

Lucas Haygert Pantaleão

Os Programas Nacionais em Direitos Humanos em perspectiva histórica

Florianópolis

2017

Lucas Haygert Pantaleão

Os Programas Nacionais em Direitos Humanos em perspectiva histórica

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título Mestre em Serviço Social.
Orientadora: Prof. Dra. Maria Del Carmen Cortizo

Florianópolis

2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Pantaleão, Lucas Haygert
Os Programas Nacionais em Direitos Humanos em
perspectiva histórica / Lucas Haygert Pantaleão ;
orientadora, Maria Del Carmen Cortizo, 2017.
144 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Direitos Humanos. 3. Projeto
Hegemônico. 4. Políticas Públicas. I. Cortizo, Maria Del
Carmen. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

Lucas Haygert Pantaleão

Os Programas Nacionais em Direitos Humanos em perspectiva histórica

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 28 de agosto de 2017.

Prof.^a Beatriz Augusto de Paiva, Dr.^a

Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Maria Del Carmen Cortizo, Dr.^a

Orientadora

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Luziele Maria de Souza Tapajós, Dr.^a

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Hélder Boska de Moraes Sarmiento, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Aproveito este espaço para agradecer carinhosamente ao apoio que recebi durante a pós-graduação, o qual foi imprescindível para que eu pudesse concluir minha dissertação de mestrado.

À Maria Del Carmen Cortizo, minha orientadora, agradeço por acreditar no meu trabalho e por todo apoio ao longo do processo de graduação e pós-graduação. Agradeço também pela amizade e atenção em todos estes anos de trabalho conjunto.

Um abraço carinhoso a todos colegas de pós-graduação, aos amigos do Grupo de Estudos e Pesquisas Antônio Gramsci e, principalmente, aos colegas de orientação: Luciana, Vanessa, Ane, Ana, Isabela, Neylen e Andriele.

Às professoras Maria Soledad Etcheverry Orchard e Luziele Maria de Souza Tapajós e ao professor Hélder Boska de Moraes Sarmento, pelas críticas, sugestões e leituras que propuseram ao trabalho na banca de qualificação e, aos dois últimos, pela participação na banca examinadora.

Às professoras e professores do curso de Pós-Graduação em Serviço Social, aos funcionários da secretaria e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC como um todo.

Agradeço à minha família e a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse até aqui.

A minha companheira Eliza Coelho, meu muito obrigado. Agradeço profundamente pelo seu amor, confiança e incentivo em todos os momentos. Agradeço ao Joaquim, que junto com a mamãe, tornam todos os meus dias mais alegres. Amo muito vocês dois, obrigado por estarem sempre ao meu lado, sem vocês nada disto seria possível.

Por fim, agradeço ao governo do Estado de Santa Catarina que, através do programa UNIEDU, desenvolvido e executado pela secretaria de educação estadual, concedeu a bolsa de pesquisa que viabilizou este trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa traz como objetivo analisar o processo de elaboração e implementação dos Programas Nacionais de Direitos Humanos no Brasil em seu período democrático, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, através de uma perspectiva permeada por sua vinculação com o projeto hegemônico em curso em cada período. O direito é parte dos processos históricos concretos e das relações sociais que neles se desenvolvem, portanto, contribui com o surgimento, consolidação ou enfraquecimento de projetos hegemônicos ou em luta pela hegemonia. Neste sentido, o conteúdo dos Programas Nacionais de Direitos Humanos do Brasil, reflete as relações desses documentos com as forças hegemônicas presentes em cada período histórico. Elaborados e aprovados durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) os programas servem como balizadores para a construção das políticas públicas implementadas nos últimos 21 anos. No primeiro se confere maior ênfase à garantia dos direitos civis, ao tempo que nos outros dois se amplia a promoção e proteção dos direitos humanos ao elevar os direitos econômicos, sociais e culturais ao mesmo patamar de importância dos direitos civis e políticos. Assim, observar as conquistas pertinentes a declaração e consolidação dos direitos fundamentais, bem como, os limites impostos ao desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil pelo projeto liberal – conservador hegemônico em curso, permitem fornecer subsídios para uma melhor compreensão do desenvolvimento das políticas públicas nacionais de um modo geral.

Palavras-chave: direitos humanos; projeto hegemônico; políticas públicas.

ABSTRACT

This research aims to analyze the process of elaboration and implementation of National Human Rights Programms in Brazil in its democratic period, established by the Federal Constitution of 1988, through an attached perspective with the hegