÚNIOR, 2005).

A violência policial, consubstancialmente baseada no monopólio do uso da força legítima pelo Estado - nos moldes weberianos - foi enfatizada sob a ótica de duas perspectivas espaciais de ocorrência: no interior das prisões - “instituições completas, austeras” e “totais<sup>110</sup>” (respectivamente, FOUCAULT, 1987, 207 e GOFFMAN, 1974) - e fora delas, ou seja, as execuções extrajudiciais.

No primeiro caso, as deficiências do sistema penitenciário no Brasil também foram examinadas através de três recortes: homens, mulheres e jovens detentos. A exposição da lógica da impunidade que permeia o sistema jurídico brasileiro se fez necessária, para que, posteriormente, entenda-se o processo de arbitrariedade nas execuções sumárias.

Este segundo caso, no entanto, quando não associado às chacinas urbanas, está geralmente vinculado aos conflitos pela terra no país, nos quais camponeses e índios constituem as principais vítimas<sup>111</sup>.

### ***3.3 “Aqui Ninguém Dorme Sossegado<sup>112</sup>”***

No Brasil, a expressão “bandido bom é bandido morto<sup>113</sup>” é bastante conhecida, sendo muitas vezes proferidas por autoridades em cargos representativos. A natureza desse tipo de argumento faz parte de uma mesma lógica de pensamento, muito presente no discurso do senso

---

<sup>110</sup> Goffman (1974, 11) define uma “instituição total” “como um local 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”.

<sup>111</sup> Intencionalmente, a respectiva seção procurou não entrar no mérito da situação agrária do país e dos embates que originam os conflitos no campo, que envolvem índios e trabalhadores rurais. O enfoque foi dado às execuções sumárias cometidas por agentes públicos ou privados contra estes indivíduos, que ganharam repercussão internacional. A situação indígena, entretanto, demandou algumas observações a mais.

<sup>112</sup> Relato de um preso à AI, que deu nome ao relatório de 1999, sobre as condições carcerárias dos detentos no Brasil.

<sup>113</sup> Na clássica obra americana “Enterrem meu coração na curva do rio: uma história índia do oeste americano” (1980, 133), Dee Brown reproduz as palavras imortais do general Sheridan, “implacável” contra os índios: “Os

comum brasileiro: a idéia de que os Direitos Humanos é sinônimo de “direitos dos bandidos” (VIEIRA, 2005,11).

Segundo a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a), os altos índices de criminalidade<sup>114</sup>, explicam em parte, a apatia pública em relação aos abusos contra os detentos, que “são quase exclusivamente originários das classes mais pobres, sem educação e politicamente impotentes, à margem da sociedade”. Além disso, a AI (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 17) observa uma “cobertura sensacionalista da violência urbana pela mídia” que “passou a alimentar o medo da população”.

Diante desse cenário, os defensores de Direitos Humanos encontram pouco respaldo popular. Segundo Bovo (2002, 153), “lutar pelos direitos humanos no Brasil não é fácil porque, além das perseguições, parcela significativa da população, muito influenciada por parte da mídia, apóia as violações desses direitos como a tortura, o tratamento cruel aos prisioneiros, a pena de morte, etc.”

Segundo a HRW, “os abusos cometidos contra presos é uma das formas mais sérias e crônicas de violações dos direitos humanos no país” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a<sup>115</sup>).

---

únicos índios bons que já vi estavam mortos”. O tempo as transformou num aforismo americano: “O único índio bom é um índio morto”. Ao que tudo indica, a máxima foi apropriada e readaptada para os “marginais” brasileiros.

<sup>114</sup> Para a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a), a elevação das taxas de criminalidade no Brasil nas duas últimas décadas – que se constitui em um dos principais fatores da superlotação dos presídios - deve-se, entre outros agravantes, às condições de pobreza da população brasileira e à questão do tráfico internacional de drogas. Nesse contexto, as políticas de repressão e “endurecimento” encontram uma alta sustentação e apoio públicos. Por exemplo, a AI aponta em Minas Gerais, 2002, um “*backdrop of increasing public demands for a tougher stance against violent crime, and with recent polls showing mounting support for the reintroduction of the death penalty among other measures.*” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2002b). Em contrapartida, a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1999b) acredita que “talvez nenhum outro tópico de direitos humanos tenha atingido a consciência pública do Brasil nesses últimos quatro anos como a violência policial”. Boff (2002), acredita que “no Brasil, a cultura da violência policial foi amplamente cultivada”.

<sup>115</sup> “A população carcerária no Brasil, como no resto do mundo, é formada basicamente por jovens, pobres, homens, com baixo nível de escolaridade. Pesquisas sobre o sistema prisional indicam que mais da metade dos presos têm menos de trinta anos; 95% são pobres, 95% são do sexo masculino e dois terços não completaram o primeiro grau (cerca de 12% são analfabetos)” (Ibid.).

O ano de 1997 registra o encarceramento de 170.000 presos comuns, distribuídos “em mais de 500 penitenciárias ou presídios, milhares de delegacias policiais e cadeias municipais” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a). Entretanto, o sistema prisional brasileiro é capaz de acomodar apenas 74.000 pessoas, o que significa um déficit para 96.000 indivíduos (Ibid.).

A HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a) afirma que “o Brasil encarcera mais pessoas do que qualquer outro país na América Latina”. A distribuição da população carcerária brasileira de acordo com os dados oficiais do Ministério da Justiça de 2004 pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 1: População Prisional Masculina e Feminina

	Fechado	Semi-aberto	Provisório	Medida de Segurança	Total	%
Masculino	127.533	31.399	76.005	3.452	238.389	96%
Feminino	6.733	1.109	2.518	375	10.735	4%

Fonte: BRASIL, 2004.

Do aumento contínuo da população prisional do país, deriva-se o mais grave problema do sistema penitenciário no Brasil: a superlotação nos presídios e delegacias de Polícia<sup>116</sup>.

Segundo a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a), “um fator importante que contribui para a superlotação dos presídios brasileiros é o confinamento de presos não condenados, cerca de um terço da população carcerária”. A organização em 1999 (HUMAN RIGHTS WATCH, 1999b) recomendou a redução das prisões preventivas tanto para a solução do

<sup>116</sup> Segundo Relatório da CPI do Cárcere em Minas Gerais, 82% dos presos no Estado se encontravam em delegacias. Mas, essa realidade varia de acordo com cada estado: os contra-exemplos são o Rio Grande do Sul e o Amapá, que mantém por curtos períodos os presos provisórios em tais unidades (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a).

problema quanto porque ele rompe com as normas internacionais de Direitos Humanos, as quais prevêm a soltura enquanto o julgamento está pendente, salvas determinadas circunstâncias.

Além dos presos à espera de julgamento (que, em alguns casos, demoram anos) serem constantemente misturados aos já sentenciados, dentre esses é comum a convivência entre “reincidentes violentos e réus primários, detidos por delitos menores” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a). No mesmo relatório (op. cit.), a HRW lembra que “há pouco empenho para separar os presos potencialmente perigosos de seus companheiros mais vulneráveis (...). Os prisioneiros são misturados igualmente ao acaso: a atribuição de celas, por exemplo, tende a ser ditada por considerações de espaço ou decidida pelos próprios prisioneiros”.

O contexto da superlotação, aliado à falta de guardas, gera condições suscetíveis à eclosão de rebeliões internas entre os detentos. Em 1997, foram registradas 195 rebeliões nas instituições prisionais sob o controle da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. Na extinta Casa de Detenção de São Paulo (Carandiru) - até então o maior presídio da América latina - costumava haver um guarda responsável por 300/600 presos que circulavam fora das celas (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a, 36). As rebeliões também ocorrem nas delegacias de polícia que são, geralmente, “os estabelecimentos penais mais superlotados no Brasil”, segundo a HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a).

Especialmente no interior dos presídios brasileiros, as ONGI’s insistem em denunciar a insalubridade de suas condições infra-estruturais: luz, temperatura, ventilação; roupas de cama e vestuário; alimentação, água e higiene; exposição a doenças contagiosas e a inexistência de uma assistência médica regular e eficaz para os presos<sup>117</sup>; a violência entre os próprios detentos<sup>118</sup>;

---

<sup>117</sup> A AI (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a, 78) lembra que, “segundo dados de 1995, do departamento de saúde da Secretaria de Administração Prisional de São Paulo, 80% dos prisioneiros e 90% das prisioneiras estavam infectados pelo bacilo da tuberculose. Em 5% desses casos a doença se manifestaria dentro de três a cinco anos”. De

limitação de assistência jurídica; ausência total de privacidade. Nesse sentido, se o objetivo do encarceramento for o de promover condições de reintegração social aos condenados - cujo princípio do isolamento sugere a reflexão, e, por conseguinte, o “remorso” (FOUCAULT, 1987, 213) -, o fracasso de seu cumprimento será notável ainda pelas condições descritas.

Além disso, os presos são freqüentemente submetidos a torturas e maus-tratos. A constatação de Foucault (1987, 264) é bastante sugestiva para a explicação deste fato:

O efeito mais importante talvez do sistema carcerário e de sua extensão bem além da prisão legal é que ele consegue tornar natural e legítimo o poder de punir, baixar pelo menos o limite de tolerância à penalidade. Tende a apagar o que possa haver de exorbitante no exercício do castigo, fazendo funcionar um em relação ao outro os dois registros, em se divide: um, legal, da justiça, outro, extralegal, da disciplina<sup>119</sup>.

A tortura nos presídios e delegacias cometidas por agentes policiais é uma prática sistemática e generalizada no Brasil, ferindo o Artigo 5º XLIX da Constituição de 1988 que declara: “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral” (BRASIL, 1988). Esse tipo de ocorrência encontra no legado do regime militar a principal interpretação realizada pela HRW e AI:

---

acordo com o mesmo relatório, existem casos de presos espancados a caminho do hospital, retornando para celas em pior estado de saúde que o anterior.

<sup>118</sup> As estatísticas de São Paulo revelaram que mais de 80% dos casos de morte de detentos sob custódia policial são de responsabilidade dos outros presos (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a, 12). Além desse tipo de omissão e/ou participação dos policiais - conforme a AI, os assassinatos entre detentos muitas vezes são permitidos e encorajados pelos agentes públicos competentes -, as mortes sob custódia possuem causas diversas: como conseqüência de espancamentos, execuções extrajudiciais para por fim a distúrbios/rebeliões e a deliberada privação de assistência médica (Ibid.).

<sup>119</sup> “Ao fazer da detenção a pena por excelência, ela introduz processos de dominação característicos de um tipo particular de poder. Uma justiça que se diz igual, um aparelho judiciário que se pretende autônomo, mas que é revestido pelas assimetrias das sujeições disciplinares (...)” (FOUCAULT, 1987, 207). A AI indica a arbitrariedade dos policiais nas práticas de tortura e confinamento em solitárias, como forma de correção às insurgências disciplinares. A tortura como punição é também utilizada em massa contra os internos (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a).

Atualmente a maior parte dos estudos da tortura no Brasil, inclusive o próprio relatório do governo ao Comitê contra a Tortura da ONU, atribui grande importância à herança do país, citando a longa história de escravidão e os períodos mais recentes, sob o governo militar, como fatores que exerceram influência fundamental sobre as atitudes relativas à tortura, bem como sobre a persistência de sua prática (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 12).

A AI (Ibid., p. 5) afirma que “no Brasil de hoje tortura e maus-tratos deixaram de ser armas da repressão política e se transformaram nas ferramentas essenciais da rotina policial diária”<sup>120</sup>. Segundo a organização, tal prática “é usada como meio de obter confissões, subjugar, humilhar e controlar pessoas sob detenção, ou, com frequência cada vez maior, extorquir dinheiro ou servir aos interesses criminosos de policiais corruptos”.

Algumas estatísticas do relatório final da “Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade” - lançada em 2001 - são bastante elucidativas. De acordo com o documento, entre as alegações registradas pelo S.O.S Tortura<sup>121</sup>, 60,6% foram enquadradas como Tortura Institucional – 10,1% como Tortura Privada e 29,4% como Não Tortura.

Dentre os 60,6% enquadrados como Tortura Institucional, 36,8% dos casos obedeceram aos critérios da categoria Tortura-Prova, ou seja, àquela empregada com a finalidade de obter a confissão da vítima. A Tortura-Castigo apareceu em 21,5% dos casos e a Tortura do Encarcerado em 22,1%, referindo-se, respectivamente, “a prática de quem submete alguém que está sob sua guarda, poder ou autoridade, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo

---

<sup>120</sup> No entanto, essa prática não se dirige exclusivamente aos presidiários: “a tortura de suspeitos comuns, não apenas com espancamentos, mas com métodos relativamente mais sofisticados, é endêmica. A polícia no Brasil freqüentemente vale-se da tortura como meio de interrogatório de suspeitos criminosos” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a). A violência policial no Brasil foi analisada pela organização no relatório “Brutalidade Policial Urbana no Brasil” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1997) em uma tipologia que abrange os crimes contra a população civil em geral, incluindo desde as grandes incursões às favelas até o desaparecimento de pessoas sob custódia policial. O primeiro caso pode ser ilustrado com o episódio de ocorrido em 31/03/2005 - anos após a divulgação do relatório - quando vários PMs atiraram indiscriminadamente em moradores da Baixada Fluminense (RJ) e arredores, cujo saldo foi de 30 mortes de civis (RETROSPECTIVA, 2005). A AI considera que neste ato “houve indicações claras da presença ativa e contínua de “esquadrões da morte” policiais em centros urbanos no Brasil” (MERLINO, 2005).

pessoal ou medida de caráter preventivo” e à prática daquele “que submeter pessoa presa ou sujeita à medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal” (CAMPANHA..., 2003, 17). Em 13,8% essas modalidades apareceram associadas.

Os suspeitos criminais representaram 51,1% das vítimas de tortura e os presos, 40%. Outras vítimas - categoria constituída em maioria por “familiares, vizinhos ou amigos de suspeitos (Ibid., p. 37)”, procuradas para a prestação de informação - totalizaram 8,3% e 0,6% os casos não informados. Em 84% das situações, as vítimas são homens.

Quanto ao perfil dos agentes que empregam a tortura, 31,4% foram atribuídos à Polícia Civil; 30,6% à Polícia Militar<sup>122</sup>; 14% aos Funcionários de Prisão e 10,9% a Policiais Não Identificados. O restante percentual se referiu a essas categorias combinadas com integrantes da Polícia Rodoviária, Guarda Municipal e outros funcionários públicos.

Destaca-se, também, entre os dados informados pelo Relatório, os locais onde a tortura é praticada com mais frequência: 47,2% ocorreram nas Delegacias de Polícia; 26,9% em Unidades Prisionais e 5,5% nas ruas. Nas outras porcentagens, incluem-se os Batalhões da PM, viaturas, locais desertos e outros.

---

<sup>121</sup> Totalizadas no número absoluto de 2.206 e recolhidas entre 30 de outubro de 2001 e 31 de julho de 2003 (CAMPANHA..., 2003).

<sup>122</sup> A AI destaca o recurso habitual da tortura pela Polícia Civil como meio para extrair confissões (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a); a Polícia Militar, por sua vez, faz esse uso abertamente nas ruas, no momento da voz de prisão para intimidação de suspeitos criminais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001). No primeiro caso, destaca-se a invalidade de tal método, atribuída pelo Artigo 15 da “Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes” (1984) - da qual o Brasil é Estado signatário, à 15/02/1991: “Cada Estado Parte assegurará que nenhuma declaração comprovadamente obtida sob tortura possa ser admitida como prova em qualquer processo (...)” (NAÇÕES UNIDAS, 2002b). Apesar disso, a AI afirma que “policiais carentes de formação e dos recursos necessários para empreender investigações de forma profissional e científica passaram a considerar as confissões assinadas como único meio de assegurar a ação legal” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 21).

De uma maneira geral, essas estatísticas confirmam as denúncias realizadas pela AI e HRW nos materiais examinados. Sob as condições de detenção, destaca-se também, as violações aos direitos das mulheres e menores.

As mulheres representam cerca de 4% da população carcerária no Brasil. À semelhança do perfil dos presidiários, as detentas, geralmente, são pobres e possuem baixo nível de escolaridade. Muitas delas possuem responsabilidades de chefes de família.

Existem registros de violência empregada por agentes carcerários de ambos os sexos contra as internas:

Embora em geral os únicos homens que trabalham em presídios ou penitenciárias femininas sejam os integrantes da guarda armada e dos portões e os policiais militares que patrulham o perímetro, a Anistia Internacional documentou vários casos de espancamento de presas por agentes penitenciários masculinos ou pela equipe de choque da Polícia Civil em operações contra distúrbios em penitenciárias e delegacias<sup>123</sup> (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a, 52).

A Anistia lembra que “a maior parte da guarda das delegacias é composta de homens” (Ibid., p. 57), violando normas nacionais e internacionais. Em relação às primeiras, a Constituição garante “que nenhum elemento masculino, com exceção de pessoal técnico especializado, deve trabalhar em instituições penais femininas” (Ibid., p. 57). Quanto ao padrão internacional, tem-se “que nenhum agente penitenciário do sexo masculino pode entrar nas dependências das instituições reservadas para as mulheres, a não ser em companhia de uma agente feminina” (Ibid., p. 57).

Especialmente nas delegacias, a organização destacou também a superlotação, a “falta de privacidade, de instalações sanitárias adequadas e de assistência médica” (ANISTIA

---

<sup>123</sup> No ano de 1997, em meio a um protesto no Presídio Santa Rosa de Viterbo (Altinópolis, SP), oitenta detentas foram espancadas por integrantes masculinos das Polícias Militar e Civil. A reivindicação era a de que uma das internas pudesse comparecer ao enterro do neto, cuja permissão havia sido negada (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a, 53). Pronunciando-se em relação a esse episódio, a HRW (1998a) observou que “rebeliões e protestos são relativamente pouco frequentes nas prisões femininas. (...) Como ocorre nas prisões masculinas, porém, quando as revoltas acontecem de fato, são quase sempre reprimidas violentamente”.

INTERNACIONAL, 1999a, 51). A privação de visitas conjugais integra igualmente o rol das violações contra as internas e configuram - tanto para a AI, quanto para a HRW - uma clara prática discriminatória<sup>124</sup>.

Mas, de uma forma geral, a Anistia Internacional observa uma variação entre as condições dos estabelecimentos prisionais femininos e a ocorrência de violações<sup>125</sup>.

Comparativamente, a HRW (1998a) afirma que “as detentas são geralmente poupadas de alguns dos piores aspectos das prisões masculinas. De uma maneira geral, as detentas tendem a ter maior acesso a oportunidades de trabalho, sofrem menos violência dos funcionários e dispõem de mais apoio material”. Também, “as prisões femininas tendem a ter funcionários de nível melhor do que as prisões masculinas<sup>126</sup>, o que resulta em mais supervisão e assistência” (Ibid.).

A organização afirma que a superlotação das penitenciárias femininas é relativamente menor do que as masculinas e que os “espancamentos eram raros na maioria dos estabelecimentos - com os incidentes mais sérios envolvendo policiais de fora, em vez dos funcionários das prisões” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a).

Conclui-se da análise dos relatórios que o panorama geral do sistema prisional feminino possui irregularidades em menores proporções do que o masculino, especialmente, no que tange às práticas de torturas e maus-tratos. Entretanto, as descrições acima, revelam a existência de violações aos direitos das detentas, que, como afirmado anteriormente, variam entre os estabelecimentos de detenção e os estados onde estão localizados.

---

<sup>124</sup> A HRW (1998a) lembra a inexistência de restrições às visitas conjugais para detentos. Esse aspecto pode ser conferido no filme “Carandiru”, de Hector Babenco.

<sup>125</sup> A AI referencia as boas condições de detenção da Penitenciária Feminina Madre Pelletier, em Porto Alegre, RS (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a). A HRW (1998a) lembra que antes, várias prisões femininas eram administradas por freiras, sendo prática comum na América Latina.

<sup>126</sup> A HRW descreve que “em geral, as relações entre prisioneiros e guardas nas prisões femininas eram muito mais cordiais e amigáveis do que nos estabelecimentos masculinos” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a).

Por sua vez, o sistema de detenção juvenil é apontado pela Anistia Internacional (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001a) como uma estrutura de reclusão que desrespeita diariamente o ECA (Estatuto da Criança e Adolescente)<sup>127</sup>. O conteúdo do Estatuto apresenta uma das legislações mais avançadas do mundo para a proteção de menores, devido à incorporação de vários princípios e diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU (1989), da qual o Brasil é Estado signatário. A partir de sua aprovação, a delinquência juvenil foi transferida da alçada da justiça criminal para a da assistência social (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a).

A HRW publicou, nos anos de 2003, 2004 e 2005, os respectivos relatórios específicos sobre o tema<sup>128</sup>: “*Cruel Confinement: abuses against detained children in Northern Brazil*”; “Verdadeiras Masmorras: Detenção Juvenil no Estado do Rio de Janeiro” e “Na Escuridão Abusos ocultos contra jovens internos no Rio de Janeiro”. Em 2000, a AI também lançou: “*Brazil: a waste of lives. FEBEM juvenile detention centres in São Paulo: A human rights crisis, not a public security issue*<sup>129</sup>”.

O sistema de detenção juvenil no Brasil possui administração estadual. Segundo a AI (1999a), existem 74 instituições de custódia para menores infratores no Brasil, entre unidades de acolhimento provisório e centros de internação fechados. As primeiras mantêm os jovens suspeitos de infração, em um prazo máximo de 45 dias; nos segundos, os menores cumprem suas penas.

Segundo o Ministério da Justiça, entre setembro e outubro de 2002, 9.555 adolescentes estavam detidos no Brasil. Dentre esses, predomina-se os jovens de sexo masculino, negros ou

---

<sup>127</sup> Lei n° 8.609 de 13 de Julho de 1990 (BRASIL, 1990).

<sup>128</sup> O relatório da HRW de 1994 “*Final justice: police and Death squad homicides of adolescents in Brazil*” também trata das violações contra menores, porém não sob as condições de detenção.

pardos, na faixa etária situada entre 16 e 18 anos (76% do total) e com níveis de escolaridade baixos. As meninas representam apenas 6% dos jovens privados de liberdade. Novamente, São Paulo é citado como o Estado que porta a maioria dos menores detidos no Brasil (HUMAN RIGHTS WATCH, [2003]).

A situação que envolve violações de Direitos Humanos no interior dos estabelecimentos de detenção juvenil se assemelha com as do sistema penitenciário dos adultos do sexo masculino.

As denúncias realizadas pela Anistia Internacional (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a e 2001) contra os menores reclusos<sup>130</sup> nas unidades penais visitadas são principalmente: a ocorrência de tortura e maus-tratos contra os jovens infratores, dentre eles, “espancamento como forma de punição e repressão violenta aos distúrbios<sup>131</sup>” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 33), bem como a utilização de “celas de castigo e o confinamento em solitária como formas de punição de falhas disciplinares” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a, 62); b) assédio sexual por parte dos detentos mais velhos, em função dos critérios de separação espacial entre os mesmos; c) superlotação em estabelecimentos de vários Estados; d) corpo de funcionários insuficiente e deficiente<sup>132</sup>; e) condições de higiene inadequadas; f) mortes sob a custódia estadual; g) falta de assistência médica.

---

<sup>129</sup> Tais relatórios não foram analisados pela abordagem estadual específica e/ou situação fora do período examinado nesta pesquisa. Aplicou-se esse critério para outros relatórios que denunciam violações de naturezas variadas.

<sup>130</sup> O ECA considera a pessoa de até doze anos de idade incompletos como criança; entre doze e dezoito anos de idade, adolescente. Quando o ato infracional é cometido pela primeira categoria, uma série de alternativas que não a reclusão penal, estão disponíveis nos termos legais (BRASIL, 1990). No segundo caso, o delito é definido pelo Código Penal (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a). Entretanto, a AI revela que vários menores são internados por atividades que não infringem qualquer lei (Ibid.).

<sup>131</sup> Entre os agressores estão guardas, monitores e a própria Polícia Militar. Muitas vezes, essa última é chamada para controlar motins nas unidades da Febem, além de eventualmente compor o pessoal juntamente com guardas de segurança particulares e outros funcionários, como é o caso do acolhimento provisório Paratibi, em Pernambuco (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999a & 2001).

<sup>132</sup> A AI reconhece os salários baixos, as dificuldades e o perigo do trabalho dos monitores, que não possuem recursos, nem preparo para a lida com jovens transgressores (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001).

Apesar dos problemas, riscos e dificuldades específicas encontradas pelas ONGI's nas condições de detenção de homens, mulheres e menores, observa-se uma generalidade estrutural que os sustentam e que pode ser traduzida em um sistema penal em crise.

Essa situação convoca a necessidade de reformas profundas, expressadas pelo prosseguimento dos debates entre os poderes públicos e sociedade civil<sup>133</sup>. As palavras de Foucault (1984, 234) sugerem uma cronicidade histórica para a questão:

Estranhamente, a história do encarceramento não segue uma cronologia ao longo da qual se sucedessem logicamente: o estabelecimento de uma penalidade de detenção, depois o registro de seu fracasso; depois a lenta subida dos projetos de reforma, que chegariam à definição mais ou menos coerente de técnica penitenciária; depois a implantação desse projeto; enfim a constatação de seus sucessos ou fracassos.

Mas, se de uma forma geral, o fracasso impera no interior do sistema penitenciário brasileiro - cuja negligência e apatia das autoridades competentes e da própria sociedade como um todo é visível<sup>134</sup> - sobressai-se a própria inabilidade política e social no tratamento de indivíduos sem “função social”, transgressores da lei - e, que, portanto, parecem não merecer compromisso legal recíproco -, perigosos em potencial para a população civil, e, que, principalmente, custam muitas verbas para o Estado para sua devida manutenção. O preso representa, em essência, a figura do indivíduo estigmatizado, que está associada ao “protótipo do banido social, banido por exclusiva culpa sua. Ao defini-lo, penalizaram-no, colocando-o à margem da sociedade” (GOFFMAN, 1988).

---

<sup>133</sup> Uma proposta ao Governo Federal e aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no dia 19/01/2000 pelo Fórum Nacional de Ouvidores, em conjunto com representantes da sociedade civil, reflete algumas dessas discussões, demandando “diversas finalidades, dentro do propósito finalístico de alterar a estrutura policial dos Estados, criando simultaneamente um novo e mais moderno modelo de persecução penal. O alicerce desse novo modelo radica-se, sem dúvida alguma, no fim da dualidade na função policial. Com efeito, a extinção das polícias civis e militares deve dar lugar a uma estrutura unificada, denominada de Polícia Estadual, com vocação para o exercício integral das funções policiais” (FÓRUM..., 2002).

A necessidade da prisão enquanto instituição não é aqui questionada; mas sim, a falência dos objetivos propostos por ela. As violações observadas pela AI e HRW dentro da lógica prática da estrutura penitenciária no Brasil rompem claramente com as “sete máximas universais da “boa condição penitenciária”, ironizada por Foucault (1984, 237), constituídas há cerca de 150 anos: o Princípio da Correção, da Classificação, da Modulação das Penas, do Trabalho como obrigação e como direito, da Educação penitenciária, do Controle técnico da detenção e o das Instituições anexas. Resumidamente, a essencialidade de tais princípios se baseia em uma recuperação transformadora do indivíduo encarcerado.

O descompasso entre a teoria e a prática do sistema penal, sociologicamente falando, produz no mínimo três formulações que podem ser aplicadas ao caso brasileiro: 1) “As prisões não diminuem a taxa de criminalidade”; 2) “A detenção provoca reincidência”; 3) “A prisão não pode deixar de fabricar delinqüentes”, sendo esses “um produto da instituição” (FOUCAULT, 1984, 234).

A complexidade que envolve a eficácia e a idoneidade das forças policiais no país, agregadas às próprias mazelas do sistema e das instituições penais, produz um círculo vicioso de violência que se estende para além das grades.

As difíceis resoluções para os impasses desse problema no país estão condicionadas, principalmente, à impunidade das arbitrariedades cometidas pelas forças policiais, fenômeno que reifica o processo de violência como um todo.

Nesse caso, a pressão da sociedade civil deve estar, irremediavelmente, aliada à promoção de um *accountability* também horizontal, nos âmbitos estadual e federal.

No Brasil, destacam-se quatro tipos de forças policiais: a Polícia Federal e Polícia Rodoviária - ambas subordinadas ao Ministério da Justiça - e as Polícias Civil e Militar -

---

<sup>134</sup> “Uma tolerância difusa, referendada pelo silêncio das autoridades” (PINHEIRO, 2003, 6).

controladas pelas Secretarias de Segurança Pública de cada Estado da Federação (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001)<sup>135</sup>.

A competência estadual dos processos criminais e sistema penal e a jurisdição da Justiça Militar para os servidores dessa corporação constituem dois fatores produtores e agravantes da impunidade das violações de direitos dentro da estrutura burocrática penal.

O primeiro aspecto se constitui como tal pelo fato de que

O Brasil, na verdade, não possui um sistema penal e sim muitos. Como nos Estados Unidos e outros países, embora diferentemente da maioria dos países latino-americanos, as prisões, cadeias e centros de detenção no Brasil são administrados pelos governos estaduais (...). A independência da qual os estados gozam ao estabelecer a política penal reflete na ampla variedade entre eles em assuntos tão diversos como os níveis de superlotação, custo mensal por preso e salários dos agentes carcerários<sup>136</sup> (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998a).

Desta maneira, a legislação penal é observada, administrada e controlada pelas autoridades estaduais, estando sob a alçada da legislação federal. Em geral, a Polícia e o Judiciário federais tratam de crimes como o narcotráfico; mas, a sua grande maioria, especialmente, aqueles cometidos contra os Direitos Humanos, encontram-se sob a alçada dos judiciários estaduais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001). Sendo assim, “cada estado é responsável pelas respectivas forças policiais militar e civil, tendo sua promotoria e judiciário estaduais com acesso aos tribunais federais como cortes de última instância” (Ibid., p. 61).

O entrevistado da AI lembra as conseqüências que esse tipo de estrutura jurídica produz em relação as tentativas de responsabilização sobre o governo federal: “*dada la naturaleza federal del estado brasileiro, es muy facil para el gobierno federal el decir que la*

<sup>135</sup> As Polícias Militar e Civil são as responsáveis pela rotina cotidiana de policiamento. Enquanto a primeira executa o policiamento nas ruas, a segunda realiza as atividades de investigação (Ibid.).

<sup>136</sup> Sendo assim, muitas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) do sistema prisional, ocorrem no âmbito dos Executivos Estaduais, como foi em São Paulo e Minas Gerais, por exemplo. Muitas vezes, as ONGI's vêm-se obrigadas a exercerem um *accountability* também estadual.

*responsabilidad por las violaciones y su investigación (o no investigación) recae en las autoridades estatales, que son las que tiene control sobre las policias”.*

Por conseguinte, as tentativas que envolvem o processo de federalização dos crimes contra os Direitos Humanos são reivindicadas pelas organizações que atuam na área.

Frei Henri, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), é um dos principais defensores dessa proposta que visa o combate à impunidade de uma forma geral. Sua militância na defesa dos Direitos Humanos no Estado do Pará já lhe rendeu inúmeras ameaças de morte e, inclusive, várias Ações Urgentes chamadas pela Anistia Internacional. Suas atividades são reconhecidas pelo seu posicionamento a favor dos pequenos proprietários e trabalhadores rurais que esbarram nos interesses econômicos dos grandes latifundiários da região. Baseando-se em sua própria experiência, ele considera a federalização dos crimes necessária, pois, “está provado que o Poder Judiciário no Pará não tem condição realmente de apurar os crimes contra os madeiros e latifundiários” (COZETTI, 2005, 13). Além disso, existem indícios que presumem uma ligação entre os madeiros e a Justiça do local. Sobre as possibilidades de execução da proposta, Frei Henri declarou que

Será extremamente difícil. Porém vai se decidir rapidamente, pois já está no Superior Tribunal de Justiça. Mas é estranho, pois no início, logo depois do assassinato da irmã Dorothy, o secretário dos Direitos Humanos, ministro Nilmário Miranda, estava muito otimista sobre a possibilidade da federalização. Agora ele mudou, nunca mais falou a favor disso. A CPT tem informações de que havia um tipo de acordo entre os governos do Pará (PMDB) e o governo federal para que esse crime não seja federalizado (Ibid.)<sup>137</sup>.

Ainda, um outro tipo de transferência é amplamente reivindicado pelas organizações de Direitos Humanos em geral, como medida de controle da impunidade, especificamente, em

---

<sup>137</sup> A AI destaca, nesse sentido, o compromisso do governo federal em criar algum tipo de mecanismo para a federalização de determinados crimes contra os Direitos Humanos, no lançamento nacional do PNDH (AMNESTY INTERNATIONAL, 1998b).

relação à violência policial: a de que todos os crimes cometidos pela polícia sejam de competência da jurisdição Comum e não Militar. Pinheiro (2003, 5), ao explicar a situação que a faz necessária, lembra uma medida governamental significativa nesse sentido, que será retomada no Capítulo 3:

A Constituição de 1988 consagrou o engessamento da organização da Segurança Pública definida pela Ditadura Militar. Por meio dos tribunais estaduais das polícias militares, foi consagrado um foro especial que garantiu a impunidade dos crimes comuns perpetrados por membros dessa corporação. A única alteração substancial que o Congresso Nacional fez em dezessete anos foi a competência da Justiça Civil para os homicídios dolosos cometidos por policiais militares (o que permitiu, por ser uma alteração do Processo Penal, aplicação retroativa à longa série de massacres cometidos por policiais militares). Mas mesmos esses homicídios e todos os outros crimes comuns continuam a ser investigados pela excrecência que são os inquéritos policiais militares, monumento de incompetência e amadorismo. A estrutura da Polícia Civil permanece intocada.

Ainda, outros fatores dificultam para que crimes dessa natureza, praticados pelas forças policiais, possuam julgamentos apropriados, eficazes e regulares.

As Corregedorias são constituídas por departamentos de órgãos oficiais - como as polícias civis e militares, serviço penitenciário, promotoria e judiciário -, encarregados pela investigação interna nos casos de procedimentos institucionais ou criminais irregulares. Uma vez que seus integrantes pertencem à mesma unidade que está sob investigação, a parcialidade e o corporativismo comprometem a idoneidade das investigações<sup>138</sup>. Tal constatação foi reconhecida pelo próprio governo brasileiro em seu relatório ao Comitê da ONU contra a tortura (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001).

---

<sup>138</sup> O caráter autônomo das Ouvidorias permite o acompanhamento das denúncias que as mesmas remetem à Corregedoria até a abertura ou arquivamento dos processos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001). Mas, obstáculos para um trabalho eficiente são criados na medida em que, por exemplo, “policiais civis investigam policiais civis” (Ibid., p. 39). Além disso, o Corregedor, geralmente, é um indivíduo de alto escalão da Polícia. O afastamento de policiais na ativa sob investigação é raríssimo. A transferência para outras unidades penais substituem, na maioria dos casos, a suspensão do serviço. A AI revela que em reunião com o Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, foi alegada a impossibilidades de afastamento de todos policiais acusados de praticar atos de tortura, uma vez que o trabalho da polícia paulista seria totalmente interrompido (Ibid.).

O papel dos Institutos Médicos Legais (IML), por sua vez, é fundamental para a caracterização da existência e do tipo de torturas sofridas pelas vítimas. Porém, muitas vezes os torturadores aplicam métodos de tortura já condicionados para impossibilitar futuras identificações visíveis corporalmente. Além disso, os médicos legistas são diretamente vinculados à polícia; quando autônomos, estão submetidos às Secretarias Estaduais de Segurança Pública (Ibid.).

Outros obstáculos são ainda encontrados para a realização de um diagnóstico médico real, peça fundamental para a abertura de um processo no caso da tortura: a insuficiência de informações relatadas aos médicos para pareceres compatíveis com os atos de tortura; o acompanhamento de policiais ou delegados junto às vítimas quando dos relatos aos médicos - quando não de seus próprios torturadores; a omissão das próprias vítimas, por temor a represálias; as perguntas diretas, restritivas e tendenciosas dos laudos que privam os médicos da liberdade de expressão profissional<sup>139</sup>, enfim, a tolerância e relativização para os casos não evidentes da ocorrência de tortura (Ibid.).

Embora as corporações policiais possuam regras hierarquizadas de conduta internas, impondo limites aos subordinados do baixo escalão, o livre arbítrio desses últimos - no caso das violações aos Direitos Humanos - é relativizado pelas suas autoridades superiores. E, é na esteira da impunidade, evidenciada por um sistema “*incountable*” por excelência<sup>140</sup>, que as fronteiras das

---

<sup>139</sup> O “Manual sobre Investigação e Documentação Efetivas de Tortura e Outras Formas Cruéis, Desumanas e Humilhantes de Tratamento e Punição” ou Protocolo de Istambul de 1999, dispõe de uma espécie de Código de Conduta Internacional para Médicos Legistas, assegurando este tipo de liberdade (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2001).

<sup>140</sup> A HRW (HUMAN RIGHTS WATCH, 1999b) afirma que “a ausência de mecanismos efetivos de controle interno e externo da polícia permanece um obstáculo para coibir a violência policial futura. De fato, a impunidade constitui a principal causa da violência, corrupção e ineficiência dentro da força policial”. Conforme Cavallaro e Moreno (2002), “o relatório produzido pela *Human Rights Watch* em abril de 1997 abordando o tema da brutalidade policial no Brasil, concluiu que a impunidade, produto do descompromisso de várias instituições brasileiras, é o fator que mais contribui para a manutenção de práticas abusivas por parte da polícia”.

“instituições da violência” (PINHEIRO, 2003, 7) são ultrapassadas pelos que estão no seu comando.

### ***3.4 Execuções Extrajudiciais e Grupos de Extermínio***

As execuções sumárias no Brasil são perpetradas, geralmente, por forças policiais - em serviço<sup>141</sup> ou de folga<sup>142</sup> - e por milícias privadas de segurança, mais conhecidas como “esquadrões da morte” ou “grupo de extermínio<sup>143</sup>”. Em muitos casos, há cooperação ou omissão das primeiras com as segundas. As vítimas são constituídas, essencialmente, por meninos de rua, trabalhadores rurais e indígenas.

Segundo Nilmário Miranda (MIRANDA, 2002d), ex-Secretário Nacional de Direitos Humanos e ex-presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal,

A ação dos grupos de extermínio consiste numa das principais fontes de violação dos direitos humanos e de ameaça aos Estado de direito no país. Essas quadrilhas agem normalmente nas periferias dos grandes centros urbanos e têm seus correspondentes nos jagunços do interior. Usam estratégia de ocultar os corpos de suas vítimas para se furtar à ação da justiça, sendo que os mais ousados chegam a exhibir publicamente sua crueldade. Surgem como decorrência da perda de credibilidade nas instituições da justiça e de segurança pública e da certeza da impunidade, resultante da incapacidade de organismos competentes em resolver o problema. Os embriões dos grupos de extermínio nascem quando comerciantes e outros empresários recrutam matadores de aluguel, freqüentemente entre policiais militares, e civis, para o que chamam "limpar" o "seu" bairro ou sua cidade. Contam muitas vezes com o apoio de amplo segmento da população que, descrentes nos organismos oficiais deixam se seduzir pela idéia de fazer justiça com as próprias mãos.

<sup>141</sup> Incluindo-se, neste caso, as mortes sob custódia. Alguns dados são ilustrativos: a Polícia do Rio de Janeiro, matou entre 1993 e 1996, 942 civis (AMNISTIA INTERNACIONAL, 1998); a polícia paulista, por sua vez, cometeu no ano de 2001, 481 homicídios (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2002).

<sup>142</sup> Nos primeiros sete meses de 2001, esquadrões da morte compostos por policiais civis e militares de folga, mataram 159 pessoas em Salvador, Bahia (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2002).

<sup>143</sup> Por exemplo, nos sete primeiros meses de 1997, o Mato Grosso do Sul registrou 87 homicídios cometidos pelos esquadrões da morte, na fronteira com o Paraguai (AMNISTIA INTERNACIONAL, 1998). No Rio Grande do Norte, a atuação destacada é do conhecido grupo de extermínio “Menino de Ouro”. Segundo a AI, “*the Meninos de Ouro are believed to have killed up to 80 people, and tortured many others, in Rio Grande do Norte since the 1990s. Some members of the death squad are civil police officers*” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2001a).

Cinco episódios emblemáticos das execuções sumárias no Brasil: os massacres do Carandiru (1992), Candelária (1993), Vigário Geral (1993), Corumbiara (1995) e Eldorado dos Carajás (1996), obtiveram repercussão internacional, pela arbitrariedade do uso da força e violência, pelo número de policiais envolvidos - 120, 8, 48, 22 e 155, para 111, 8, 21, 9 e 19 civis mortos, respectivamente (AMNESTY INTERNATIONAL, 1998b) - e pela impunidade dos seus respectivos julgamentos. A Anistia Internacional elaborou relatórios específicos para cada um destes acontecimentos, enviando inclusive missões para o acompanhamento das investigações:

Na opinião da Anistia Internacional, a inadequação das investigações comprometeu seriamente o processo de acusação formal dos responsáveis. (...) A contaminação da cena do crime, a destruição de provas judiciais essenciais, a má qualidade da testagem balística e da documentação e o subsequente fracasso na devida tomada de depoimentos das testemunhas e na proteção das mesmas contra intimidação pelos supostos perpetradores, dos quais todos continuam em serviço policial ativo – todos esses elementos dificultam extremamente a atribuição de responsabilidade criminal individual aos policiais, por violações específicas (Ibid., p. 2).

O Massacre do Carandiru ocorreu no interior do até então maior presídio da América Latina, a Casa de Detenção de São Paulo<sup>144</sup>, fruto de uma operação militar autorizada pelo Comandante Ubiratan Guimarães<sup>145</sup>, para debelar uma rebelião entre os presos. Tratou-se de “um dos casos mais terríveis já documentados pela Anistia Internacional no Brasil<sup>146</sup>” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1999b), através do relatório publicado em 1993 “Chegou a morte -

<sup>144</sup> Popularmente conhecida como “Carandiru”, em 2002, foi implodida a mando do então governador de São Paulo, Geraldo Alckmim. Tal medida esteve presente em uma das recomendações do PNDH I, em longo prazo (BRASIL, 1996a).

<sup>145</sup> O Coronel foi eleito em 2002, com mais de 50 mil votos, como Deputado Estadual em São Paulo, pelo PTB. Condenado há 632 anos de cadeia em 2001, Ubiratan permanece em liberdade, devido o pedido de anulação do julgamento pela defesa (TJ..., 2006).

<sup>146</sup> Segundo o parecer de Fiona Macaulay, investigadora da AI no país.

Massacre da Casa de Detenção de São Paulo<sup>147</sup>” e de outros inúmeros informativos. Os oficiais em cargos de chefia - sendo os únicos condenados - apelam atualmente em liberdade de suas sentenças (MERLINO, 2005).

As chacinas urbanas da Candelária e Vigário Geral ocorreram no Rio de Janeiro em 1993. No primeiro caso, “homens mascarados abriram fogo sobre um grupo de mais de 50 crianças de rua que dormiam no chão junto à Igreja Candelária<sup>148</sup>” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1994, 72). No segundo, “mais de 30 homens mascarados e fortemente armados atacaram a favela de Vigário Geral (...). Durante duas horas, os atacantes dispararam indiscriminadamente contra os residentes” (Ibid., p. 73). No primeiro episódio, três pessoas, das quais dois policiais militares foram condenados em 1997. No caso da chacina de Vigário Geral, teve-se ao todo a condenação de seis policiais e a absolvição até 2003 de 19.

Por sua vez, os episódios de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA) evidenciam, claramente, os conflitos rurais no interior do Brasil, onde “ativistas da reforma agrária e indígenas, envolvidos em disputas pela terra, foram perseguidos, atacados e mortos pela polícia militar e por pistoleiros a soldo dos donos da terra, com a aquiescência aparente das polícias e das autoridades” (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2001, 79).

No primeiro, o confronto foi instaurado entre a Polícia Militar do estado de Rondônia e 500 famílias de posseiros que tentavam ocupar uma área não cultivada da Fazenda de Santa

---

<sup>147</sup> Em junho de 1993, o Secretário de Justiça do Estado de São Paulo visitou o Secretariado Internacional da Anistia em Londres, para apresentar a resposta oficial do governo sobre este relatório. Segundo a AI (ANISTIA INTERNACIONAL, 1994, 75), a resposta “não contestava o conteúdo do relatório mas argumentava que o governo estadual tinha feito tudo o que estava ao seu alcance para investigar o caso”. Em setembro do mesmo ano, a organização “escreveu ao Presidente Itamar Franco, exortando-o a rever toda a estrutura das forças policiais do Brasil e a por fim às persistentes violações cometidas pela Polícia Militar em quase todos os estados” (Ibid., p. 76).

<sup>148</sup> Em 26 de setembro de 2000, Elizabeth Cristina de Oliveira, foi assassinada na porta de sua casa, pouco antes do julgamento de um dos oficiais acusados de participar do massacre, no qual seria testemunha (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2001).

Elina, município de Corumbiara, em 9 de agosto de 1995<sup>149</sup>. Os 23 dias de julgamento ocorrido em Porto Velho (RO), entre agosto e setembro de 2000, resultaram na absolvição de nove e condenação de apenas três policiais militares. Dois trabalhadores sem-terra foram também condenados. As palavras proferidas durante o julgamento pelo então Promotor de Justiça, Tarciso Leite de Mattos, tiveram enorme repercussão entre aqueles que acompanhavam o caso: “Ou o Brasil acaba com os sem terra ou eles acabam com o Brasil” (JUSTIÇA GLOBAL, CPT & MST, [2001]).

Cerca de oito meses depois daquele massacre - em 17 de abril de 1996 -, trabalhadores rurais sem terra foram assassinados pela Polícia Militar do estado do Pará, durante uma manifestação na rodovia PA-150, em Eldorado dos Carajás. Em 2000, a primeira seção do julgamento foi anulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, quando da absolvição dos três comandantes das tropas da Polícia Militar que participaram da operação. Ainda, “*a request for a retrial of 145 other military policemen involved in the incident was rejected* (AMNESTY INTERNATIONAL, 2005b)”, lembra a AI, cinco anos depois.

Segundo os dados da CPT, no período de 1985 a 1996, 976 ativistas rurais foram assassinados (AMNESTY INTERNATIONAL, 1998b)<sup>150</sup>. Sete condenações foram efetuadas, dos 56 casos que chegaram a julgamento (AMNESTY INTERNACIONAL, 1998b). Segundo a mesma organização, até outubro de 1997, 25 civis haviam morrido em conflitos de terra, que envolveram cerca de 481.490 pessoas neste mesmo ano. (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998c).

Nesse contexto, a população indígena também vê seus direitos cotidianamente violados no Brasil. Os maiores problemas denunciados pela AI e HRW consistem: nas execuções sumárias

---

<sup>149</sup> Além dos nove camponeses, dois policiais morreram no conflito. Outras 100 pessoas ficaram feridas. Ainda, uma pessoa até então desaparecida, foi encontrada morta dias depois da chacina (Ibid).

efetuadas por agentes públicos ou particulares; na negligência e falta de reconhecimento cultural, social, econômico e político desta etnia<sup>151</sup>; nos conflitos pelas demarcações de terra, onde “*indigenous groups more vulnerable to attack by making public statements against the land claim*” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2000); na situação de insegurança na qual muitos defensores pelos Direitos indígenas vivem, incluindo assassinatos, tentativas de assassinatos e ameaças de morte<sup>152</sup>.

A persistência das péssimas condições de vida e a impunidade dos crimes cometidos contra essa população, ao longo de toda a história do Brasil, requer anualmente, pelo menos algum parecer de ambas organizações.

O Relatório Anual da AI de 2002 (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2002) registra a morte de 10 índios, em 2001 e lembra “*en 1998, un ataque contra unos 100 indígenas ticuna junto al Arroyo Capacete, estado de Amazonas, ataque em el que murieron 14 personas, entre ellas seis niños*” (Ibid., p. 112).

O Informe Anual da HRW (1999c), em termos retrospectivos, denunciou que

*Los pueblos indígenas siguieron sufriendo invasiones, con frecuencia violentas, de sus tierras tradicionales por parte de madereros, mineros y otras personas. El 20 de mayo, el líder indígena xucuru Francisco de Assis Araújo fue disparado por un pistolero a sueldo en Pesqueira, en el nordeste del estado de Pernambuco, dentro de lo que parecía un asesinato premeditado. Araújo había liderado una campaña para incrementar el área*

---

<sup>150</sup> Sem contar as tentativas de assassinato, registradas em 45 casos no ano de 1995 (Ibid.) e ameaças de morte, que no primeiro semestre de 2001, totalizaram 73. Nesse mesmo período, 25 camponeses morreram pela ação de milícias privadas (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2002).

<sup>151</sup> Garantidos pelo Capítulo VIII da Constituição de 1988 e pelas cláusulas internacionais do Sistema de Proteção aos Direitos Humanos (Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes) (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005)

<sup>152</sup> Em 1993, a AI lançou o relatório “*Nosotros somos la tierra: la lucha de los pueblos indígenas de Brasil*” e em 2005, “Estrangeiros em nosso próprio país: povos indígenas do Brasil”, criticando as promessas de campanha da Coligação Lula 2002 “Compromisso com os povos indígenas do Brasil”. A HRW, por sua vez, lançou em 1994 o relatório “*Violence against the Macuxi and Wapixana Indians in Raposa Serra do Sol and Northern Roraima from 1988 to 1994*”.

*demarcada como tierra de los xucurus. Unas 181 haciendas habían ocupado las áreas reclamadas por la tribu.*

Em conformidade com a situação descrita, o atual Secretário Nacional de Direitos Humanos, Mário Mamede, acredita que “a expansão das fronteiras agrícolas, os massacres e invasões de terras indígenas” (OTAVIO & AGGEGE, 2005, 12) são os fatores que contribuem para o êxodo indígena em busca de melhores condições de vida nas cidades. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou em recente pesquisa que mais da metade dos índios brasileiros vivem em áreas urbanas: 383 mil do total populacional de 734 mil (Ibid.).

Algumas observações devem ser feitas à guisa de conclusão do presente capítulo, que por sua vez, pretendeu cumprir os primeiros três objetivos específicos propostos na Introdução e verificar a plausibilidade das duas primeiras hipóteses.

Embora ambas ONGI's tenham sido extremamente atuantes no país, utilizando métodos similares para a interpelação junto às autoridades, a atuação da Anistia se destacou por algumas razões. Em primeiro lugar, pela sua atuação mais antiga e diversificada - evidenciada por exemplo, nas Redes de Apelo Urgente e nos programas de educação em Direitos Humanos destinados às polícias, desde a década de setenta e do final da década de 80, respectivamente (BOVO, 2002); em segundo, por ter tido uma seção nacional, responsável pela organização da militância brasileira existente àquela época; em terceiro, pela quantidade de materiais produzidos comparativamente com a HRW; por último, pelo maior número de ativistas, que apesar da ausência de estatísticas sobre os da HRW, estima-se ser maior. Quando do fechamento da SBAI, alguns continuaram atuando de forma independente.

Através da análise dos materiais percebeu-se uma convergência das denúncias realizadas pela Anistia Internacional e *Human Rights Watch*. A questão da violência perpassa as principais

violações de Direitos Humanos apontadas por ambas organizações, constituindo-se no grande ponto de intersecção para onde essas confluem: a crise do sistema prisional brasileiro, a violência policial, a tortura institucional e as execuções sumárias. Nestes casos, a impunidade está relacionada com fatores de diversas naturezas: a estrutura federativa do sistema penal, a morosidade e dificuldades na condução de processos e julgamentos pela Justiça brasileira, o forte corporativismo policial e a negligência das autoridades no tratamento político dessas questões. Tais fatores aliados ao apoio de amplos setores da população brasileira à lógica da “linha dura” contra criminosos - em função do recrudescimento da criminalidade nas últimas décadas no Brasil - agravam o desrespeito aos Direitos Humanos de indivíduos infratores da lei.

A persistência em pautar especialmente esses aspectos quando as ONGI's tratam das violações de Direitos Humanos no Brasil sugerem uma atenção especial ao desrespeito pelos Direitos Civis. Por conseguinte, percebeu-se uma negligência em relação a temas problemáticos que persistem no país, envolvendo uma totalidade do que se supõe como “Direitos Humanos”. Marcos Rolim, durante a entrevista, dispôs de uma explicação interessante para esse fato:

As demandas políticas em DH, os chamados Direitos Civis e Políticos, eles dependem basicamente da vontade do poder. Quer dizer, se tu demanda que o Estado acabe com a tortura, quer dizer, ele pode fazer isso se quiser, ou pelo menos pode reduzir drasticamente os casos de tortura no país, enfim. Agora, se tu demanda a universalização da saúde, o pleno emprego, bom, isso é outra história, isso demanda mudanças político-econômicas, isso é portanto, um discurso que pressupõe meios. Então, eu acho que na gramática geral dos DH, essa separação entre Direitos Civis e Políticos de um lado, Direitos Econômicos e Sociais ela é muito importante, e eu acho que esse discurso que o sistema ONU criou, de que os DH são indivisíveis, é uma bobagem. Quer dizer, a idéia de que ou todos ou nenhum. Essa idéia é errada, ela é fundamentalmente, errada. Quer dizer, os DH, esses direitos, eles são complementares, eles devem ser exigidos sempre de todos os Estados, mas o grau de exigibilidade de cada um é diferenciado. Eu acho que para os primeiros não há desculpa do Estado, para os segundos há. Quer dizer, qualquer Estado, qualquer governo, pode dizer, bom, eu quero garantir saúde para todos, mas eu no momento, não posso garantir isso, eu preciso para isso aumentar as verbas, eu preciso de um plano de dez anos. Tudo bem. Isso é aceitável. Agora, nenhum governo pode dizer, bom, eu não posso garantir liberdade de expressão agora, eu não posso garantir que a imprensa seja livre.

Nesse sentido, as ONGI's estudadas se diferenciam daquele grupo de organizações não-governamentais interessadas na promoção de serviços que o Estado deixou de prestar, e que formam, eventualmente, parcerias com o mesmo para captação de recursos ou execuções de determinadas políticas públicas. No caso da AI e HRW, o tensionamento é a característica marcante na sua relação com o Estado.

Em primeiro lugar, porque historicamente, tanto no mundo quanto no Brasil, estas organizações encontram sua razão de ser na fiscalização do cumprimento das normas preconizadas pelo Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos sobre a conduta estatal. Tal papel é desempenhado em um campo onde as correlações de força são traduzidas, muitas vezes, no conflito de interesses nacionais *versus* internacionais, evidenciados, por exemplo, nas incompatibilidades de aplicação das leis, implicadas na não assinatura de tratados e atraso nas entregas de relatórios oficiais governamentais.

Segundo, e, especificamente, se tratando deste estudo, foi observado uma constância incisiva das cobranças exercidas pelas ONGI's, quando da percepção de que não obstante as “boas intenções” governamentais apresentadas no próximo Capítulo - reconhecidas em muitos documentos oficiais dessas organizações e que estimularam, inclusive, a criação de condições para um monitoramento mais contundente -, o Estado, seja pela violência institucional ou impunidade consentida, constitui-se ainda como o maior agente violador dos Direitos Humanos no Brasil. Pois, é ele justamente, o agente garantidor dos Direitos Civis, como anteriormente apontou Rolim. Nesse sentido, tem-se a confirmação da primeira hipótese levantada na Introdução, que pressupunha um grau de tensão entre os atores analisados.

Percebeu-se também, que a AI e HRW constituem os dois principais atores da sociedade civil internacional imersos na ampla rede de organizações defensoras de Direitos Humanos existente no país. Porém, tal constatação é subsidiada muito mais pela verificação de contatos

informais - observados nos agradecimentos dos documentos produzidos pelas ONGI's e pela utilização de dados das organizações nacionais como fontes locais - do que em parcerias ou convênios mais institucionais e formais. Isso sugere que a atuação da AI e HRW no Brasil, são de certa forma, autônomas, refutando a hipótese que partia do princípio de que o êxito dos trabalhos realizados pelas ONGI's estaria diretamente relacionado com a articulação a sociedade civil doméstica. Além disso, muito antes da articulação entre esta própria sociedade civil nacional, essas organizações já atuavam no país. Lembra-se ainda, que a estratégia principal das mesmas, é a publicação de seus relatórios independentes.

Mas, na realidade, a importância deste vínculo direto ou indireto, está relacionada com o reconhecimento governamental esperado por demandas que sejam oriundas de muitos segmentos da sociedade civil em geral, com vistas a fazer uma maior pressão - conforme a teoria do “efeito bumerangue”. Mas é justamente esse ponto que dificulta uma inferência clara sobre a influência real da sociedade civil internacional sobre o Estado. Bovo (2002, 216) tirou conclusão semelhante a partir de seu estudo sobre a Anistia:

No que diz respeito às violações de Direitos Humanos, é muito difícil precisar a eficácia das ações da AI, elas se misturam com a atuação de outras organizações, movimentos, instituições e pessoas que trabalham com apelos (às vezes estimuladas pela AI, como uma corrente) e outras formas de pressão, havendo casos em que mais de 50 ONGs pressionam em determinado caso (lembre-se inclusive da utilização da Internet).

A interlocução direta com instituições e representantes do governo, seja na esfera federal ou estadual, foi observada através das visitas relatadas nos documentos analisados - que no caso específico da Anistia, foi confirmada pelo depoimento de seu ex-integrante.

A questão que se coloca aqui é extremamente complicada, tanto pela citação referida acima, quanto pela inadequação teórica advertida no Capítulo 1, sobre a separação nítida

geralmente feita entre a esfera estatal e no caso, da sociedade civil. Isso porque uma parcela bastante ativa da militância de Direitos Humanos no Brasil possui trânsito em muitas instituições políticas estatais, ocupando cargos estratégicos e eleitorais<sup>153</sup>. É difícil mensurar, portanto, os fatores institucionais, externos, individuais, coletivos e outros que envolveram as tomadas de decisões governamentais na área de Direitos Humanos.

Tal dificuldade, inclusive, agravou a verificação da segunda parte da primeira hipótese, a qual pressupôs que a relação entre as ONGI's e o Estado no Brasil é estabelecida a princípio, pelas primeiras. Ao reler as palavras de Rolim - ex-membro do governo federal na época estudada - disponíveis na página setenta e três - convocou-se uma prudência em não confirmar, categoricamente, tal pressuposto. Este aspecto será retomado no Capítulo 3.

A despeito de algumas dificuldades metodológicas encontradas, o capítulo seguinte concentra esforços na busca de alguns indícios que correspondam às práticas de responsividade desejadas pelo processo de *accountability* social/vertical engendrado pelas ONGI's.

Esse desafio consistiu em apresentar de forma seletiva a materialização das políticas públicas em Direito Humanos realizadas pelo governo federal, enfatizando a abertura estatal para a presença da sociedade civil em geral, na qual eventualmente, as ONGI's se colocaram direta ou indiretamente.

Posteriormente, fez-se necessária uma reflexão para perceber as intenções que levaram o governo FHC para a implementação destas políticas. Pois, sua execução em um conjunto seqüencial - independentemente do mérito de sua eficácia - em um curto espaço temporal, formaram um paradigma oficial até então inexistente na área.

---

<sup>153</sup> Alguns exemplos são: Marcos Rolim, Paulo Sérgio Pinheiro, Hélio Bicudo, Pedro Wilson Guimarães, Gilberto Sabóia, Nilmário Miranda, Celso Lafer, entre outros.

A captação desta dinâmica conjuntural fará, por fim um resgate dos objetivos gerais, específicos (d e e) e às hipóteses 1) b e 3), mencionados na Introdução. Pois, sobretudo, este trabalho encontrou sua maior justificativa na demonstração da diferença - ou não - que as ONGI's de Direitos Humanos fizeram sobre a conduta de um Estado democrático que é, ao mesmo tempo, violador de seus próprios princípios.

#### **4 OS DIREITOS HUMANOS COMO PREOCUPAÇÃO OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL (1994-2002): INDÍCIOS DE RESPONSABILIDADE**

O governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) pode ser caracterizado como o primeiro da história democrática do Brasil a tornar a questão dos Direitos Humanos uma preocupação oficial do Estado. Nas palavras de Rolim (entrevista): “antes do governo FH, o discurso dos DH, era um discurso basicamente da sociedade civil, não era um discurso do poder. Com o governo, ele passa a incorporar o discurso oficial”.

Tal evidência foi observada através de dois planos complementares: um discursivo e outro institucional. Em relação ao primeiro, observou-se em alguns pronunciamentos presidenciais, no âmbito nacional, a clara intenção do ex-presidente em vincular a democracia ao respeito pelos Direitos Humanos, uma tendência discursiva internacional examinada no Capítulo 1. Alguns trechos abaixo reproduzidos apontam nesta direção:

A luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se Direitos Humanos (BRASIL, 1995a).

Nós dedicamos o Dia da Pátria aos Direitos Humanos, pois, ao falarmos deles, estamos falando de liberdade, de democracia e de desenvolvimento (BRASIL, 1998a).

O respeito aos direitos humanos não é apenas um compromisso que assumimos, no contexto internacional. É, sobretudo, um compromisso da própria sociedade brasileira consigo mesma. Porque não há democracia sem direitos humanos, não há combate à exclusão sem direitos humanos. Na verdade, os direitos humanos são uma grande arma na luta contra a exclusão (BRASIL, 1998b).

Tenho a esperança de que, a despeito de todos os desvios que possam ocorrer em uma ou outra parte do mundo, a Humanidade persistirá em seu rumo de sensatez, de paz, de democracia e de respeito aos direitos humanos. (BRASIL, 2002q)

O presidente afirmou em 08/12/1998 que seu governo “desde o seu início, teve nos direitos humanos um tema central e um tema inspirador<sup>154</sup>” (BRASIL, 1998b). Segundo ele, “todos sabem da importância da questão dos direitos humanos. Importante para mim, importante para todo o meu Governo (...). Tenho um compromisso com esse tema que não vem de ontem. Vem de longa trajetória de preocupação com as liberdades democráticas e com os direitos da pessoa humana” (BRASIL, 2001).

Algumas medidas governamentais mais significativas no setor podem ser observadas na tabela abaixo:

---

<sup>154</sup> Endossando a frase de Vieira (2005, 118): “O evidente paradoxo constituído por um governo que acolhe os direitos humanos e aplica uma política neoliberal que destrói direitos conquistados, compete aos seus protagonistas explicar”.

Tabela 2: Principais Políticas Governamentais Internas Adotadas na Área de Direitos Humanos (1995-2002)

ANOS	POLÍTICAS INTERNAS
<b>1995</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), aprovada pela Câmara Federal dos Deputados</li> <li>▪ Aprovação da Lei n. 9.140/95 que “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, e dá outras providências”</li> </ul>
<b>1996</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH I)</li> <li>▪ Aprovação da Lei 9.299/96, que transfere a competência sobre homicídios dolosos cometidos por policiais militares para a Justiça Comum</li> <li>▪ Implementação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH)</li> </ul>
<b>1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promulgação da Lei da Tortura, Lei 9.455/97</li> </ul>
<b>1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), instituído pela Lei n. 9.807/99</li> </ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lançamento da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade</li> </ul>
<b>2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atualização do Plano Nacional de Direitos Humanos de Direitos Humanos (PNDH II)</li> <li>▪ Implementação da CPI da Tortura por Agentes Públicos</li> </ul>

Fontes: Vieira (2005); BRASIL (1995b); BRASIL (2002z); BRASIL (1996); PINHEIRO [200-]; BRASIL (1997); BRASIL (1999a); BRASIL (2002p).

A execução de muitas delas contaram com a participação de uma ampla gama de organizações da sociedade civil atuante na área<sup>155</sup>. Segundo Rolim (entrevista),

As ONG's brasileiras de DH na época do governo FH, o governo teve a sabedoria, eu acho, de se articular muito com essas entidades. Então, eles nunca concediam aquilo que a gente queria, tinha sempre uma certa tensão, mas eles também sempre nos ouviam. Sempre chamavam, eu estava nesse rolo, embora sem uma ONG, mas eu acompanhei muito isso. O governo federal não fazia nada de importante sem chamar as entidades para ouvi-las, sem constituir uma comissão, então eles souberam lidar um pouco e também apoiaram financeiramente o trabalho de ONG's, trabalhos bons.

<sup>155</sup> Nas palavras do ex-Presidente: “Será possível, portanto, ampliar os mecanismos de controle da sociedade, através da avaliação de políticas públicas. Pretendo, com o apoio, certamente, do ministro da Justiça e do secretário nacional de Direitos Humanos, estar cada vez mais aberto as influências benéficas da sociedade, porque direitos humanos - repito o que disse há algum tempo atrás - são o novo nome da liberdade”. (BRASIL, 1998b).

Para o entrevistado, esta tensão era mais acentuada em relação à Anistia Internacional e *Human Rights Watch*, lembrando, entretanto, que a obrigação governamental responsiva para com as mesmas, é meramente “moral”. Porque, como muito bem expõe Smulovitz (2001, 3)

*Salvo en aquellos casos en que los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil se movilizan legalmente, los mecanismos sociales sirven para exponer y denunciar actos ilegales pero que no tienen capacidad para aplicar imperativamente sanciones. Por esta razón, algunos autores han afirmado que los mecanismos sociales de control son meramente decorativos, y no verdaderos controles de poder.*

Mas, Piovesan (2002e) lembra que

A ação internacional tem auxiliado a visibilidade das violações de direitos humanos, o que oferece o risco do constrangimento político e moral ao Estado violador, o que tem permitido avanços e progressos na proteção dos direitos humanos. Ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, o Estado é praticamente “compelido” a apresentar justificações a respeito de sua prática, o que tem contribuído para transformar uma prática governamental específica, no que se refere aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas. Quando um Estado reconhece a legitimidade das intervenções internacionais na questão dos direitos humanos e, em resposta a pressões internacionais, altera sua prática com relação à matéria, fica reconstituída a relação entre Estado, cidadãos e atores internacionais.

As próximas seções pretendem demonstrar em que medida este processo ocorreu no Brasil no período estudado, enfatizando a assimilação estatal das práticas de responsabilização efetuadas pelas ONGI’s, a considerar: os motivos que levaram o governo federal a concretizar algumas políticas públicas relacionadas acima; a abertura estatal para a participação da sociedade civil em geral; as principais temáticas encobertas pelo governo, no que tange o tipo de direitos priorizados pelo mesmo; o reconhecimento governamental da importância e legitimidade da AI e HRW. É importante frisar que a “sociedade civil”, referenciada ao longo deste capítulo, diz respeito ao conjunto de entidades, ONG’s, movimentos sociais que trabalham com a questão dos Direitos Humanos.

Esta análise permitirá o cumprimento final dos objetivos aqui propostos e a retomada das hipóteses das quais este estudo partiu. Este resgate pretende assim verificar alguns indícios de responsividade governamental para que o papel das ONGI's seja avaliado tanto na construção das políticas públicas no governo estudado quanto da própria lua nacional pelos Direitos Humanos.

#### ***4.1 A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados***

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados foi instalada no dia 07/03/1995. O Congresso Nacional atendeu assim, uma antiga demanda das ONG's que trabalham com os Direitos Humanos no país, acolhendo, inclusive, a proposta realizada pela CPI do Extermínio de Crianças e Adolescentes, em 1993 (VIEIRA, 2005).

A Comissão possui um papel destacado na proteção dos Direitos Humanos no Brasil, na medida em que

Seus atribuições constitucionais e regimentais são receber, avaliar e investigar denúncias de violações de direitos humanos; discutir e votar propostas legislativas relativas à sua área temática; fiscalizar e acompanhar a execução de programas governamentais do setor; colaborar com entidades não-governamentais; realizar pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais Comissões da Casa; além de cuidar dos assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, especialmente aos índios e às comunidades indígenas, a preservação e proteção das culturas populares e étnicas do País. (BRASIL, [2005a])

A Comissão, desde sua criação, foi se constituindo em um dos órgãos mais importantes e permeáveis do governo federal à participação da sociedade civil. Esta presença foi observada nos eventos promovidos pela CDHM, tais como as Conferências Nacionais anuais, Caravanas

temáticas, seminários e audiências para a definição de políticas públicas<sup>156</sup>. Sendo assim, “a nova Comissão da Câmara tornou-se rapidamente uma referência indispensável na articulação dos agentes públicos e sociais para a defesa, a promoção e a educação em direitos humanos”, bem como no “esclarecimento de episódios importantes na história recente (Ibid.)”.

A grande maioria das entidades que trabalham conjuntamente com a CDHM são aquelas atuantes no âmbito nacional - MNDH, OAB, CIMI, Grupo Tortura Nunca Mais, CNBB (Pastoral Carcerária), CPT, etc.

No entanto, foi verificado que a AI esteve representada em pelo menos quatro Conferências Nacionais de Direitos Humanos: na II, em 1997; na III, em 1998<sup>157</sup>; na V, em 2000; na VI, em 2001<sup>158</sup>. Também na II Caravana Nacional de Direitos Humanos do Sistema Prisional, em 2000<sup>159</sup>. Já a participação de representantes da *Human Rights Watch* está registrada na III Conferência Nacional de 1998, quando James Cavallaro ainda pertencia à organização.

Na realidade, a Comissão constiu-se como um grande órgão canalizador de denúncias<sup>160</sup>. Seu recebimento é debatido com outras instituições públicas e organizações da sociedade civil. Desta forma, “o parlamento reúne as condições para analisar como, quando e onde acontecem os

---

<sup>156</sup> Estes encontros foram fundamentais para os debates travados em torno da elaboração, aplicação, monitoramento e atualização do PNDH.

<sup>157</sup> Neste encontro, o então vice-presidente da Anistia Internacional no Brasil, cobrou do governo federal, o não reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a não ratificação do primeiro protocolo facultativo do Pacto dos Direitos Civis e Políticos da ONU, entre outras. Na ocasião foram lembradas por diferentes representantes três iniciativas da AI: sua subscrição ao “Manifesto ao Presidente da República solicitando que se encaminhe ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos declaração reconhecendo a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos como obrigatória e de pleno direito, nos termos do art. 62 da Convenção Americana de Direitos Humanos, incorporada pelo Direito Brasileiro em 25 de setembro de 1992”; sua assinatura de um documento junto a outras cinco entidades para que a seca no Nordeste do Brasil seja tratada como questão de Direitos Humanos; seu empenho na descoberta dos restos mortais da Vala Comum de Perus, São Paulo (BRASIL, 2002s).

<sup>158</sup> Nesta, a organização foi uma dos destinatários da Moção de Repúdio N° 47, “contra a decisão da Juíza Esmeralda Simões Martinez da 42ª Junta de Conciliação e Julgamento do Município de Santo Antônio de Jesus no Estado da Bahia que indeferiu o pedido de 30 ações trabalhistas em relação a uma explosão numa fábrica de fogos, em 1998, onde 64 pessoas foram mortas na hora do acidente” (BRASIL, 2002k).

<sup>159</sup> Lembra-se que à época, a Anistia possuía ainda uma seção brasileira.

<sup>160</sup> Para a apreciação do conteúdo destas, ver o levantamento realizado por Vieira (2005), Capítulo V.

problemas e quais são suas possíveis soluções. É possível sugerir medidas de prevenção e apuração das principais violações, além de políticas públicas mais gerais” (BRASIL, [2005a]).

A CDH recebe anualmente, em média, 320 denúncias de violações dos direitos humanos. A maioria delas refere-se a violações de direitos de presos e detenções arbitrárias, seguida de violência policial e violência no campo. Esta escala tem se mantido estável, mas se percebe o crescimento de outros tipos de violações atingindo grupos vulneráveis como indígenas, migrantes, homossexuais e afro-descendentes. Cada denúncia recebida na Comissão demanda ofícios, acompanhamentos e cobrança de providências cabíveis. Ofícios são dirigidos ao Ministério Público Federal e Estadual, Poder Judiciário, governos estaduais, diretores de presídios, delegados de polícias, entre outras autoridades etc. Para cada denúncia, é aberto processo administrativo para facilitar o acompanhamento. Quando não há respostas por parte das autoridades, a CDHM reitera os ofícios e solicitações até que haja manifestação do órgão ou autoridade pública (Ibid.).

A citação acima sugere que a maioria da natureza das violações aos Direitos Humanos são justamente aquelas que freqüentemente a AI e HRW publicizam internacionalmente. Segundo Vieira (2005), o relatório da CDH de 1995, destaca entre as mais relevantes ocorrências investigadas pela Comissão, o “Massacre de Corumbiara”, episódio divulgado mundialmente e acompanhado até hoje pela AI e HRW. Também, o relatório de 1996 da Comissão lembra a importância da “realização, em 28 de novembro de 1996, do Tribunal Internacional para julgar as responsabilidades pelos massacres de Eldorado do Carajás e Corumbiara” (VIEIRA, 2005, 128), reivindicado pela AI (O GLOBO, 2002).

Nilmário Miranda, quando Presidente da Comissão afirmou à época (MIRANDA, 2002d),

Denúncias sobre os grupos de extermínio têm chegado a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, desde sua instalação, em abril de 1995. Em junho de 1997, a Comissão encaminhou ao então Ministro da Justiça, Iris Rezende, e ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), dossiês contendo informações sobre violências praticadas por grupos de extermínio nos Estados de Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Bahia e Mato Grosso. (...). Nossa obrigação é informar a essas instituições os principais casos de violações sistemáticas dos direitos humanos no país e a ação de grupos de extermínio, particularmente, às execuções extrajudiciais, estão entre as violações mais graves do ponto de vista dos conceitos internacionais do setor. Também

deveremos levar esse fenômeno ao conhecimento da CDH da ONU e da Anistia Internacional.

Vieira (2005, 130) afirma que “os direitos elencados pela comissão, portanto, reconhecidos como tais, contém baixo potencial transformador, sendo possíveis operacionalizá-los nos limites do chamado Estado de direito”. Nesta passagem, o autor faz uma clara menção à negligência dos Direitos sociais e culturais, indo de encontro ao parecer de Rolim (página 48), que justificava este tipo de atitude governamental.

Durante a análise de alguns documentos referentes à Comissão, percebeu-se que de uma forma geral, a AI e HRW são referenciadas e reconhecidas como fonte segura de informação/denúncia, cuja utilização por parte dos representantes governamentais denota o intuito de legitimar a importância de algum determinado caso. Dois exemplos serão dados nesse sentido.

O então Presidente da CDHM em 2002, deputado Orlando Fantazzini (PT/SP), em conjunto com outros representantes da sociedade civil, enviou ao Presidente Fernando Henrique um pedido pela sua reconsideração sobre a intervenção federal no Estado do Espírito Santo - negada pelo Procurador Geral da República -, em função da perseguição aos Defensores de Direitos Humanos e autoridades públicas que denunciaram o crime organizado naquele Estado:

No plano externo, o caso também provocou indignação e vivo interesse. A Anistia Internacional, inclusive, desencadeou em todo o mundo campanha de ação urgente, alertando sobre o risco de vida para os defensores de direitos humanos no Espírito Santo. Na hipótese indesejável de que não sejam tomadas internamente medidas capazes de coibir a ação do crime organizado nas instituições daquele Estado e assegurar a integridade das pessoas ameaçadas, recorreremos às esferas internacionais de proteção dos direitos humanos (ENTIDADES..., 2002)<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> E, em 26/11/2002, a AI (2002) novamente se pronunciou sobre o caso: *"Two months ago, the federal authorities informed Amnesty International of their full commitment to supporting the continued presence of the federal special mission in Espírito Santo. Today, the death of a key witness in federal police investigations and news of a dramatic reduction of the federal police force in the state cast serious doubts over the federal government's real commitment*

Também, uma Mensagem do governo federal ao Congresso Nacional em 2000 afirma (BRASIL, 2000c):

A situação do Sistema Penitenciário Nacional é extremamente grave, sendo classificada pela Anistia Internacional como a pior da América Latina. No sentido de reduzir o déficit de vagas nas penitenciárias de 183% para 152%, até 2003, e de promover a reintegração do preso à sociedade, o programa Reestruturação do Sistema Penitenciário define um conjunto de ações que vão desde a profissionalização anual de 2.800 detentos, a assistência ao preso, à vítima e ao egresso, contemplando 2.000 pessoas, até a formação de pessoal penitenciário, além da construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais, de modo a criar 21.390 vagas até 2003.

Além disso, os Relatórios de Atividades anuais da Comissão ressaltaram a importância da cooperação entre a AI e o Estado. A reprodução de tais trechos permite a demonstração do reconhecimento governamental sobre o trabalho das ONGI's:

Alguns estados estão começando a implantar medidas na esfera de sua competência, visando ao progresso dos direitos humanos. No Rio Grande do Norte, foi elaborado em 1998 o Programa Estadual de Direitos Humanos, secundando documento similar em São Paulo - Estado pioneiro no lançamento do programa em 1997. Ouvidorias de Polícia foram ou estão sendo criadas, com formatos e eficácia diferenciados, no Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pará, Espírito Santo e Distrito Federal, depois da experiência também pioneira de São Paulo. Há que se registrar ainda a celebração de convênios envolvendo a Anistia Internacional e a Cruz Vermelha com o Governo Federal e governos estaduais para a formação de policiais, capacitando-os a trabalhar com os conceitos de direitos humanos. (BRASIL, 2002m)

A trajetória da Comissão de Direitos Humanos foi lembrada e as autoridades enumeraram as realizações em suas respectivas áreas de competência. Destacaram-se, entre tais realizações, o sistema unificado de segurança pública do Estado, que tem no respeito aos direitos humanos uma de suas principais vertentes. O sistema, que teve a colaboração da Anistia Internacional em sua formulação, inclui a implantação da polícia interativa, que vem alcançando bons resultados. (Ibid.)

---

*and ability to fulfil its duties," the organization added, stressing that progress made in investigations so far has largely been a result of continued pressure from civil society.*

O Relatório Anual de 1999, lembra o lançamento oficial do Relatório Mundial da Anistia Internacional, sendo referenciado pelo documento como “o mais importante documento não-governamental de âmbito internacional sobre o setor” (BRASIL, 1999b, 69). Também, destaca o engajamento da Anistia na campanha internacional sobre o banimento das Minas Terrestres e o apoio da CDHM à causa<sup>162</sup>. Outras atividades foram registradas, envolvendo a AI: participação da audiência promovida pela CDHM sobre cooperação Brasil/Timor – Leste e o acompanhamento da representante do Secretariado Internacional da AI junto à missão de parlamentares enviada ao Paraná, para propor soluções à violência agrária daquele Estado. O mesmo relatório relembra a prisão aleatória e arbitrária de cinco sem-terra que supostamente teriam furtado oito bodes em São Bento:

O presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados viu no caso dos bodes um emblema do rigor punitivo para com autores de furto famélico, em contraste com a impunidade dos crimes de colarinho branco e de massacres, como o de Eldorado do Carajás. Nilmário Miranda chegou a planejar com representantes brasileiros da Anistia Internacional e da *Human Rights Watch Americas* uma visita aos desafortunados sem-terra em São Bento do Una, quando, finalmente, o STJ acolheu o recurso e libertou os cinco lavradores (Ibid., p. 125).

O Relatório de 2000 da Comissão, recorda que o Brasil foi mencionado no relatório produzido pela AI, intitulado “Escândalo Escondido, Vergonha Secreta”, sobre violações aos direitos dos menores em todo mundo:

Segundo o documento, no Brasil as torturas, maus-tratos e superpopulação nos estabelecimentos de internação de jovens infratores são endêmicos, citando a gravidade do problema da FEBEM de São Paulo. O governo do Estado foi acusado pela entidade de ser

---

<sup>162</sup> Embora não existam minas terrestres no Brasil, calcula-se que 10% dos 110 milhões de minas existentes no mundo são produzidas em território nacional (CAMPANHA..., [199-]). A importância da ratificação do Brasil do Tratado de Otawa reside no fato da proibição do uso, produção, armazenamento e transferência das Minas Terrestres anti-pessoais. Este ato foi considerado como um passo importante dado pelo governo brasileiro, tendo sido comemorado por uma solene audiência pública realizada pela CDHM, com a participação da AI (BRASIL, 1999b).

tolerante com a tortura e os maus-tratos aplicados aos jovens delinquentes internados nas unidades da FEBEM (BRASIL, 2000b).

A AI também foi citada pela elaboração do “relatório produzido por cerca de 2.000 entidades civis brasileiras” que “foi entregue no dia 26 de abril à Organização das Nações Unidas (ONU), em Genebra, Suíça”:

O documento acusa o Estado brasileiro de não estar cumprindo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), do qual é signatário desde 1992. O governo federal não apresentou sequer os relatórios bianuais a que se obrigou perante a ONU ao assinar o Pacto. (Ibid.).

O Relatório de 2000 nota ainda a recepção do deputado Nelson Pellegrino (PT/BA) aos representantes do Secretariado Internacional da AI.

Outro Relatório elaborado pela CDHM, intitulado “Violência Contra Membros do Partido dos Trabalhadores: Janeiro de 1997 à Fevereiro de 2002”, cita:

O deputado estadual José Geraldo Torres da Silva passa a sofrer ameaças de morte entre os meses de agosto e setembro de 2001 após desenvolver campanhas contra a corrupção na SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e a destruição do meio ambiente na Amazônia. Em janeiro de 2002 a Anistia Internacional lança campanha mundial em defesa da vida de José Geraldo (BRASIL, 2002u).

A pesquisa feita nas pautas levantadas pelas reuniões ordinárias da CDHM, nos anos de 2002 e 2001, revelou uma correspondência significativa entre os requerimentos aprovados pela Comissão e muitas denúncias realizadas comumente pelas ONGI's. Muitos deles convocam a investigação de casos de tortura praticados por agentes públicos e violência no campo, visitas a estabelecimentos prisionais, proteção aos defensores de direitos humanos ameaçados, etc.

Por exemplo, o Requerimento 37, do dia 10/12/2002, "requer a realização de audiência pública, pela Comissão de Direitos Humanos, destinada a esclarecer denúncias do Ministério Público e imprensa, de ações ilegais e abusivas por parte de agentes públicos contra adolescentes sob custódia na Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEM" (BRASIL, 2002v).

O Capítulo 2 mostrou que esta situação foi constantemente denunciada pela AI e HRW, principalmente no ano de 2000. Desta forma, pode-se inferir que estas organizações ajudaram, em conjunto com outras entidades<sup>163</sup>, a veicular o problema através da imprensa, citada no Requerimento.

Esta afirmação vale, inclusive, para os outros tipo de denúncias investigadas pela CDHM.

Obviamente, seria imprudente afirmar que os trabalhos por ela realizados estão condicionados exclusivamente pelas pautas das ONGI's. Há que considerar a grande rede nacional de organizações da sociedade civil que trabalham com Direitos Humanos e que se colocaram - ou mesmo foram convocadas - pela Comissão. Mas, uma vez que as ONGI's se articulam informalmente de um modo geral com estas entidades, pode-se afirmar que a AI e

---

<sup>163</sup> Em 2000, o MNDH entregou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, um relatório intitulado "O Estado Infrator" sobre violações aos Direitos Humanos nas unidades da FEBEM. A pedido da Presidência desta instituição, foi instaurado um inquérito policial contra o MNDH, alegando a falsidade das denúncias. Foi anexado ao inquérito o relatório da Anistia como uma das provas da idoneidade do polêmico relatório (ABONG, 2000). Nesta mesma lógica, "no ano de 1997, autoridades do Rio de Janeiro responderam às críticas legítimas sobre a violência policial fluminense atacando as fontes. Essa agressividade foi direcionada a *Human Rights Watch*, principalmente após o lançamento do relatório *Brutalidade Policial Urbana no Brasil*, e a outros membros da sociedade civil" (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998b). Ambos exemplos demonstram a negação do Estado frente às denúncias realizadas pela sociedade civil.

HRW exercem uma espécie de “influência difusa”, implicadas pelo exercício de formas de pressão indiretas sobre o governo.

Pode-se observar ainda, que os representantes da Comissão atestam, principalmente em relação à Anistia Internacional, uma grande credibilidade em relação aos trabalhos por ela realizados e ao seu poder de denúncia.

Percebeu-se que a organização, através da intensa participação nos eventos realizados pela CDHM, pode dirigir cobranças diretamente às autoridades governamentais, conforme consta em alguns de seus relatórios finais. Este tipo de exercício foi legitimado e “autorizado” a partir da implementação do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos, como se verá a seguir.

#### ***4.2 O Plano Nacional de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos***

A instituição do PNDH pelo presidente da República em 13/05/1996 (Decreto n. 1904/96) foi o marco inaugural que evidenciou mais incisivamente a preocupação do governo federal com a questão dos Direitos Humanos<sup>164</sup>.

Lançando “em meio ao trauma causado pelo Massacre de Eldorado dos Carajás” (PINHEIRO & NETO, 2002b), foi o primeiro plano nacional para a proteção aos Direitos Humanos da América Latina e o terceiro do mundo - antecedido pela Austrália e Filipinas.

Esta iniciativa esteve condicionada pelas determinações da Conferência de Viena em 1993, na qual a comitiva do governo brasileiro teve destacada participação<sup>165</sup>:

---

<sup>164</sup> Cabe lembrar algumas iniciativas importantes anteriores ao Plano: a criação do Prêmio de Direitos Humanos, do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado, a assinatura em 8/03/1996 de protocolos internacionais em benefício das mulheres (BRASIL, 2002z).

<sup>165</sup> Algumas informações indicam que a HRW e AI estiveram presentes na Conferência, o que é bastante provável. Mas esse registro oficial não foi encontrado.

Ao adotar, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Brasil se tornou um dos primeiros países do mundo a cumprir recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), atribuindo ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental (BRASIL, 2002p).

Meses antes da Conferência, Fernando Henrique Cardoso na condição de chanceler, reuniu “representantes do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República, parlamentares e outros representantes de várias organizações que trabalhavam com direitos Humanos (VIEIRA, 2005, 118)”, a fim de elaborar a agenda brasileira para o encontro em Viena, a partir do diagnóstico das principais dificuldades do país<sup>166</sup> (BRASIL, 2002z).

Após sua eleição, em uma tentativa clara de “adequar o discurso aos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência de Viena (VIEIRA, op.cit., p. 118)”, o então Ministro da Justiça Nelson Jobim, foi encarregado da preparação do Programa, sob a coordenação de seu Chefe de Gabinete, José Gregori.

O PNDH contou com a participação de vários segmentos da sociedade civil:

Na elaboração do Programa foram realizados entre novembro de 1995 e março de 1996 seis seminários regionais - São Paulo , Rio de Janeiro, Recife , Belém, Porto Alegre e Natal , com 334 participantes , pertencentes a 210 entidades. Foram realizadas consultas, por telefone e fax, a um largo espectro de centros de direitos humanos e personalidades. Foi realizada uma exposição no Encontro do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, em Brasília, no mês de fevereiro de 1996. Finalmente, o projeto do Programa foi apresentado e debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados, com o apoio do Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos da OAB Federal, Movimento Nacional de Direitos Humanos, CNBB, FENAJ, INESC, SERPAJ e CIMI, em abril de 1996. O Programa foi encaminhado, ainda, a várias entidades internacionais. Neste processo de elaboração, foi colocada em prática a parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil (BRASIL, 2002z).

---

<sup>166</sup> O então embaixador Gilberto Sabóia foi presidente do Comitê de redação da Conferência (BRASIL, 2000d).

Comumente, a leitura dos documentos oficiais considera o Plano como uma grande parceria desenvolvida entre o Estado e a sociedade civil. Mas, segundo Pinheiro e Neto (2002b), “ficou desde o primeiro instante claro que não se tratava de um "contrato de confiança" entre Estado e ONG's, mas de um desenho de uma parceria em que a autonomia da sociedade civil é condição necessária”. Na II Conferência Nacional de Direitos Humanos, Paulo Sérgio Pinheiro reiterou essa avaliação, afirmando que o Programa “não é um pacto de confiança para com o governo, mas um pacto de desconfiança da sociedade civil para com o Estado brasileiro” (VIEIRA, 2005, 139).

Em uma carta enviada ao presidente Fernando Henrique em 13 de maio de 1999, por ocasião do terceiro aniversário do PNDH, a HRW (1999b) escreveu sobre a relação estabelecida pelo Estado brasileiro com a sociedade civil:

De fato, a histórica elaboração e o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos em 13 de maio de 1996, cujo aniversário é hoje celebrado, representa a admissão por parte do governo federal do alcance e da gravidade dos abusos aos direitos humanos que o Brasil enfrenta. A ampla participação das organizações de defesa dos direitos humanos na elaboração do PNDH demonstrou o compromisso de vossa administração em conduzir relações abertas e produtivas com a sociedade civil nacional e internacional. (...). ...a *Human Rights Watch* recebeu com satisfação o processo de consulta à sociedade civil nacional e internacional que levou ao PNDH, bem como a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, para, em parte, auxiliar a implementação desse programa.

Mas, quando questionado sobre os trabalhos mais importantes desenvolvidos pela Anistia Internacional no Brasil durante o período estudado, o entrevistado da AI, afirmou que:

*Durante ese periodo hicimos relatorios sobre diversos temas, principalmente ejecuciones extra judiciales, torturas, meninos de rua, violencia rural, carceles. A mi juicio, nuestro logro mas importante durante ese periodo fue la sugestion que le hicimos al presidente FHC durante una reunion que tuvimos con el, que Brasil deberia tener un Plan Nacional*

*de Derechos Humanos. El presidente recogio nuestra sugestion y algun tiempo después su gobierno elaboro el Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.*

Embora já existisse uma predisposição governamental em implantar o PNDH, o relato acima revela uma recomendação feita pela AI, anteriormente à institucionalização da consulta com a sociedade civil para a elaboração do Plano.

Perguntado sobre os motivos pelos quais o governo Fernando Henrique tomou uma postura positiva em relação aos Direitos Humanos de uma forma geral, Rolim respondeu:

Eu acho que o governo FH foi muito sensível a pressão internacional, mais que o governo Lula, por exemplo, muito mais, e ele percebeu que era preciso tomar algumas medidas, ainda que simbólicas da análise do discurso, enfim, que pudessem ser lidas lá fora como passos adiante. O Plano Nacional dos DH surgiu por conta disso, não houve outro motivo para que o plano surgisse. O motivo mais forte que fez o governo se mexer foi esse, foi criar um símbolo internacional de que o Brasil estava dando um passo muito importante, e que foi mesmo um passo importante. Mas ele não foi motivado por uma pressão interna.

E foi assim que depois de seu lançamento “organizações não-governamentais nacionais, como o Movimento Nacional de Direitos Humanos, e internacionais, como a Anistia Internacional e *Human Rights Watch/Americas*, passaram a acompanhar a execução do Programa e algumas foram chamadas a colaborar para a sua implementação<sup>167</sup>” (PINHEIRO & NETO, 2002b).

Inicialmente, o Plano privilegiou claramente a preocupação com os Direitos Cívicos<sup>168</sup>:

<sup>167</sup> A I Jornada de Direitos Humanos do Ministério Público, a fim de fazer um balanço do PNDH, contou com a participação do Secretário Nacional José Gregori, do deputado federal Hélio Bicudo e da professora Mônica Hummel, da seção brasileira da Anistia Internacional (OLIVEIRA JÚNIOR, 1998).

<sup>168</sup> Muitas de suas diretrizes contém resoluções para a maioria dos problemas levantados no Capítulo 2, como por exemplo, “Fortalecer os Institutos Médico-Legais ou de Criminalística, adotando medidas que assegurem a sua excelência técnica e progressiva autonomia, articulando-os com universidades, com vista a aumentar a absorção de tecnologias”; “apoiar programas de emergência para corrigir as condições inadequadas das prisões, criar novos estabelecimentos e aumentar o número de vagas no país, em parceria com os Estados, utilizando-se recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN”, “elaborar um mapa da violência rural a partir de uma região do país,

O fato de os direitos humanos em todas as suas três gerações - a dos direitos civis e políticos, a dos direitos sociais, econômicos e culturais, e a dos direitos coletivos - serem indivisíveis não implica que, na definição de políticas específicas - dos direitos civis - o Governo deixe de contemplar de forma específica cada uma dessas outras dimensões. O Programa, apesar de inserir-se dentro dos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, contempla um largo elenco de medidas na área de direitos civis que terão conseqüências decisivas para a efetiva proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais (...) (BRASIL, 2002z).

Entretanto, houve uma crescente demanda da sociedade civil para a incorporação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Segundo Pinheiro e Neto (2002b),

Apesar dessa larga legitimação do Programa junto às organizações da sociedade civil, parte da comunidade política e da comunidade universitária ainda têm dificuldade para entender o significado do Programa. Entre as objeções habitualmente apresentadas desde o lançamento do plano está a crítica de que o plano privilegia os direitos civis e políticos. Mesmo reconhecendo a indivisibilidade dos direitos humanos, como discutiremos mais adiante, dada a extrema carência da apropriação dos direitos fundamentais mais básicos, aqueles chamados de primeira geração (os direitos civis e políticos) é legítimo que um plano de governo decida dar prioridade à promoção desses direitos. Sem a proteção desses direitos a sociedade civil sempre terá dificuldades de organizar-se e de mobilizar-se em defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, tendo em vista a ameaça de impunidade, do arbítrio das polícias, das violações à integridade física dos cidadãos, que ainda perdura sob a democracia.

Mas, posteriormente, essa reivindicação foi considerada pelo PNDH II:

Para a atualização do Programa de Direitos Humanos, foram realizados seminários regionais, desde o final de 1999, em São Paulo, Brasília, Amapá, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Os seminários foram realizados pelo Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP em parceria com órgãos governamentais e organizações não-governamentais. Os seminários destinaram-se a levantar propostas, junto

---

visando a identificar áreas de conflitos e possibilitar análise mais aprofundada da atuação do Estado”, etc (BRASIL, 2002z). Não se pôde verificar, entretanto, em que medida a AI participou positivamente em cada uma destas medias.

à sociedade civil organizada, com vistas à atualização do PNDH no que se refere aos direitos civis e políticos e à inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais (BRASIL, 2002p).

A presença de algumas seções regionais da Anistia Internacional no Brasil consta na lista das entidades que participaram destes seminários que ajudaram na atualização do PNDH II (Ibid.). Portanto, ao considerar às especificidades do caso brasileiro, pode-se afirmar que a AI começou a focar outros direitos que não somente os Civis.

Segundo Lima Júnior ([200-]), representante do GAJOP perante a ONU,

Nesse processo de ampliação da perspectiva de ação dos grupos de direitos humanos brasileiros, as conferências nacionais de direitos humanos - convocadas anualmente, desde 1996, por ocasião da instituição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) - têm procurado converter em prática a promoção e a defesa dos DHESC. As conferências nacionais se tornaram o principal espaço de monitoramento do PNDH e de denúncia da sua limitação aos direitos civis e políticos.

Em abril de 1997, foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos no Ministério da Justiça, encarregada do ponto de vista mais institucional, da coordenação e monitoramento do Programa<sup>169</sup>. Assim,

Além de ampla articulação com as instâncias governamentais em nível federal, estadual e municipal e com os organismos internacionais de direitos humanos, a SEDH atua no sentido do fortalecimento da rede de organizações da sociedade civil, que atuam na defesa e promoção de direitos humanos. Nesse sentido, estabeleceu um grande número de parcerias, com vistas à implementação de políticas públicas de direitos humanos. (BRASIL, 2002x, 8)

---

<sup>169</sup> A partir de 1999, a Secretaria passa a ser denominada como “Secretaria de Estado dos Direitos Humanos”, ainda subordinada ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2002x). Em 2003, ela adquire o *status* de Ministério, passando a ser chamada de “Secretaria Especial de Direitos Humanos”. Em 2005, através da MPV n° 259, (21/07/2005), ela é transformada em Subsecretaria de Direitos Humanos, transferindo sua competência para a Secretaria-Geral da Presidência da República, o que causou ampla indignação da sociedade civil que trabalha com a questão. Cerca de cinco meses depois, a Secretaria retomou seu *status* de Ministério.

No âmbito da SEDH, um dos exemplos mais importantes nesse sentido consistiu na regulamentação do Programa Federal de Proteção de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) - instituído pela Lei n. 9.807/99. Em um primeiro momento, o

Ministério da Justiça – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos iria assinar com o Governo de Pernambuco convênio para apoiar uma iniciativa inédita e pioneira que avançava naquele Estado sob a coordenação da organização não-governamental Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP): o Provita, um programa de proteção a vítimas e a testemunhas baseado na idéia da reinserção social de pessoas em situação de risco em novos espaços comunitários, de forma sigilosa e contando com a efetiva participação da sociedade civil na construção de uma rede solidária de proteção (BRASIL, [2005c]).

Devido aos resultados positivos do programa, a SEDH resolveu adotar o “Provita como o modelo a ser difundido em outras Unidades da Federação<sup>170</sup>” (Ibid).

Segundo Anália Belisa Ribeiro ([1999]), do GAJOP, “criado há dezessete anos, o Gajop começou como uma entidade de apoio a organizações populares e evoluiu para o atendimento jurídico de cidadãos carentes que tiveram seus direitos violados. Foi desse trabalho e de pressões da Anistia Internacional que surgiu a idéia de criar o Provita<sup>171</sup>”.

Anteriormente a sua implementação institucional em 1999, a HRW (1999b) se pronunciou sobre a questão:

Muitas testemunhas de abuso policial não testemunham por medo de retaliação. Um programa nacional abrangente para proteger testemunhas, permitindo realocação geográfica com identidades alteradas, é essencial. A *Human Rights Watch* apóia projetos de lei como o PL 3.599-A/97, recentemente aprovado na Câmara Federal, que criaria um programa federal deste tipo. Até que tal programa seja estabelecido, a *Human Rights Watch* pede a atual administração para continuar a implementação do programa de proteção à testemunhas PROVITA, financiado pelo governo e administrado por ONGs, em todos os estados da República, através de convênio e apoio financeiro do Ministério da Justiça. O Programa PROVITA provou ser uma medida importante de parceria do governo e da sociedade civil na batalha contra a impunidade em casos de violência policial.

<sup>170</sup> Assim, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas compõe o Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, “regulamentado pelo Decreto nº 3.518/00 e gerenciado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, e pelos programas estaduais de proteção” (Ibid.).

<sup>171</sup> Esta questão sempre preocupou a AI. Basta lembrar o cuidado da organização, apresentado no Capítulo 2, para que as investigações às violações aos DH não sejam realizadas pelos seus membros nacionais.

E, em uma das recomendações do relatório “Tortura e Maus-Tratos no Brasil” (2001, 68), a AI afirma que

Embora a Anistia Internacional reconheça a importância da adoção da medida representada pelo estabelecimento do programa PROVITA em alguns estados, a organização recebeu numerosos informes de que o mesmo sofreu grave insuficiência de verbas no passado. Por essa razão, é essencial a tomada de medidas para garantir proteção adequada a advogados, promotores, funcionários e testemunhas, bem como familiares das vítimas envolvidos em casos de violação dos direitos humanos. As autoridades devem tomar medidas para garantir que todos estados disponham de um programa de proteção de testemunha plenamente efetivo, provido de verba necessária, nos moldes do PROVITA<sup>172</sup>.

Este tipo de programa foi uma das pautas originalmente proposta pelo PNDH I. Outras políticas significativas resultantes de suas proposições foram

O reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei nº 9.140/95), pela qual o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade por essas mortes e concedeu indenização aos familiares das vítimas; a transferência da justiça militar para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares (Lei 9.299/96), que permitiu o indiciamento e julgamento de policiais militares em casos de múltiplas e graves violações como os do Carandiru, Corumbiara e Eldorado dos Carajás; a tipificação do crime de tortura (Lei 9.455/97), que constituiu marco referencial para o combate a essa prática criminosa no Brasil; e a construção da proposta de reforma do Poder Judiciário, na qual se inclui, entre outras medidas destinadas a agilizar o processamento dos responsáveis por violações, a chamada ‘federalização’ dos crimes de direitos humanos<sup>173</sup> (BRASIL, 2002p).

Ainda, “o Ministério da Justiça assinou convênios com a Anistia Internacional, Cruz Vermelha Internacional e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais para realização de

<sup>172</sup> A organização critica ainda que “o programa não cobre a maioria das vítimas de tortura porque exclui todas as pessoas que tenham ficha criminal e todos os presos provisórios” (Ibid. p. 47).

<sup>173</sup> “No dia 4 de abril de 1997, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou projeto de emenda constitucional proposta pelo governo federal para dar à Justiça Federal competência para julgar crimes contra os direitos humanos (PEC 368/96)” (PINHEIRO & NETO, 2002b).

cursos de reciclagem, capacitação e treinamento de policiais civis e militares, com ênfase no respeito aos direitos humanos” (PINHEIRO & NETO, 2002b)<sup>174</sup>.

A Lei nº 9.140/95, considerada pelo governo como uma das medidas legislativas mais importantes do PNDH, foi um “passo importante e resultado da pressão nacional e internacional”, segundo Coimbra (2002):

Somente em março de 1995, quando da visita do Secretário-Geral da Anistia Internacional, Pierre Sané, ao Brasil, novamente apareceu na mídia a questão dos mortos e desaparecidos políticos, apesar das entidades e familiares continuarem com suas pressões sobre o novo governo eleito. Pierre Sané cobrou publicamente do executivo a resolução dessa questão. Isto já havia sido feito pelas entidades e familiares durante a campanha presidencial de 1994. Mesmo após a cobrança pública da Anistia Internacional, o governo federal manteve o silêncio. Este só foi quebrado quando da visita do presidente a Washington em maio de 1995, no momento em que, numa entrevista coletiva à imprensa norte-americana, a irmã de um desaparecido no Araguaia cobrou publicamente do presidente a resolução de tal questão .

Conforme o Centro de Documentação Eremias Delizoicov e a Comissão de Familiares dos Mortos e Desaparecidos Políticos<sup>175</sup>, as pressões da AI e HRW contribuíram para a decisão desta medida:

O projeto que reconhece os mortos e desaparecidos durante o período militar será assinado no dia em que a Lei da Anistia completa 16 anos. A decisão de levar adiante a proposta aconteceu depois das pressões sofridas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso durante viagem aos Estados Unidos, cobranças da Anistia Internacional e do escritor Marcelo Rubens Paiva, filho do ex-deputado Rubens Paiva, que está na lista dos 136 desaparecidos.

O ex-advogado de presos políticos José Gregori, chefe do gabinete do ministro Nélson Jobim, que coordenou os trabalhos, também sustenta que o projeto é o máximo que se pode fazer em função da Lei da Anistia. Mas as famílias dos mortos e desaparecidos e entidade de direitos humanos, como a *Human Rights Watch*, norte-americana, acham que

<sup>174</sup> “Implementar a formação de grupo de consultoria para educação em direitos humanos, conforme o Protocolo de Intenções firmado entre o Ministério da Justiça e a Anistia Internacional para ministrar cursos de direitos humanos para as polícias estaduais”, foi uma das medidas de curto prazo propostas pelo PNDH I (BRASIL, 2002z).

<sup>175</sup> Estas duas entidades organizaram o *site* <[www.desaparecidospoliticos.org.br](http://www.desaparecidospoliticos.org.br)>, com o objetivo de “divulgar as investigações sobre as mortes, a localização dos restos mortais das vítimas da ditadura e identificar os responsáveis pelos crimes de tortura, homicídio e ocultação dos cadáveres de dezenas de pessoas durante o período da ditadura militar no Brasil (1964/85)”.

o governo poderia ir além, prevendo a apuração das circunstâncias em que ocorreram as mortes e desaparecimentos. (GUERRILHA..., [2005]).

No documento de 13 de Maio de 1999, intitulado “Recomendações da *Human Rights Watch* para Garantir a Implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos”, a organização retoma o assunto para “esclarecer Plenamente e Divulgar toda Informação a Respeito de Violação aos Direitos Humanos Cometidos Durante a Ditadura Militar”:

Para garantir o pleno cumprimento de suas obrigações internacionais, o governo do Brasil deveria ampliar os atributos da Comissão Especial, criada sob a lei 9.140/95, a qual reconhece a responsabilidade do governo brasileiro no desaparecimento forçado de 132 pessoas durante a ditadura militar (1964-1985). A comissão especial investigou um adicional de 234 alegações de assassinatos políticos e desaparecimentos forçados durante a ditadura militar, decidindo o estado como responsável em 148 casos para o fim de pagamento de indenizações. Contudo, à comissão especial não lhe foram autorizados os poderes para investigar as circunstâncias, nem a responsabilidade individual de agentes do estado em nenhum destes casos. A *Human Rights Watch* pede ao Presidente Fernando Henrique Cardoso que suporte legislação assegurando à comissão especial o poder de exigir depoimentos sob pena de falso testemunho e expanda seu mandato para que inclua autorização e financiamento para elaborar um relatório completo e público sobre suas investigações. De forma semelhante, o governo federal deveria garantir que todos os arquivos e documentos em poder da União e autoridades estaduais sejam preservados e divulgados, garantindo assim plena divulgação dos abusos do regime militar. (HUMAN RIGHTS WATCH, 1999b).

Em 14 de agosto de 2002, com a promulgação da Lei nº 10.536 pela Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, foram alterados os dispositivos da Lei nº 9.140/95, significando um avanço referente à questão, uma vez que “ampliou-se o limite para o reconhecimento de mortos e desaparecidos políticos até 5 de outubro de 1988. A nova lei estabeleceu ainda o prazo de 120 dias para apresentação de novos requerimentos, a contar de sua publicação” (BRASIL, 2004 a).

O Capítulo 2, demonstrou que a Lei nº. 9.299/96 - que transferiu da Justiça Militar para Comum os homicídios dolosos praticados por policiais - e as medidas para a federalização dos crimes de Direitos Humanos constituem passos para o combate à impunidade à violência policial

no caso brasileiro, e foram, portanto, bem recebidas pelas ONGI's<sup>176</sup>.

Mas, cerca de dois anos depois, a AI demonstra sua preocupação perante sua inoperância prática (AMNESTY INTERNATIONAL, 1998b, 35):

A Anistia Internacional aplaudiu o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, mas continua preocupada com o fato de muito poucas das recomendações contidas no programa terem sido implementadas até o momento. A Anistia Internacional apreciou a recente transferência para os tribunais civis da jurisdição para homicídio intencional de civis cometido por policiais militares; no entanto, o governo deveria transferir para os tribunais civis a jurisdição para todos os crimes contra direitos humanos fundamentais cometidos por policiais em serviço ativo.

E sobre a federalização (Ibid., p. 34),

Em 1996 o Governo Federal deu entrada de uma emenda constitucional permitindo que as autoridades federais assumam investigações e processo de casos de violações de direitos humanos quando as autoridades estaduais se mostrarem incapazes ou pouco inclinadas a empreender uma investigação imparcial. Esta emenda dita de “federalização tem sofrido atrasos no Congresso. Sua aprovação seria um grande passo à frente para assegurar investigações imparciais, rápidas e eficientes de violações de direitos humanos, um dos estágios mais importantes no sentido do rompimento dos velhos padrões de impunidade. As violações de direitos humanos deveriam ser “federalizadas” no Brasil.

Entretanto, a AI “faz certas reservas a respeito dos critérios de seleção de crimes que, normalmente correspondentes à jurisdição estatal, passarão à alçada federal, e quanto a que recursos adicionais serão proporcionados aos organismos federais para permitir que lidem com a carga adicional de demanda dos serviços que prestam (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 61)”. Ainda (Ibid., p. 19) manifesta sua preocupação com o fato de que “policiais militares acusados de crime como a tortura continua sendo julgada de acordo com a lei militar, o que favorece a impunidade”.

A HRW (1999b), três anos após a implementação do PNDH, demonstra igualmente insatisfação sobre o assunto:

---

<sup>176</sup> Neste aspecto, destaca-se a relativa participação da AI neste processo por conta de suas contribuições ao Plano.

Em 1996, foi aprovada no Congresso e sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso a Lei 9.299/96, então transferindo a competência sobre homicídios dolosos cometidos por policiais militares para a Justiça Comum. Embora importante, essa medida permanece insuficiente. Os homicídios considerados não dolosos e outras violações menos graves, continuam na Justiça Militar; enquanto isto a polícia militar continua sendo permitida a supervisionar inquéritos de homicídios doloso cometidos por membros de seus quadros, levantando a possibilidade de intrometer-se na investigação. A competência da Justiça Comum deve ser estendida para todos os crimes cometidos por policiais militares. A Human Rights Watch solicita que o Presidente Fernando Henrique Cardoso insista na aprovação do projeto de lei 2.190/96 (Dep. Hélio Bicudo<sup>177</sup>) ou outra legislação que garanta o fim da jurisdição militar sobre os crimes comuns, como alta prioridade.

Também, quanto à reivindicação de federalização:

Sob a legislação internacional de direitos humanos, o governo federal é responsável perante a comunidade internacional por violações aos direitos humanos cometidos por agentes do estado, sejam estes funcionários municipais, estaduais ou federais. Apesar disso, o governo federal não dispõe da autoridade necessária para investigar, processar e punir os responsáveis pelo cometimento de graves violações aos direitos humanos. A federalização dos abusos aos direitos humanos envolve temas complexos de jurisdição paralela e tem criado um debate significativo entre juristas e políticos. Atualmente, diversos projetos de leis que garantiriam ao governo federal jurisdição sobre casos de violação aos direitos humanos estão pendentes no Congresso; entre essas está o PL 4715-C/94 que ampliaria a composição e autoridade do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), autorizando-o a determinar quais casos poderiam ser transferidos à jurisdição da Polícia, Ministério Público e Justiça federais<sup>178</sup>. A Human Rights Watch solicita ao Presidente no sentido de trabalhar para assegurar a aprovação de legislação que garanta, no mínimo, uma jurisdição federal de reserva em casos de graves violações aos direitos humanos (Ibid.).

Dentre as medidas principais do PNDH, resta ainda uma análise da Lei 9.455/97, que tipificou os crimes de Tortura. Esta questão merece uma seção à parte, pois se trata de uma das

<sup>177</sup> O ex-deputado federal Hélio Bicudo (PT/SP), possui uma das mais expressivas militâncias de Direitos Humanos no Brasil, tendo sido, inclusive, vice-presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

<sup>178</sup> Segundo Pinheiro e Neto (2002b), “o PNDH permitiu que instituições existentes no âmbito federal, como o Conselho Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa Humana, CDDPH, do Ministério da Justiça, que data do governo João Goulart, assumisse papel mais decisivo. Desde o lançamento do Programa, o CDDPH tem exercido um efetivo papel para realização da *accountability*, da responsabilização das instituições e autoridades das unidades da federação quanto a violações de direitos humanos em seus estados. Nas reuniões daquele Conselho tem sido comum a presença de governadores de estado, secretários da justiça e da segurança, procuradores de justiça, comandos policiais, que informam sobre casos exemplares de graves violações de direitos humanos em seus estados. O CDDPH tem enviado regularmente comissões de investigação composta por seus membros para investigarem graves

maiores preocupações quando o assunto é Direitos Humanos no Brasil, sob a ótica do governo, das ONGI's e da ONU.

### ***4.3 A campanha nacional do combate à tortura***

Durante o período estudado, o combate à tortura e à impunidade ganhou uma atenção inédita do governo federal. Os esforços da sociedade civil foram fundamentais para o reconhecimento governamental legítimo desta pauta. Tal processo requer uma apresentação cronológica para um melhor entendimento das relações que foram estabelecidas entre o governo e a sociedade civil como um todo.

Em 1997, a tipificação da conduta delituosa da tortura no país foi possibilitada através da promulgação da Lei nº9.455 de 1997. Tal passo significou uma regulamentação parcial do ordenamento jurídico internacional da “Convenção contra a Tortura e outros Tratos Desumanos ou Degradantes” das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil em 28/09/1989. Ainda, cumpriu as recomendações do PNDH I que previa “propugnar pela aprovação do projeto de lei Nº 4.716-A/94 que tipifica o crime de tortura” (BRASIL, 2002z).

Até então, as práticas de tortura eram enquadradas somente como “lesão corporal” ou “abuso de autoridade”. O Artigo 1 da nova lei,

Constitui crime de tortura: I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental: a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa; b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa; c) em razão de discriminação racial ou religiosa. II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo (BRASIL, 1997).

---

denúncias e apresentarem relatórios propondo ações coibindo os abusos”. Atualmente, faz parte de um dos Conselhos da SEDH.

Assim, a tortura passou a ser um crime, de acordo com o Artigo 6, “inafiável e insuscetível de graça ou anistia” (Ibid.), dentro do território nacional. Porém, tanto na teoria, como na prática, a lei apresenta alguns problemas de teor aplicativo.

Em relação ao conteúdo jurídico normativo, os especialistas e organizações da sociedade civil - como a AI - criticam a amplitude da lei, uma vez que a mesma responsabiliza pelo crime de Tortura, agentes indiscriminados, que atuam, inclusive no âmbito privado. Em dissonância com a definição proposta pela ONU, a legislação brasileira não prioriza a prática de tortura quando empregada por agentes estatais, reservando-lhes apenas um agravamento de pena. Isso “acaba dando margem para que casos de tortura sejam desclassificados e terminem julgados como abuso de autoridade ou lesão corporal grave” (PINHEIRO, 2003, 25)<sup>179</sup>.

Outro ponto combatido diz respeito ao crime cometido por prática discriminatória racial ou religiosa condenado pela lei, que termina por negligenciar outras formas de discriminação, como as questões de gênero, convicções ideológicas e políticas, orientação sexual, dimensão sócio-econômica, etc (Ibid). Neste caso, a AI lembra a “discriminação de qualquer espécie”, explicitada pela Convenção contra a Tortura da ONU (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001).

Do ponto de vista prático, e em virtude das próprias dificuldades conceituais interpretativas da Lei, “a pesquisa no campo da jurisprudência demonstra que as decisões judiciais baseadas na Lei da Tortura ainda são muito raras no Brasil” (CAMPANHA..., 2003, p. 17). Nesse sentido,

A Anistia Internacional se preocupa também com o fato de que, desde a promulgação da Lei da Tortura, poucos casos de tortura chegaram a ser objeto de processo, um número ainda menor chegou a ser condenado nos termos da Lei da Tortura e apenas oito, segundo consta, foram confirmados em última instância, apesar das inúmeras denúncias feitas por

---

<sup>179</sup> Quando a AI se reuniu com o chefe da Corregedoria da Polícia Militar de São Paulo, salientando que os espancamentos por policiais se enquadravam como crime segundo a Lei, um dos presentes comentou: “O senhor está fazendo uma interpretação muito literal dessa lei” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 43).

vítimas e seus parentes. A maior parte dos casos de tortura que chega aos tribunais é processada sob acusações de abuso de autoridade ou lesão corporal, que acarretam sentenças punitivas muito mais brandas (ANISTIA INTERNACIONAL, op. cit, p. 38).

No relatório oficial entregue à ONU em maio de 2000<sup>180</sup>, intitulado “Primeiro Relatório Relativo à Implementação da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes no Brasil”, o próprio governo brasileiro assumiu as limitações da aplicação efetiva da lei da Tortura. E, neste mesmo período, ele convidou o Relator Especial da ONU, Nigel Rodley<sup>181</sup>, após sua própria solicitação em novembro de 1998,

A realizar uma missão de levantamento de fatos ao País, como parte de seu mandato. O objetivo da visita, que ocorreu de 20 de agosto a 12 de setembro de 2000, consistia em permitir que o Relator Especial coletasse informações em primeira mão a partir de uma ampla gama de contatos, a fim de melhor avaliar a situação da tortura no Brasil, permitindo, assim, que o Relator Especial recomendasse ao Governo um conjunto de medidas a serem adotadas no intuito de assegurar o cumprimento de seu compromisso de pôr fim a atos de tortura e outras formas de maus tratos (RODLEY, 2002).

Na V Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em março de 2000, foi criada por unanimidade, a Rede Brasileira contra a Tortura, que congregou cidadãos, organizações da sociedade civil e instituições comprometidos com a causa (RIO GRANDE DO SUL, 2000). Dentre algumas deliberações acordadas pelo evento esteve a elaboração pela Rede de um relatório alternativo - “Relatório Sombra” - a ser enviado até o dia 31/12/2000 à ONU, como contraponto ao relatório governamental entregue em abril de 2000<sup>182</sup>.

<sup>180</sup> Conforme o Relatório Azul de 1998/99 (RIO GRANDE DO SUL, 1999), todos os prazos assumidos pelo Governo Brasileiro referente à entrega dos informes regulares exigidos pela Convenção foram descumpridos (1990/1994/1998). O Relatório mencionado foi, portanto, enviado com dez anos de atraso. O documento enfatizou a violência policial. (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

<sup>181</sup> Segundo o “Relatório Final da Campanha Nacional permanente de Combate à Tortura e à Impunidade”, a visita do relator ao Brasil, deveu-se à atuação do MNDH e outras entidades mediante a interlocução direta com a ONU.

<sup>182</sup> Vale registrar ainda que nos dias 30/11 e 01/10/2000 foi realizado um Seminário Nacional denominado “A Eficácia da Lei da Tortura”, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça (Conselho da Justiça Federal e Centro de Estudos Judiciários), CDHM, Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça e promovido pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/MJ, Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, Rede Brasileira Contra a Tortura, Centro Internacional de Proteção aos Direitos Humanos,

Em agosto de 2000, a CDHM lançou um “Subsídio ao trabalho do Relator da ONU para a Tortura, Nigel Rodley, em sua Missão Oficial ao Brasil”. O lançamento do documento pelo Relator foi em 11 de abril de 2001, na sede da ONU em Genebra, Suíça<sup>183</sup>. Neste relatório, foram incorporados diversas denúncias da sociedade civil, especialmente as realizadas pelas ONG’s<sup>184</sup>. A Lei da Tortura foi amplamente analisada e recebeu críticas. O Relatório afirma que “A Lei sobre Tortura é praticamente ignorada, sendo que os promotores e juízes preferem usar as noções tradicionais e inadequadas de abuso de autoridade e lesão corporal. O serviço médico forense, sob a autoridade da polícia, não possui independência para inspirar confiança em suas constatações” (RODLEY, 2001).

Assim, o Comitê contra a Tortura da ONU (CAT) fez na sua 26ª Sessão de 30 de Abril a 18 de Maio de 2001, suas Conclusões e Recomendações ao Brasil, tendo avaliado, inclusive o contra-informe produzido pela sociedade civil. O governo teve de reconhecer perante a comunidade internacional que a tortura faz parte do cotidiano brasileiro (CAMPANHA..., 2003)<sup>185</sup>.

---

Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE, Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público CONAMP, Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Conselho Federal da OAB. (BRASIL, 2000a).

<sup>183</sup> Nesta ocasião o Brasil apresentou os “Comentários do Governo brasileiro ao informe do Relator Especial sobre a Tortura da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas”. De um modo geral, a postura do governo foi defensiva diante às acusações do Relator, listando a série de medidas governamentais na área dos Direitos Humanos (BRASIL, 2000a).

<sup>184</sup>“O Relator Especial também se reuniu com pessoas que teriam sido vítimas de tortura ou de outras formas de maus tratos, ou pessoas cujos familiares supostamente haviam sido vítimas de tortura ou de outras formas de maus tratos, e recebeu informação verbal e/ou por escrito da parte de Organizações Não-Governamentais (ONGs), inclusive as seguintes: Núcleo de Estudos da Violência; Centro Justiça Global; Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares - GAJOP; Movimento Nacional de Direitos Humanos; Ação Cristã pela Abolição da Tortura (ACAT); Tortura Nunca Mais; Pastoral Carcerária; Comissão Pastoral da Terra. Por fim, o Relator também se reuniu com advogados e promotores públicos, inclusive promotores públicos encarregados de menores infratores em São Paulo”. (RODLEY, 2001).

<sup>185</sup> Em 09/05/2001, em Genebra, a ONU pediu ao Brasil que demitisse e investigasse os torturadores da Ditadura que ainda estivessem no governo. O Comitê contra a Tortura da ONU apresentou aos representantes brasileiros uma lista com 444 nomes de supostos torturadores, elaborada pelo Grupo Tortura Nunca Mais. Os peritos da ONU mostraram sua insatisfação pública com o governo brasileiro na questão da impunidade, que por sua vez, teve de reconhecer que o Brasil vive em uma crise na segurança pública (ESTADÃO, [2001]).

Ainda em 2001, houve o lançamento, como foi mostrado no Capítulo 2, da “Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade”, uma parceria entre o MJ, SEDH e o MNDH. No encontro nacional desta organização em 1998, a implementação institucional desta pauta havia sido definida como uma das ações de seu planejamento estratégico. Assim, quando em 2001, o governo federal convocou o MNDH para discutir a instalação de “um disque-tortura”, a organização apresentou uma contraproposta de um programa maior, que deu origem à Campanha (CAMPANHA..., 2003).

É interessante reproduzir a interpretação do Grupo Tortura Nunca Mais, do RJ, sobre a promoção da referida Campanha:

O Relatório Rodley, tornado público em abril de 2001, faz uma série de recomendações ao governo brasileiro, afirmando que o uso da prática da tortura no país é “generalizado e sistemático”. A partir daí, o governo FHC iniciou a montagem de sua operação de marketing anunciando uma Campanha Nacional Contra a Tortura. Em maio de 2001, o Brasil foi chamado, pela primeira vez, diante do Comitê Contra a Tortura da ONU para prestar esclarecimentos sobre os casos de tortura presentes no Relatório Rodley. Nesta ocasião, algumas entidades de direitos humanos, como o GTNM/RJ, também presente, entregaram ao Comitê um Relatório Alternativo e outro com vários casos comprovados de tortura no Brasil, em especial nas Forças Armadas. O governo brasileiro, pressionado pela repercussão dessas denúncias, anunciou, naquele momento, a implementação da Campanha Nacional Contra a Tortura. Em outubro de 2001, no dia seguinte à divulgação do Relatório da Anistia Internacional sobre tortura e maus-tratos no Brasil<sup>186</sup>, as autoridades federais, finalmente, anunciaram a tão esperada Campanha. Com o objetivo de dar legitimidade e credibilidade a esta Campanha o governo tentou seduzir e cooptar algumas importantes entidades brasileiras de direitos humanos (GRUPO..., 2003).

A AI no relatório acima citado (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 8) fez a seguinte avaliação em relação a essa decisão governamental:

---

<sup>186</sup> A AI ressalta a ocasião propícia para o lançamento deste relatório (ANISTIA INTERNACIONAL, 2001, 6): “A Anistia Internacional lança este relatório em um momento de intenso debate sobre a tortura no âmbito da justiça criminal, entre aqueles que trabalham com vítimas de tortura e também na mídia. Parece que nunca houve melhor

À luz das recentes críticas nacionais e internacionais, o governo federal brasileiro procurou confrontar a questão da tortura (...). Em resposta às recomendações das duas entidades da ONU, o governo brasileiro anunciou uma série de medidas que seriam empreendidas em colaboração com ONG's, com o propósito de combater o uso persistente da tortura no Brasil. Entre as medidas há uma campanha de âmbito nacional, através da mídia, contra a prática da tortura no país, que já deverá ter sido lançada quando este relatório for publicado. A Anistia Internacional admite com pesar que, embora essa atitude aberta perante os foros internacionais seja digna de aplauso, a situação dos direitos humanos no Brasil não apresentou melhoras em grau equivalente.

A posição do governo, entretanto, foi expressa nas palavras de Paulo Sérgio Pinheiro, então Secretário de Estado dos Direitos Humanos em 2002:

Mais uma vez é a hora de declarar que o governo federal não tolerará a tortura ou outras formas de maus-tratos por parte de funcionário público, principalmente policial militar ou civil, pessoal penitenciário e pessoal de instituições destinadas a crianças e jovens infratores. O governo federal denunciará todo e qualquer crime de tortura e chamará a responsabilidade subsidiária dos estados da federação na investigação, processo, julgamento dos perpetradores desses crimes. Um acordo padrão entre a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e os governos dos estados está sendo assinado visando à estreita colaboração dos estados na repressão e prevenção da tortura. Conforme foi proposto pela Anistia Internacional em recente relatório. O governo jamais assumirá na ordem internacional a defesa dos perpetradores dessas violações. Desde o dia 24 de janeiro o governo federal, através de medida provisória proposta pelo Ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira, tem a competência de determinar a competência da polícia federal de intervir nas investigações de graves violações de direitos humanos e assim o fará. Ao mesmo tempo deverá ser iniciada em breve capacitação dos operadores do judiciário sobre as responsabilidades diante da convenção internacional contra a tortura. Estou propondo a aceitação pelo governo federal da aceitação do direito de petição individual ao Comitê contra a Tortura mediante a declaração prevista no artigo 22 da Convenção contra a Tortura. Desde o ano passado está confirmada a visita ao Brasil de minha colega a relatora especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Asma Jahandir, que receberá total e irrestrito apoio, pleno acesso a todos os dados e informações. O governo federal considera as visitas dos relatores especiais da ONU como relevante colaboração para a proteção dos direitos humanos, tanto que desde 19 de dezembro, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou uma "*standing invitation*", um convite permanente e em aberto para todos os relatores especiais e representantes especiais da ONU. Assim o Brasil é um dos doze países do mundo que até o momento fez esse convite (PINHEIRO, 2002).

E assim, o ano de 2001, abrigou a produção de mais um relatório: "Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais: Uma Aproximação da Realidade Brasileira, Brasil Abril de 2001",

---

ocasião para revitalizar a campanha pela supressão da tortura e o encaminhamento à justiça daqueles que a praticam."

elaborado pela sociedade civil<sup>187</sup>, com o intuito de “provocar o convite do governo brasileiro para a visita oficial ao Brasil, no ano de 2001, da Relatora Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, Sra. Asma Jahangir (EXECUÇÕES..., 2002)”.

Por fim, no dia 10/09/ 2002, foi finalmente criada a “CPI destinada a investigar casos de Tortura e Maus-tratos praticados por Agentes Públicos<sup>188</sup>” (BRASIL, 2002y).

Dois dias antes de sua criação, o cozinheiro Antônio Gonçalves de Abreu, então acusado de matar um agente federal, foi morto sob custódia pela Polícia Federal, no RJ. Os indícios de execução extrajudicial chamaram atenção da ONU e da Anistia, segundo o Correio Braziliense (2002) de 24/09/2002:

O representante no Brasil da Anistia Internacional, Tim Kahill, enviará um documento a 70 países pedindo que as autoridades locais pressionem o governo brasileiro a apurar e punir rapidamente os culpados pela morte do auxiliar de cozinha Antônio Gonçalves de Abreu, ocorrida na Superintendência da Polícia Federal no Rio. Também ontem, representantes da Organização das Nações Unidas (ONU) anunciaram que vão investigar as execuções no Brasil. O objetivo será avaliar, principalmente, o uso da violência pela polícia. (...) . O representante da Anistia Internacional afirmou ainda que marcará um encontro com autoridades brasileiras com o objetivo de levantar detalhes sobre a investigação que esta sendo feita.

O caso foi investigado pela CPI da Tortura, constituída em 07/11/2002 e instalada somente em 13/11/2002.

Ademais, é provável que o “conturbado” cenário dos anos de 2000 e 2001, surtiu efeitos para que esta CPI fosse instaurada. Este adjetivo reflete a visita do Relator da ONU ao Brasil; a divulgação de seu relatório em Genebra, condenando às práticas de tortura no país; a produção de no mínimo três “Relatórios-Sombras” elaborados pela sociedade civil, com objetivo de contestar

---

<sup>187</sup> Algumas entidades que elaboraram o relatório: MNDH, GAJOP, Centro de Justiça Global, Seção Brasileira da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, FIDH, *Franciscans International /Domenicans for Justice and Peace*, associado aos apoios prestados pela *Catholic Relief Services* (CRS), Fundação Ford – Brasil e CESE. O relatório foi apresentado em Genebra (Suíça), no espaço paralelo da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, durante a sua 57ª. Sessão, em abril de 2001 (EXECUÇÕES..., 2002).

o discurso oficial; o reconhecimento do fracasso da Lei da Tortura; o lançamento do relatório específico da AI sobre “Tortura e Maus Tratos no Brasil”.

Ao que tudo indica, um dos fatores que certamente contribuiu para que o governo instalasse a CPI da Tortura no final de seu último ano de mandato, foram essas pressões criadas pela ONU e sociedade civil nacional e internacional.

#### **4.4 Nota sobre o Brasil e o “canetaço”**

No período estudado, o Brasil ratificou outros importantes tratados internacionais, nos âmbitos da ONU e OEA, a saber:

Tabela 3: Principais Tratados Ratificados pelo Governo Brasileiro (1995-2002)

ANO DE RATIFICAÇÃO	TRATADO	SISTEMA INTERNACIONAL
<b>1995</b>	Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”	<b>OEA</b>
<b>1996</b>	Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”; Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, referente à Abolição da Pena de Morte	<b>OEA</b>
<b>1997</b>	Convenção Interamericana Sobre Tráfico Internacional de Menores	<b>OEA</b>
<b>1998</b>	Reconhecimento da Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)	<b>OEA</b>
<b>1999</b>	Tratado de Ottawa (Abolição das Minas Terrestres)	<b>ONU</b>
<b>2001</b>	Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Deficientes Físicas	<b>OEA</b>
<b>2002</b>	Protocolo facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional	<b>ONU</b>

<sup>188</sup> Em 1999, o então Deputado Nilmário Miranda havia requerido a instalação da Comissão, mas havia muitos outros requerimentos na fila das CPI’s (OPOSIÇÃO..., [2002]).

Fontes: GAJOP [2005] e outras.

Mas, o Estado brasileiro não ratificou os dois Protocolos Facultativos do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) - ratificado pelo Brasil em 1992-, os quais entraram em vigor no mundo nos anos 1976 e 1991, respectivamente (GAJOP, [2005]). O primeiro Protocolo autoriza o Comitê de Direitos Humanos da ONU a receber e processar denúncias individuais que violem as regras do Pacto. O segundo, refere-se à abolição da pena de morte.

A HRW (1999b) considerou “essencial que o Brasil ratifique o Protocolo Facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos”.

Além disso, “o Brasil não está em dia com os prazos de entrega dos informes sobre a situação dos direitos de nenhum convênio do qual é parte. O Estado brasileiro não apresentou 13 dos 23 informes devidos sobre os diversos tratados ratificados” (RIO GRANDE DO SUL, 1999, 452). Mas, mesmo não cumprindo formalmente as obrigações dos tratados que já é signatário, o Brasil seguiu assinando outros diversos instrumentos internacionais. Esta postura pode ser explicada em parte pela influência da sociedade civil - principalmente, a sociedade civil global - em pressionar os governos de um modo geral, para um comprometimento maior com os Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos.

Notadamente, a Anistia Internacional teve um empenho destacado pelo mundo na Campanha Anti-Minas Terrestres e na criação de um Tribunal Penal Internacional (ainda em vias de conflituosa construção, principalmente, em relação aos Estados Unidos<sup>189</sup>) em conjunto com

---

<sup>189</sup> Para Nilmário Miranda (2002b), o TPI não possui paralelo histórico por ser “a primeira jurisdição internacional permanente de caráter penal” e por ser fruto “do esforço conjunto e democrático dos Estados, das Organizações Internacionais, das ONG’s e da “Sociedade Civil Planetária””. Em uma publicação de 2000 da CDHM, o então deputado afirmou que “uma das principais lutas travadas pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados no âmbito internacional tem sido a campanha pela criação do Tribunal Penal Internacional (TPI)”

outras ONG's. Esta atuação teve seus reflexos no Brasil, inclusive para o reconhecimento da Jurisdição da Corte Interamericana da OEA<sup>190</sup>. Na época, o fato de a AI possuir uma seção brasileira facilitou em muitos de seus contatos com representantes governamentais<sup>191</sup>.

Entretanto, a assinatura e/ou reconhecimento desses instrumentos jurídicos muitas vezes suscitam discrepâncias entre as legislações internacionais e nacionais, fato que acaba por se tornar a justificativa da não assinatura de um tratado. Um exemplo claro do embate entre leis internacionais e Direito Constitucional nacional, foi travado na criação do Tribunal Internacional Penal. Aprovado pelo Estatuto de Roma em 1998, o Brasil assinou o mesmo após dois anos de sua criação, em 7 de fevereiro de 2000, mas só em 20 de junho de 2002 o ratificou<sup>192</sup>. Esta demora foi alegada pelos conteúdos divergentes entre o Estatuto de Roma e o Direito Brasileiro, em relação, principalmente, às questões de extradição e prisão perpétua, conforme Rolim observou em entrevista. Mas, quando essa explicação é aceita, fica difícil de compreender, por exemplo, o porquê o país não assinou o Segundo Protocolo Facultativo do PIDCP, que insta a abolição da pena de morte.

---

(BRASIL, 2002a). Segundo Miranda, “no final de 1999, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados se fez representar, por este presidente, na terceira reunião da Comissão Preparatória para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional na sede da ONU, em Nova Iorque. Convidado por uma organização-não governamental internacional, a "Parliamentarians For Global Action", participamos desse importante evento em que debatemos como as legislações nacionais devem se adaptar à nova jurisdição internacional. Voltamos convictos de que os óbices que têm sido apresentados nesse sentido podem facilmente ser removidos, caso haja vontade política para fazer prevalecer os valores e princípios maiores, derivados da Declaração Universal dos Direitos Humanos e claramente contemplados pela nossa Constituição” (Ibid).

<sup>190</sup> Reconhecida por meio do Decreto Legislativo n. 89/98. O CCDPH obteve uma grande influência para este reconhecimento. O projeto de Lei n. 3.214/00 do Deputado Marcos Rolim, dois anos depois de sua ratificação, pretendeu garantir a aplicabilidade jurídica internacional da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA no âmbito interno (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

<sup>191</sup> Estes contatos foram verificados também em vários eventos e audiência promovidos pela AL do RS, onde a AI frequentemente participava. O contato com as autoridades estaduais, embora, existentes, não foram propositalmente analisados aqui.

<sup>192</sup> Uma das diretrizes do PNDH II (BRASIL, 2002p) foi: “Instaurar e apoiar o funcionamento da comissão de peritos encarregada de propor mudanças na legislação interna que permitam a ratificação, pelo Brasil, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional - Estatuto de Roma”. Lembra-se que a AI participou da atualização do Plano e foi a principal ONGI do mundo a se empenhar nesse sentido.

A atuação das ONGI's, certamente, não pode ser tomada como a única variável explicativa para a assinatura dos tratados pelo governo de Fernando Henrique. Retoma-se agora a idéia apresentada no Capítulo 1, de que o respeito aos Direitos Humanos, muitas vezes, fazem parte de uma postura estratégica da política externa dos países. É o que o Relatório Azul (RIO GRANDE DO SUL, 1999, 449) denominou de “eficácia simbólica”:

Convém mencionar que, nem sempre, os Estados assinam ou ratificam os instrumentos internacionais ou regionais de proteção de Direitos Humanos com o intuito de respeitá-los. Às vezes, os objetivos buscados dizem respeito mais a eficácia simbólica que instrumental do texto legal. Ou, seja, pode ocorrer que o Estado busque algum objetivo de legitimação interna ou externa, dando a impressão de que se alinha ao movimento mais geral de defesa dos Direitos Humanos, visando alcançar uma posição mais favorável frente à comunidade internacional, ou um reconhecimento político interno que o fortaleça em outras áreas, como por exemplo, a econômica. Além disso, o Estado pode aderir a um sistema de proteção de Direitos Humanos por pressão externa (por força de outros compromissos como, por exemplo, fazer parte da OEA) ou interna, de organizações não-governamentais ou de técnicos que influenciam de forma mais ou menos direta as decisões governamentais nesse sentido.

Na realidade, este aspecto vincula-se também com a idéia associativa entre Direitos Humanos e Democracia, explicada no Capítulo 1 e explicitada em alguns fragmentos discursivos presidenciais no início deste capítulo. Segundo o Relatório Azul (RIO GRANDE DO SUL, 2003, 69),

Não é o realismo, o pragmatismo, que levaram o Brasil a eleger como uma das mais altas prioridades de sua política externa a promoção da democracia e dos Direitos Humanos, e sim, a convergência entre a Política e a Ética característica das democracias. As forças antitéticas que hoje conformam o sistema internacional são a força centrípeta da globalização (finanças, investimentos, comércio, informação, e o novo tratamento da segurança coletiva, meio ambiente e Direitos Humanos) e as forças centrífugas da fragmentação, exclusão e marginalização – às vezes como subprodutos da globalização. A síntese deve ser buscada na “associação positiva entre Direitos Humanos e democracia”, de modo a permitir a manutenção da paz. Nessa concepção, os Direitos Humanos, vistos de uma perspectiva integrada e abrangente (direitos civis, econômicos, políticos, sociais, e

culturais, direito ao desenvolvimento) são componente essencial da governabilidade, no plano interno e externo, e da manutenção da paz<sup>193</sup>.

Segundo Rolim (entrevista), o governo de Fernando Henrique foi muito sensível às pressões externas:

(...) cada vez que o FHC fazia alguma viagem internacional, ele ia, especialmente, à Europa, a agenda dele era acompanhada e monitorada por entidades de DH, que faziam protestos, levavam reivindicações, denunciavam coisas sobre o Brasil. E o Itamaraty, que é um organismo muito competente, e que está muito bem informado à respeito destes movimentos, preparava o discurso presidencial para que ele fornecesse respostas a essas demandas, a essas cobranças. Não é por acaso que quando o FHC ia para fora do Brasil, as declarações dele sempre enfatizavam o tema dos Direitos Humanos (...).

O entrevistado afirmou ainda: “o curioso é que essas ONG’s que o governo apoiou, a grande maioria delas, as lideranças dessas ONG’s, eram ligadas ao PT, ou, não que fossem vinculadas ao PT, mas as pessoas que estavam ali eram petistas. Então, o governo poderia ter todas as razões do mundo para não dar bola para isso. Mas eles apoiaram, e eu acho que isso é uma coisa maluca”.

Na realidade, isso não constitui um paradoxo. Como foi discutido no Capítulo 1, a ideologia subliminar aos Direitos Humanos é a própria democracia, não sendo exclusividade dos partidos de “esquerda” ou de “direita” a adoção de uma postura positiva em relação aos primeiros.

O período estudado se trata, sem dúvida, de um momento bastante rico da história brasileira, no que se refere às relações entre governo federal e sociedade civil sobre as questões

---

<sup>193</sup> Uma interpretação semelhante é resgatada por Costa (2003, 7) e se refere à interpretação realista contra a plausibilidade da universalização dos Direitos Humanos preconizadas pelos democratas cosmopolitas: “Conforme esses autores, a pauta dos direitos humanos não pode ser separada do jogo real e das relações assimétricas de poder na arena internacional. Em outras palavras, as disputas entre os países configura uma ordem hobbesiana, na qual cada Estado Nação busca valer seus interesses próprios, recorrendo, se for o caso, e por puro oportunismo, à alusão retórica a valores universais”.

dos Direitos Humanos. As origens da conjuntura que se apresentou podem ser vistas já na Conferência de Viena, antes mesmo de Fernando Henrique assumir a presidência. Neste encontro, a presença de representantes governamentais e da sociedade civil foi destacada; desde aí, as raízes do PNDH estavam sendo plantadas.

O governo criou, na realidade, um grande Sistema Nacional de Proteção aos Direitos Humanos, considerando as próprias especificidades nacionais sobre a questão, primando pelos Direitos Civis em um primeiro momento. A partir daí, a AI e HRW começaram a dirigir suas atenções não só à vigência do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos, como à própria estrutura interna que foi montada, com um certo consentimento governamental.

De forma a legitimar suas políticas, o governo de Fernando Henrique buscou a convocação da sociedade civil para participar de seus projetos. Nesta participação, sem dúvida, a presença da AI foi mais destacada do que a da HRW, sobretudo, pelo fato de à época, possuir uma representação e organização nacional, o que facilitou a execução de suas atividades devido a representação no âmbito interno. No entanto, a HRW prosseguiu a realização de seus trabalhos no Brasil, mesmo que de forma mais externa. De um modo geral, pode-se dizer que o governo federal reconheceu a autoridade e legitimidades destas organizações.

Percebeu-se uma atenção em torno do PNDH pela intersecção de órgãos afins que o acompanharam: o CDDPH, a SEDH e a CDHM. Sem dúvida, estes dois últimos foram os mais permeáveis às demandas da sociedade civil. A Comissão neste contexto foi a grande responsável pela realização de vários encontros estratégicos junto à sociedade civil. É importante salientar sua constante aquiescência para com estes atores, especialmente, dos parlamentares envolvidos com a questão dos Direitos Humanos. Nos relatórios e pronunciamentos desta Comissão, foi verificada uma permanente referência às “organizações da sociedade civil” e ao “governo brasileiro”, como se dele a CDHM não fizesse parte. Ressalta-se que nas Conferências Nacionais, houve a proposta

desses próprios representantes para a elaboração de relatórios extra-oficiais a serem entregues à ONU.

Diversas personalidades governamentais conhecidas na militância de Direitos Humanos - e que possuíam inclusive trânsito dentro da ONU e OEA - foram responsáveis pelo desenvolvimento deste processo, apresentando inclusive, projetos de lei importantes que foram pautados através dos diálogos com a sociedade civil. Neste sentido, o próprio governo criou uma rede governamental composta por órgãos e quadros que exerceram um claro *accountability* horizontal sobre o Executivo. Sua responsividade foi sendo duplamente exigida.

E é neste momento que a verificação da hipótese “1) b”, que pressupunha que o estabelecimento da relação entre o governo federal e as ONGI’s foi realizado primeiramente por essas, viu-se novamente agravada. Na realidade, o período estudado revelou uma rede complexa de interesses entre atores comprometidos com os Direitos Humanos. A parceria da AI com o governo, no convênio de educação para policiais com o MJ e na discussão do Plano, são claros exemplos disso. No primeiro caso, entretanto, trata-se de uma prática tradicional da organização, como se viu no Capítulo 2. O segundo, constituiu-se em uma novidade que vai de encontro com a dinâmica evidenciada no relato de Rolim sobre o seu chamamento pessoal às entidades afins, especialmente, a HRW.

Entretanto, não se deve esquecer que as ONGI’s são as maiores interessadas na interlocução com os Estados que denunciam. Mas, na medida em que o Estado criou espaços para o diálogo com esses atores - especialmente com a AI -, montando um Sistema Nacional de Proteção, o governo disponibilizou condições para o monitoramento de sua própria conduta, tanto pelos membros da sociedade civil, quanto pelo Legislativo e órgãos executivos, como a SEDH e o CDDPH. E é nesse sentido que a terceira hipótese se confirma.

A hipótese anteriormente em questão, deve então ser confirmada nos seguintes termos: as ONGI's estabeleceram um relacionamento tenso com o Estado, na medida em que cumpriram um duplo papel fiscalizador, externo e interno. O espaço para o exercício deste último foi propiciado pelas próprias conseqüências advindas do posicionamento estatal adotado. A partir daí, a importância de quem estabeleceu primeiramente um contato, ou governo ou as ONGI's, deve ser relativizada, uma vez que o trato do governo para com a sociedade civil no período estudado foi complexo, envolvendo acordos e controvérsias.

O que se pode afirmar é que as ONGI's estiveram empenhadas junto à própria sociedade civil nacional em publicizar e polemizar as violações de Direitos Humanos no Brasil. A pressão das ONGI's somada a grupos nacionais colocou o Estado em uma situação difícil. Não agir no sentido de dar guarida as suas demandas deixaria o governo pouco legitimado nacional e internacionalmente. Neste momento, a imagem interna do Brasil sob a presidência de Fernando Henrique era muito importante para a política interna do país. O tratamento da questão da tortura, a atenção às chacinas e grupos de extermínio e a assinatura de pelo menos três tratados internacionais (TPI, de Minas Terrestres e o reconhecimento da jurisdição da Corte Americana) podem ser considerados, em grande parte, como fruto desse processo assimilado pelo governo.

Não foi por acaso que as principais temáticas referentes ao PNDH se referiam aos Direitos Civis, violados cotidianamente no Brasil segundo as ONGI's, como se mostrou no Capítulo 2.

Desta maneira, este reconhecimento governamental significou um avanço no tratamento dessas questões para as ONGI's. Mas a AI e HRW não pararam por aí: seguiram, em meio a elogios e aplausos às políticas implementadas, denunciando o fracasso de muitas delas na prática.

Por fim, resta indicar algumas razões pelas quais o governo Fernando Henrique criou uma postura tão positiva aos Direitos Humanos.

Seu governo viu na implementação do PNDH um cumprimento das recomendações da Conferência de Viena, onde o presidente esteve presente na condição de Chanceler. E este foi o marco que deu origem a outras inúmeras políticas públicas. A própria participação da sociedade civil foi importante para reforçar os compromissos que ora haviam sido firmados.

Entretanto, esta recomendação poderia ser simplesmente ignorada. Mas, o presidente fez questão de zelar esse compromisso - que acabou se tornando, inclusive, um grande símbolo internacional do governo -, uma vez que o mesmo acabaria por reforçar sua concepção indissociável de Direitos Humanos e Democracia. Tal postura convergiu com o estado de coisas do plano internacional contemporâneo, analisado no Capítulo 1. Basta lembrar, a série de tratados assinados pelo governo, enquanto outros já ratificados pecavam na prestação de contas à comunidade internacional.

E é aqui que reside uma questão fundamental: a obrigação do Estado nacional frente a possíveis sanções ou retaliações dos organismos internacionais. Se é verdade que o governo tem uma obrigação apenas moral para com as ONGI's, como afirmou Rolim em entrevista para a pesquisa, o mesmo não se aplica ao Sistema ONU como um todo, do qual, inclusive, as ONGI's possuem representatividade.

Por exemplo, o governo ficou constrangido diante à apresentação do relatório em Genebra sobre a tortura no Brasil pelo Relator da ONU, Nigel Rodley e meses depois lançou a “Campanha Nacional de Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade” e instalou a CPI da Tortura. Provavelmente, não se trata de uma mera coincidência. O que está em jogo aqui é a imagem do governo brasileiro para o Sistema ONU. Foi preciso que o Relator expusesse negativamente o Brasil para que finalmente, o governo admitisse publicamente - por exemplo - o fracasso da Lei da Tortura, tão questionada anteriormente por outras entidades. Acontece que esse mesmo

Sistema é bastante permeável à interlocução com a sociedade civil, como se viu no Capítulo 1. É, novamente, o efeito bumerangue surtindo quando se chega na última instância, isto é, na ONU.

Entretanto, vários prazos foram descumpridos pelo governo, protocolos importantes não foram assinados. A própria ONU se limita na aplicação de sanções punitivas mais rigorosas aos seus Estados partes, que no caso do Brasil, desrespeita sua própria Constituição interna. De qualquer modo, é fundamental no campo das relações diplomáticas, um bom relacionamento com este organismo internacional.

E foi na esteira desta lógica, que o governo procurou fortalecer sua imagem nacional e internacional de “defensor pelos Direitos Humanos”, legitimada pelas medidas internas e externas adotadas, que contaram com a participação autorizada da sociedade civil. A eficácia deste processo como um todo, foi, no mínimo, “simbólica”.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A temática da relação entre sociedade civil e Estado vem se revelando um importante ponto de partida para o entendimento dos regimes democráticos contemporâneos. Muitos estudiosos têm considerado através de inúmeras pesquisas no Brasil e no exterior, a importância da atuação das organizações da sociedade civil - especificamente, das ONG's -, visto sua inscrição cada vez mais acentuada, nos espaços políticos tradicionais onde as relações de poder são travadas.

A “sociedade civil” comporta uma heterogeneidade de grupos e atores, que por seu turno, possuem interesses diversificados para serem defendidos. Sua homogeneidade, portanto, não existe; tampouco, defini-la a partir da distinção de mercado e Estado sugere erroneamente um pertencimento exclusivo a uma única esfera, que na realidade, imbrica-se em vários momentos com as outras. Também, embora fundamental para qualquer aprofundamento democrático da sociedade política, a sociedade civil nem sempre é de fato internamente democrática e participativa.

O presente trabalho procurou tratar da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade civil internacional - representada pelas ONGI's Anistia Internacional e *Human Rights Watch* -, sendo os "Direitos Humanos" a área selecionada para a observação empírica deste tipo de fenômeno.

O Capítulo 1 foi fundamental para subsidiar e explicar teórica, discursiva e historicamente, o trabalho empírico trazido pelos Capítulos 2 e 3. Desde o início da pesquisa, a temática a ser explorada prometia ser rica e ao mesmo tempo complexa.

Isso porque hoje o Brasil comporta centenas de organizações da sociedade civil comprometidas com a luta pelos Direitos Humanos. Muitas delas possuem trânsito significativo em organizações intergovernamentais como a ONU e a OEA. Além disso, na época estudada, o governo contou com quadros históricos da militância brasileira pelos Direitos Humanos. Paralelamente, percebeu-se a existência de canais formais e informais, através dos quais os atores imersos nessa grande rede - composta, na realidade, por várias outras redes - estabeleciam sua interlocução.

Nesse sentido, a pesquisa privilegiou os espaços formalizados de ação das ONGI's, vislumbrados nos documentos oficiais, tanto do governo como dessas organizações. Algumas entidades brasileiras foram eventualmente suscitadas por terem participado muito ativamente das medidas implementadas pelo governo federal.

Percebeu-se que na época estudada a atuação da Anistia Internacional foi mais destacada no Brasil do que a da *Human Rights Watch*. A explicação para este fato está ligada a dois fatores. Primeiro, porque a Anistia Internacional possuía quase até o fim do período estudado uma seção e militância nacionais; segundo - e justamente -, pela inexistência deste tipo de estrutura em relação à HRW. Ademais, o principal quadro da *Human* no Brasil, James Cavallaro, saiu em 1999 da organização, para fundar o Centro de Justiça Global - ONG brasileira que vem

desempenhando diversos trabalhos na área de Direitos Humanos - o que enfraqueceu, consideravelmente, a representação brasileira da organização.

Embora a atuação da AI também seja mais diversificada do que a da HRW, a produção de relatórios de divulgação nacional e internacional, constituiu-se em uma das principais formas de denúncia da primeira e na principal forma da segunda. Tais documentos repercutem intensamente na mídia internacional e nacional, reverberando nos bastidores dos governos estaduais e federal.

A respeitabilidade que estas organizações adquiriram no mundo, e por conseguinte, no Brasil, provêm de algumas características: antiga atuação, legitimidade e autoridade conferidas pelo Sistema ONU e, sobretudo, o fato de que se autodenominam apartidárias e inafiançáveis por governos, o que as deixam - pelo menos em teoria - alheias às vontades políticas dos governantes e partidos políticos nos países onde atuam.

Seus trabalhos foram independentes ainda da própria articulação com a sociedade civil doméstica brasileira, embora, sua existência em um plano mais informal tenha sido verificada.

A cobertura destas organizações sobre as violações aos Direitos Humanos no Brasil, presente nos relatórios privilegiou, sobretudo, os Direitos Civis e estão relacionados com a violência no país. Os maiores problemas relacionados por ambas foram: violência policial, tortura institucional, execuções extrajudiciais, sistema penitenciário e conflitos rurais. A vigilância sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais foi pouco efetuada, pois, historicamente, essas organizações atuam mais no âmbito dos Direitos Civis e Políticos.

Essa limitação compromete um panorama mais geral sobre as violações aos Direitos Humanos no Brasil quando se parte de uma visão indissociável dos mesmos - vislumbrados em suas Três Gerações -, princípio que as próprias organizações reivindicam e que, portanto, contrariaram na prática no caso brasileiro. Mas, deve-se considerar, que a AI na sua atuação

interna, foi redirecionando seu enfoque tradicional conforme a concepção da sociedade civil nacional na atualização do PNDH.

A busca por “responsabilização” foi, deste modo, o principal objetivo das ONGI’s. E, na grande maioria dos casos, o Estado é apontado como o maior agente violador, uma vez que deveria garantir o respeito aos Direitos Civis. Partindo desta constatação, as ONGI’s efetuaram um verdadeiro *accountability* sobre o Estado no Brasil. Entretanto, essa ação fiscalizadora implicou, obrigatoriamente, na consideração de que o governo analisado criou muitos espaços para a participação da sociedade civil.

O governo Fernando Henrique estabeleceu uma dinâmica até então inédita na história das políticas públicas em Direitos Humanos no Brasil: por um lado, implementou uma série de medidas importantes; por outro, convocou a sociedade civil para sua elaboração e/ou execução. Assim, ao tempo em que ela dava suas contribuições, legitimava a própria conduta governamental.

Porém, este processo não foi caracterizado pela noção de parceria *stricto sensu*: foi um “pacto de desconfiança” nas palavras Paulo Sérgio Pinheiro. A relação entre Estado e sociedade civil brasileira obedeceu então a uma lógica paradoxal: a de parceria e tensionamento. A partir do momento em que o governo criou um verdadeiro Sistema Nacional de Proteção aos Direitos Humanos, ele, automaticamente, viabilizou espaços para a fiscalização de suas políticas, em função de sua convocação deliberada à sociedade civil.

Diante deste cenário, as ONGI’s obtiveram igualmente espaços para exercerem sua representatividade. A intensidade dessa dependeu de como cada organização incorporou e aproveitou tal oportunidade. Com a exceção do convênio entre a AI e o MJ, para a educação de Direitos Humanos para policiais, esta presença foi muito mais marcada pela ação fiscalizadora do que cooperativa. Pois, no caso da AI, sua participação no PNDH e em outros eventos, veio a

partir de contribuições geradas pelas cobranças externas anteriormente realizada ao Plano, que posteriormente, permitiu sua extensão legítima ao plano da política mais interna, estadual e federal. Nesta perspectiva, ambas organizações trabalharam para reforçar os compromissos firmados pelo governo.

As políticas executadas posteriormente pelo PNDH e sua atualização obtiveram a colaboração da AI, em conjunto com outros atores. Mas, não foi possível, verificar quais medidas específicas foram propostas pela AI neste contexto. Daí que, procurou-se reproduzir o apoio, reconhecimento ou críticas a algumas delas, realizadas tanto pela AI, quanto pela HRW.

Nesse sentido, pode-se falar em uma espécie de “influência difusa” exercida pelas ONGI’s sobre a conduta governamental - lembrando sempre, que essa influência foi permitida, em grande parte, pelo próprio governo. Verificou-se este efeito quando da percepção do estabelecimento de canais institucionais pelo Estado para o exercício de sua própria fiscalização por parte de vários atores, governamentais ou não. As organizações da sociedade civil aproveitaram, assim, esta institucionalidade, aliando-a a pressões mais informais.

E é neste momento que os indícios de “responsividade” começaram a se clarificar. Eles foram confirmados pelo respeito que o governo federal demonstrou a eventuais pareceres destas ONGI’s; pela consideração e reconhecimento mais efetivos das temáticas que essas ONGI’s sempre se esforçaram por pautar; pela implementação de algumas medidas que outrora foram reivindicadas - como a federalização dos crimes de Direitos Humanos, desaparecimentos políticos na época da Ditadura e transferência da Jurisdição Militar para a Comum, que permitiu o julgamento retroativo dos massacres envolvendo policiais tão fortemente denunciados -; pela assinatura do TPI e Tratado de Otawa, pautas de campanhas permanentes pelo menos da AI; e, enfim, pela própria estrutura de abertura à sociedade civil em geral que foi montada.

Em vários momentos, a AI e HRW elogiaram publicamente algumas políticas do governo federal, nunca deixando, porém, de denunciar suas falhas de aplicação prática, como por exemplo, a Lei da Tortura, o PROVITA e a impunidade conseqüente dos julgamentos de policiais acusados das chacinas urbanas e rurais relatadas.

Ao adotar uma postura positiva discursiva e institucional em relações aos Direitos Humanos, o governo automaticamente se expôs a vários tipos de *accountability*, engendrados por vários atores: nacionais, internacionais, governamentais, intergovernamentais ou não. Ele foi sensível às pressões externas, conforme relatou Marcos Rolim, mas também às internas. Isso esteve relacionado com o interesse governamental em construir e manter uma imagem nacional e internacional comprometida com os Direitos Humanos. O que pode ser indicado é que as ONGI's ajudaram na construção ou desconstrução dessa mesma imagem, na condição de organizações não-governamentais de Direitos Humanos mais importantes do mundo.

O processo de responsabilização/responsividade foi observado, embora não quantitativamente. E, mais uma vez, a “influência difusa” da AI e HRW, viu-se imersa no poder simbólico de outros atores, como, por exemplo, a do Relator da ONU Nilgel Rodley. Sem dúvida, a atuação destas organizações foi crucial para o levantamento da realidade brasileira no tocante às práticas de tortura cometidas por agentes públicos, situação que constrangeu publicamente o governo perante a comunidade internacional.

Na medida em que o governo brasileiro respondeu de forma retardatária à ONU, ele esteve respondendo indiretamente à HRW e AI - já que participam com *status* consultivo de seu Sistema - em um fenômeno no qual a “influência difusa” implicou em uma “responsividade indireta”. Pode-se afirmar, assim, que o papel por elas exercido fez diferença na conduta governamental em conjunção com inúmeros outros fatores que convergiram para o seu destaque.

O então presidente Fernando Henrique captou muito bem que a ideologia dos Direitos Humanos é a própria democracia, percebendo as vantagens frente à comunidade internacional de uma conduta estatal que respeita ambos princípios, tão apreciados no contexto atual.

Acredita-se no mérito das iniciativas de seu governo na área, mas não se descarta a intenção de projetar nacional e internacionalmente, uma imagem positiva, respaldada em uma eficácia mais simbólica do que prática em torno das políticas adotadas.

A abertura governamental às contribuições da sociedade civil na execução dessas foi uma clara tentativa de considerar propostas não sugeridas exclusivamente pelo Estado, o que conferiria ao governo um certo desprestígio e ilegitimidade por parte das entidades preocupadas com a causa dos Direitos Humanos.

Isso não anulou o fato de que os interesses que permearam a relação estabelecida pela AI e HRW com o Estado fossem muito mais marcados pelo conflito do que pela convergência, o que atestou um grau de tensionamento entre estes atores no período estudado.

Primeiro, por uma série de fatores estruturais, institucionais e burocráticos concernentes à Justiça Brasileira que obstaculizaram um cumprimento mais abrangente e efetivo de muitas políticas adotadas pelo governo. Segundo, porque não obstante a questão dos Direitos Humanos tenha sido uma preocupação oficial do Estado, as ONGI's constataram que o mesmo continua a ser o maior agente violador dos Direitos Humanos no Brasil.

## REFERÊNCIAS

A LUTA pelos Direitos Humanos durante a ditadura de 1964. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

ABONG. **Febem Nega Violação dos Direitos Humanos e vai à Justiça Contra Sociedade Civil**. Informes ABONG N° 99 - Julho de 2000. Disponível em: <[http://www2.abong.org.br/final/informes\\_lista\\_2000.php](http://www2.abong.org.br/final/informes_lista_2000.php)>. Acesso em: 18 Out. 2005.

ABONG. **O que é uma ONG?**. [2005]. Disponível em: < <http://www.abong.org.br/> >. Acesso em: 02 Jun. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Amnesty International, Trade Union Action*. 1998a. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGACT730031998?open&of=ENG-BRA>>. Acesso em: 02 Set. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Brasil: Corumbiara e Eldorado de Carajás: violência rural, brutalidade policial e impunidade**. AI INDEX: AMR 19/01/98. 29 de Janeiro de 1998b.

AMNESTY INTERNATIONAL. Library. *Urgent Action*. 2000a. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190092000?open&of=ENG-BRA>>. Acesso em: 30 Out. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Urgent Action*. 2001b. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190022001?open&of=ENG-BRA>>. Acesso em: 30 Out. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. Library. *Press Release. Brazil: Espírito Santo: Witnesses at risk*. 2002. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190292002?open&of=ENG-BRA>>. Acesso em: 14 Nov. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Open Letter from Amnesty International to Brazilian Presidential Candidates*. 2002a. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/library/index/ENGAMR190222002>>. Acesso em: 14 Out. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Brazil: Less Than Human – Life in Belo Horizonte police stations*. 2002b. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190062002?open&of=ENG-BRA>>. Acesso em: 25 Nov. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL, USA. *International Criminal Court*. 2003. Disponível em:

<<http://www.amnestyusa.org/icc/document.do?id=87D34F0737978EAB80256D2400380B0D>>. Acesso em: 14 Out. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Report 2005 Brazil*. 2005. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/report2005/bra-summary-eng>>. Acesso em: 02 Jan. 2006.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Torture Evidence is Unacceptable*. [2005a]. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/pages/stoptorture-171005-news-eng>>. Acesso em: 10 Dez. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *About AI*. [2005b]. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/pages/aboutai-index-eng>>. Acesso em: 08 Out. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Contact Us*. [2005c]. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/contacts/engindex?open=&dropdown=true>>. Acesso em: 08 Out. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *About AI. Frequently Asked Questions*. [2005d]. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/pages/aboutai-faq-eng>>. Acesso em: 08 Out. 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Urgent Actions Saves Lives: Sign Up Today*. [2005e].

Disponível em: <<http://web.amnesty.org/pages/ua-index-eng>>. Acesso em: 20 Nov. 2005.

AMNISTIA INTERNACIONAL. *Relatório de 1994*. Portugal, 1994.

AMNISTIA INTERNACIONAL. *Relatório Anual 2001*. Coordenação: Secção Portuguesa da Amnistia Internacional, 2001.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Informe 1998: un año de promesas rotas*. España, 1998.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Documentación*. 2001. *Campaña contra la tortura. Acción Médica*. Disponível em:

<<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR190262001?open&of=ESL-BRA>>. Acesso em: 16 Nov. 2005.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Informe 2002: ahora que es la hora de saber*. España, 2002.

ANISTIA INTERNACIONAL. Como participar desta conspiração da esperança. Seção Brasileira da Anistia Internacional. **Panfleto**. [199-a].

ANISTIA INTERNACIONAL. O que é Anistia Internacional? Seção Brasileira da Anistia Internacional. **Panfleto**. [199-b].

ANISTIA INTERNACIONAL. **Aqui ninguém dorme sossegado: violações dos Direitos Humanos contra detentos**. Seção Brasileira da Anistia Internacional, 1999a.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe Mensal**. Ano 29, n.10. Outubro de 1999b.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe Mensal**. Ano 29, n. 09. Setembro de 1999c

ANISTIA INTERNACIONAL. **Eles nos tratam como animais. tortura e maus-tratos no Brasil: desumanização e impunidade no Sistema de Justiça Criminal**. 2001.

ANISTIA INTERNACIONAL. O que é Anistia Internacional? IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Brasil: Rio de Janeiro 2003: Candelária e Vigário Geral 10 anos depois**. 2003. Disponível em:

<[http://web.amnesty.org/aidoc/aidoc\\_pdf.nsf/index/AMR190152003PORTUGUESE/\\$File/AMR1901503.pdf](http://web.amnesty.org/aidoc/aidoc_pdf.nsf/index/AMR190152003PORTUGUESE/$File/AMR1901503.pdf)>. Acesso em: 20 Dez. 2005.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Brasil: Estrangeiros em Nosso Próprio País: Povos Indígenas do Brasil**. 2005. Disponível em:

<[http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1112204862\\_Estrangeiros%20em%20nosso%20proprio%20pais%20AMR%2019%20002%202005%20PDF.pdf](http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1112204862_Estrangeiros%20em%20nosso%20proprio%20pais%20AMR%2019%20002%202005%20PDF.pdf)>. Acesso em: 15 Jan. 2006.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARATO, Andrew & COHEN, Jean. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

ARAÚJO, Márcio. **Brasil é denunciado na ONU por violações de Direitos Econômicos e Sociais**. 2000. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/cdh/ultimos\\_informes/24042000%20-%20Brasil%20%C3%A9%20denunciado%20na%20ONU%20por%20viola%C3%A7%C3%B5es%20%20aos%20direitos%20economicos.htm](http://www.camara.gov.br/cdh/ultimos_informes/24042000%20-%20Brasil%20%C3%A9%20denunciado%20na%20ONU%20por%20viola%C3%A7%C3%B5es%20%20aos%20direitos%20economicos.htm)>. Acesso em: 12 Jan. 2006.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Ed. UnB, 1988.

AS CARACTERÍSTICAS dos Direitos Humanos, Seção IV, Fascículo I. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

AS GERAÇÕES de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

AVRITZER, Leonardo & SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

BAYNES, Kenneth. *A Critical Theory Perspective on Civil Society and State*. IN: ROSENBLUM, Nancy & POST, Roberts (orgs). *Civil Society and Government*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BENHABIB, Seyla. *The claims of culture: equality and diversity in the Global Era*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BICUDO, Hélio. Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Brasília: Editora da UnB, 1998.

BOFF, Leonardo. A violência policial e a questão social. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

BORON, Atílio. A nova ordem imperial e como desmontá-la. IN: **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. SEOANE, José & TADDEI, Emilio (Orgs). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BOVO, Cassiano Ricardo Martines. **Anistia Internacional: Roteiros da Cidadania-em-Construção**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BRASIL. **Lei nº 8.609 de 13 de Julho de 1990**. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 12 Dez. 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Direitos Humanos: Novo Nome da Liberdade e da Democracia**. Discurso do senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sobre os Direitos Humanos. Palácio da Alvorada, 07 Set. 1995a. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DH1.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/DH1.HTM)>. Acesso em: 10 Jan. 2006.

BRASIL, Presidência da República, 1995b. **Lei 9140/95**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9140.htm>>. Acesso em: 13 Dez. 2005.

BRASIL, Presidência da República, 1996. **Lei 9299/96**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9299.htm>>. Acesso em: 13 Dez. 2005.

BRASIL, Presidência da República, 1997. **Lei 9455/97**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/Leis/L9455.htm>>. Acesso em: 13 Dez. 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Cerimônia **Direitos Humanos - Novo Nome da Liberdade**. Palácio da Alvorada, 07 Set. 1998a. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1268](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1268)>. Acesso em: 10 Jan. 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Cerimônia de Entrega do Prêmio de **Direitos Humanos 1998** e Comemoração do Cinquentenário da Declaração dos Direitos Humanos. Palácio do Planalto, 08 Dez. 1998b. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1258](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1258)>. Acesso em: 10 Jan. 2006.

BRASIL, Presidência da República, 1999a. **Lei 9807/99**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/leis/L9807.htm>>. Acesso em: 17 Jan. 2006.

BRASIL. Câmara Federal. **Comissões de Direitos Humanos e Minorias**. Relatório Anual de Atividades de 1999. 1999b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios>>. Acesso em: 13/01/2006

BRASIL, Câmara Federal. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Seminário nacional sobre a eficácia da Lei da Tortura. 2000a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/notastaq/nt30112000a.pdf>>. Acesso em: 03 Jan. 2006.

BRASIL. Câmara Federal. **Comissões de Direitos Humanos e Minorias**. Relatório Anual de Atividades de 2000b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios>>. Acesso em: 13/01/2006.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional 2000**. 2000c. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/colecao/00mens3f.htm](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/00mens3f.htm)>. Acesso em: 09 Dez. 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana**. 124<sup>o</sup> Reunião Ordinária do Conselho. 2000d. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/cddph/pdf/ATA%20%20124.pdf>>. Acesso em: 12 Dez. 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de entrega do **Prêmio Nacional de Direitos Humanos**. Palácio do Planalto, Brasília, 19 Dez. 2001. Disponível em:

<[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1102](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1102)>. Acesso em: 10 Jan. 2006.

BRASIL. Câmara Federal. Comissões de Direitos Humanos e Minorias. O que é o Tribunal Penal Internacional. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002a. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. I Caravana de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002b. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. II Caravana de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002c. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. IV Caravana de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002d. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. V Caravana de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002e. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. VII Caravana de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002f. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. II Conferência Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002g. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. III Conferência Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002h. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. IV Conferência Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002i. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. V Conferência Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002j. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. VI Conferência Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002k. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. VII Conferência Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002l. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. Comissões de Direitos Humanos e Minorias. Relatório Anual de Atividades de 1998. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002m. CD-ROM.

BRASIL. Comentários do Governo brasileiro ao informe do Relator Especial sobre a Tortura da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. 2001. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002n. CD-ROM.

BRASIL, Câmara Federal. **CPI TORTURA**, 2002o. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpitortu>>. Acesso em: 12 Out. 2005.

BRASIL, Programa Nacional de Direitos Humanos II. 2002p. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores **Artigo do Senhor Presidente da República**, Fernando Henrique Cardoso, publicado em Zero Hora em 28/04/2002. 2002q. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1053](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1053)>. Acesso em: 10 Jan. 2006.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002r. CD-ROM.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minoria. III Conferência Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002s. CD-ROM.

BRASIL. Câmara Federal. **Comissões de Direitos Humanos e Minorias**. Relatório Anual de Atividades de 2002t. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios>>. Acesso em: 13 Jan. 2006.

BRASIL. Câmara Federal. **Comissões de Direitos Humanos e Minorias**. Violência Contra Membros do Partido dos Trabalhadores: Janeiro de 1997 à Fevereiro de 2002. 2002u. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios/ViolMemPT.html>>. Acesso em: 13 Set. 2005.

BRASIL, Câmara Federal. **Comissões de Direitos Humanos e Minorias**. Reuniões. 2002v.

Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/reunioes.html>>. Acesso em: 12 Out. 2005.

BRASIL. Presidência da República. SEDH. **Relatório de Gestão 2002**. 2002x. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/RG2002.pdf>>. Acesso em: 13 Out. 2005.

BRASIL. Câmara Federal. Comissões Parlamentares de Inquérito Encerradas. **Relatório Final da CPI da Tortura**. 2002y. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpitortu>>. Acesso em: 12 Out. 2005.

BRASIL, Programa Nacional de Direitos Humanos I. 1996. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002z. CD-ROM.

BRASIL. Presidência da República. **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2004a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-9-CCV-SEDH-04.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-9-CCV-SEDH-04.htm)>. Acesso em: 16 Jan. 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema Prisional. Dados Consolidados**. 2004b.

Disponível em: < [www.mj.gov.br/depen/sistema/Dados%20Consolidados.pdf](http://www.mj.gov.br/depen/sistema/Dados%20Consolidados.pdf) >. Acesso em: 26 Nov. 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)**. [2004]. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/comCPI.asp> > Acesso em: 15 Out. de 2005.

BRASIL. Câmara Federal dos Deputados. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. [2005a]. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/oquee.html>>. Acesso em: 03 Jan. 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Autorização para o Funcionamento de Organizações Estrangeiras Destinadas a fins de Interesse Coletivo no Brasil**. [2005b]. Disponível em:

<<http://www.mj.gov.br/snj/organizacaoesestrangeiras/default.htm>>. Acesso em: 12 Out. 2005.

BRASIL. Presidência da República. SEDH. CORDE. **Programa de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas**. [2005c] Disponível em:

<<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/corde/dpdh/dpdh/programa.asp>>. Acesso em: 10 Jan. 2006.

BROWN, Dee. **Enterrem meu coração na curva do rio: uma história índia do Oeste americano**. Edições Melhoramentos, 1980.

CAMPANHA Internacional para Banimento das Minas. Campanha Brasileira contra Minas Terrestres. **Panfleto**. [200-].

CAMPANHA Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade. **Relatório Final**. Brasília; MNDH, 2003.

CARBONARI, Paulo César. Direitos Humanos no Brasil: a realidade nos últimos anos. IN: MOSER, Cláudio & RECH, Daniel (orgs). **Direitos Humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas**. Rio de Janeiro: CERIS: Mauad, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Civil Society and Global Governance*. 2003. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/gen/2003/0619cardosopaper.htm>>. Acesso em: 11 Jul. 2005.

CARVALHO, Ana. Retrato em Preto e Branco. **Revista Isto É**, São Paulo, Editora Três, n. 1884, 23/11/2005.

CARVALHO, Ana & GARÇONI, Inês. **Reprise Explosiva**. [2001]. Disponível em: <[http://www.terra.com.br/istoe/1615/brasil/1615\\_reprise.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1615/brasil/1615_reprise.htm)> Acesso em: 02 Jun. 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: Escritos de História e Política**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: o nascimento das ONG's**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CAVALLARO, James & MORENO, Camila. Brutalidade Policial, Sociedade Civil e Democracia; reflexões baseadas na comparação entre Brasil e Estados Unidos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

CEJIL, O que é? IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

CHANDHOKE, Neera. *The Three Sector Fallacy*. Chapter 2. IN: *The Limits of Civil Global Society*. 2002. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/PDF/PDF2002/GCS2002%20pages%20%5B02%5D%20.pdf>>. Acesso em: 02 Agos. 2005.

CHESNAIS, François. **Tobin or not Tobin? Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos**. São Paulo: ED. UNESP: ATTAC, 1999.

COHEN, Jean. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. IN: **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol 46, n. 3, 2003, p. 419-459. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n3/a01v46n3.pdf>> Acesso em: 03 Agos. 2005.

COIMBRA, Cecília. Cidadania ainda recusada. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

COMPARATO, Fábio Konder. Convenção de Genebra, 1864. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

CORREIO BRAZILIENSE. **ONU vai investigar execuções no Brasil**. 2002. Disponível em: <[http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO\\_20020924/pri\\_ult\\_240902\\_200.htm](http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20020924/pri_ult_240902_200.htm)>. Acesso em: 20 Dez. 2005.

COSTA, Homero de Oliveira. Incursões na História das Anistias Políticas no Brasil. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

COSTA, Sérgio. Democracia Cosmopolita: Déficits Conceituais e Equívocos Políticos. IN: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol 18, n. 53, Outubro de 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S010269092003000300002&lng=en&nrm=iso/&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S010269092003000300002&lng=en&nrm=iso/&tlng=pt)>. Acesso em: 03 Agos. 2005.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Revista Novos Estudos Cebrap**, n. 38, março de 1994.

COZETTI, Nestor. Mesmo ameaçado, frei Henri luta contra madeiros. **Jornal Brasil de Fato**. São Paulo, 30 jun. a 06 jul. 2005. Segundo Caderno, p. 13.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DIREITO INTERNACIONAL dos Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

ENTIDADES de Direitos Humanos pedem reconsideração do Presidente sobre intervenção no Espírito Santo. Brasília, 11/07/2002. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/cdh/ultimos\\_informes/11072002%20-%20release.htm](http://www.camara.gov.br/cdh/ultimos_informes/11072002%20-%20release.htm)> Acesso em: 17 Out. 2005.

ESTADÃO. **Notícias de 1972**. Disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/ext/diariodopassado/20030905/000312421.htm>>. Acesso em: 02 Jan. 2006.

ESTADÃO. **ONU pede que Brasil demita torturadores**. [2001]. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ultimas/>>. Acesso em: 24 Set. 2005.

EXECUÇÕES Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais: Uma Aproximação da Realidade Brasileira, Brasil, Abril de 2001. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre/São Paulo: Globo/USP, 1975.

FERNANDES, Rubem César. Elos de uma Cidadania Planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, Nº28, Junho de 1995.

FIDH. *Historia*. [200-]. Disponível em: <<http://www.fidh.org/fidh-es/ehist.htm>>. Acesso em: 02 Agos. 2005.

FISHER, Julie. *Non Governments: NGO's and the political development of the Third World*. United States: Kumarian Press, 1998.

FÓRUM de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. **Entidades do Fórum**. [2005]. Disponível em:

<[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5&Itemid=6&limit=1&limitstart=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=6&limit=1&limitstart=2)>. Acesso em: 16 Out. 2005.

FÓRUM Nacional de Ouvidores em conjunto com representantes da sociedade civil lançam proposta de Projeto de Emenda Constitucional sobre o novo modelo de polícia para o Brasil. IN: IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. IN: SOUZA, Jessé (org). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2001.

FREITAS JÚNIOR, Osmar. Tropas na Berlinda. **Revista Isto É**, Editora Três, n. 1884, 23/11/2005.

GAJOP. **Instrumentos e Sistemas Internacionais de Proteção Direitos Humanos**. [2005]. Disponível em: <[http://www.gajop.org.br/dhi/dhi\\_inst.htm](http://www.gajop.org.br/dhi/dhi_inst.htm)> Acesso 20 Jan 2006.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1988.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GRUPO Tortura Nunca Mais. **Campanha Nacional contra a Tortura: qual o propósito?**. 2003. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2003/03/249038.shtml>>. Acesso em: 15 Jan. 2006.

GUERRRILHA do Araguaia. Medida dos governos civis. [2005]. Disponível em: <<http://www.desaparecidospoliticos.org.br/araguaia/17.html>>. Acesso em: 09 Agos. 2005.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HERKENHOFF, João Baptista. A Cidadania no Brasil Contemporâneo: o povo como construtor da própria história. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002a. CD-ROM.

HERKENHOFF, João Baptista. A Constituinte de 1987/88. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002b. CD-ROM.

HERMET, Guy. A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIG's e as ONG's. IN: **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** MILANI, Carlos, ARTURI, Carlos & SOLINÍS, Germán (orgs.). Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

HERZ, Mônica. O Brasil e a Reforma da ONU. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, n. 46, 1999.

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOGEMANN, Edna Raquel. Direitos Humanos: sobre a universalidade rumo ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

HONNETH, Axel. Jürgen Habermas: percurso acadêmico e obra. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro: n. 138, 9/32, jul.-set., 1999.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

HURREL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, n° 46, 1999.

JUSTIÇA GLOBAL. Violência Policial 2000. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

JUSTIÇA GLOBAL. **Entrevista Explosiva**. [200-]. Disponível em: <<http://www.global.org.br/portuguese/arquivos/entrevistaexplosiva.html>>. Acesso em: 17 Out. 2005.

JUSTIÇA GLOBAL, CPT & MST. **Reforma Agrária e Violência no Campo**. [2001]. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/denunciar/justicaglobal/reformaagrariavio.html>>. Acesso em: 12 Dez. 2005.

JUSTIÇA GLOBAL. **Relatório da Sociedade Civil sobre Execuções Sumárias no Brasil**. 2001. Disponível em: <<http://www.global.org.br/portuguese/arquivos/sociedadecivilpart2.html>>. Acesso em: 25 Nov. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***Criminal Injustice: Violence Against Women in Brazil***. 1991. Disponível em: <[http://hrw.org/doc/?t=americas\\_pub&c=brazil](http://hrw.org/doc/?t=americas_pub&c=brazil)>. Acesso em: 12 Dez. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***Publications. Brazil***. 1995. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/1995/WR95/AMERICAS-01.htm>>. Acesso em: 14 Out. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***Publications. Brazil***. 1996. Disponível em: <[http://www.hrw.org/reports/1996/WR96/Americas-01.htm#P113\\_28092](http://www.hrw.org/reports/1996/WR96/Americas-01.htm#P113_28092)>. Acesso em: 14 Out. 2005

HUMAN RIGHTS WATCH. **Brutalidade Policial Urbana no Brasil**. 1997. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/w3/hrw/james.doc>>. Acesso em: 26 Dez. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. **O Brasil atrás das grades**. 1998a. Disponível em: <<http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/>>. Acesso em: 13 Out. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. Relatório Global 1998. 1998b. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***Letter to President of Brazil***. 1999a. Disponível em: <<http://hrw.org/english/docs/1999/05/13/brazil5742.htm>>. Acesso em: 14 Out. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Recomendações da Human Rights Watch para Garantir a Implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos**. 1999b. Disponível em: <<http://www.hrw.org/portuguese/press/1999/recommend.html#mulher>>. Acesso em: 12 Nov. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo***. 1999c. Disponível em: <[http://hrw.org/spanish/inf\\_anual/1999/americas/brasil.html](http://hrw.org/spanish/inf_anual/1999/americas/brasil.html)>. Acesso em: 14 Out. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***Letter to President-Elect Lula da Silva***. 2002. Disponível em: <<http://www.hrw.org/press/2002/12/brazil1231ltr.htm>>. Acesso em: 14 Out. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***About HRW***. [2005a]. *Some Frequently Asked Questions About Human Rights Watch*. Disponível em: <<http://www.hrw.org/about/faq/>>. Acesso em: 16 Out. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Resumo: detenção juvenil no Brasil**. [2003]. Disponível em: <<http://www.hrw.org/portuguese/reports/brazil/factsheet.pdf>>. Acesso em: 12 Dez. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Get Involved*. [2005b]. Disponível em: <<http://hrw.org/community/council/index.htm>>. Acesso em: 16 Out. 2005.

LACLAU, Ernesto. *Emancipación y diferencia*. Argentina: Ariel, 1996.

LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London, Versus, 1985.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. Relatórios. **A Emergência dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil**. [200-]. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorio2000/relatorio017.htm>>. Acesso em: 08 Jan. 2005.

MAIA, Luciano Mariz. A ONU ao Alcance das mãos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. Brasília, Unb, 1994.

MERLINO, Tatiana. Brasil fracassa na garantia dos Direitos Humanos. **Jornal Brasil de Fato**, Ano 3, n. 140, 2005.

MIRANDA, Nilmário. Direitos Humanos, Soberania e desafios da nacionalidade para o Terceiro Milênio. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002a. CD-ROM.

MIRANDA, Nilmário. Tribunal Penal Internacional: Uma Novidade Alentadora. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002b. CD-ROM.

MIRANDA, Nilmário. Direitos Humanos em Transição. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002c. CD-ROM.

MIRANDA, Nilmário. A ação dos grupos de extermínio no Brasil. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet -: Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002d. CD-ROM.

MONKEN, Mário Hugo. Trote violento é usual entre militares, revelam processos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Ano 85. Domingo, 20/11/2005.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Apresentação**. [2005]. Disponível em: <<http://www.mndh.org.br/apresentacao.asp>>. Acesso em: 16 Out. 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Naciones Unidas. Asamblea General*. 1994. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.141.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.141.Sp?OpenDocument)>. Acesso em: 09 Agos. 2005.

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002a. CD-ROM.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. 1984. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002b. CD-ROM.

NAÇÕES UNIDAS. *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*. [2005a]. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm)>. Acesso em: 09 Agos. 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *World Conferences. Introduction*. [2005b]. Disponível em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/intro.html>>. Acesso em: 09 Agos. 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *UN Security Council. Members*. [2005c]. Disponível em: <[http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_members.html](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_members.html)>. Acesso em: 09 Agos. 2005.

NUNCAMAS. *Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos*. 1996. Disponível em: <[http://www.nuncamas.org/investig/seminar/seminar\\_04.htm](http://www.nuncamas.org/investig/seminar/seminar_04.htm)>. Acesso em: 09 Agos. 2005.

O GLOBO. 2002. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2002/sinopses\\_1406.htm](http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2002/sinopses_1406.htm)>. Acesso em: 15 Nov. 2005.

O QUE são os Direitos Humanos? IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA JÚNIOR, Carlos Cardoso de. Ministério Público e Direitos Humanos. **Juízes para a democracia**. Ano 5. n. 15, Out-Dez de 1998. Disponível em: <[http://www.ajd.org.br/pub\\_pdf/democracia15.pdf](http://www.ajd.org.br/pub_pdf/democracia15.pdf)>. Acesso em: 15 Dez. 2005.

OPOSIÇÃO apresentará Relatório Sombra. [2002]. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/textos/folhasp2.htm>>. Acesso em: 17 Jan. 2006.

ORIGENS, Os Passos da Nossa Caminhada. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

OTAVIO, Chico & AGGEGE, Soraya. Mais da metade dos índios vive nas cidades. **Jornal O Globo**, Quarta-Feira, 14/12/2005. p.12.

PAOLI, Maria Célia & TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: Conflitos e Negociações no Brasil Contemporâneo. IN: ALVAREZ, Sônia *et alli*. **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: Novas Leituras**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

PEARCE, Jenny. *Development, NGOs and Civil Society*. London: Oxfam, 2000

PETERS, Guy. *Institutional theory in Political Science: the 'new institutionalism'*. London: Continuum, 2001.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Direitos Humanos. [200-]. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/dirhum/apresent/apresent.htm>>. Acesso em: 15 Nov. 2005.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Tortura, Intolerância e Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio. IN: **Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade**. Brasília; MNDH, 2003.

PINHEIRO, Paulo Sérgio & NETO, Paulo de Mesquita. Direitos Humanos no Brasil: Perspectivas no Final do Século. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002a. CD-ROM.

PINHEIRO, Paulo Sérgio & NETO, Paulo de Mesquita. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002b. CD-ROM.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Com a Palavra o Senhor Presidente José Sarney: O Discurso do Plano Cruzado**. São Paulo: Hucitec, 1989.

PINTO, Céli Regina Jardim. Democracia como significante vazio: a propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, 68/99, jul-dez, 1999.

PINTO, Céli Regina Jardim. **ONG's, exclusão e política no Brasil**. No prelo. 2003

PINTO, Céli Regina Jardim. **A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003)**. 2004. Versão preliminar disponibilizada pela autora do *paper* apresentado com o mesmo título no Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, realizado em Coimbra, setembro de 2004.

PIOVESAN, Flávia. A Indivisibilidade dos Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002a. CD-ROM.

PIOVESAN, Flávia. Democracia, Direitos Humanos e Globalização. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002b. CD-ROM.

PIOVESAN, Flávia. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002c. CD-ROM.

- PIOVESAN, Flávia. Perspectivas para uma justiça global. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002d. CD-ROM.
- PIOVESAN, Flávia. O Sistema Internacional dos Direitos Humanos no Brasil. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002e. CD-ROM.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.
- RETROSPECTIVA 2005. **Jornal Correio do Povo**, 31/12/2005 e 01/01/2006.
- RIBEIRO, Anália Belisa. **Prêmio Cláudia**. [1999]. Disponível em: <[http://premioclaudia.abril.com.br/1999/mulher\\_ano.html](http://premioclaudia.abril.com.br/1999/mulher_ano.html)>. Acesso em: 15 Jan. 2006.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. **Relatório Azul, 1998/99**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1999.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. **Relatório Azul de 1999/2000**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2000.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. **Relatório Azul de 2002/2003**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2003.
- RODLEY, Nigel. Relatório Sobre a Tortura no Brasil. Produzido pelo Relator Especial sobre a Tortura da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. 2001. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.
- ROLIM, Marcos. Direitos Humanos e Universalidade. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.
- SCHERRER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SMULOVITZ, Catalina. *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. 2001. Disponível em: <<http://136.142.158.105/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>>. Acesso em: 2002.
- TEERÃ, Proclamação de. Conferências Globais da ONU. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: Limites e Desafios da Participação Cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *La Democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Cançado Trindade Questiona a Tese de “Gerações de Direitos” de Norberto Bobbio. 2000. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

TRINDADE, Hélio. Bases da Democracia Brasileira: Lógica Liberal e Práxis Autoritária. IN: ROUQUIÉ, Alain *et alli*. **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

TJ julga pena de 632 anos de prisão do Coronel Uibiratan Guimarães. **Folha On Line**. Cotidiano. 06/02/2005. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u118037.shtml>>. Acesso em: 19 Fev. 2006.

UM novo ator político: o Movimento Nacional de Direitos Humanos. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

VIEIRA, José Carlos. **Democracia e Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na era da globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIENA, Conferência de. Conferências Globais da ONU. IN: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2º Ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura, 2002. CD-ROM.

VITULLO, Gabriel Eduardo. Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada. **Cadernos de Ciência Política: Série Teses e Dissertações**, Porto Alegre, n. 3, p. 1/35, 1999.

VOIGT, Léo. Elementos Introdutórios sobre o Terceiro Setor no Brasil. **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: IFCH, Vol 24, n 1/2, 2001.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.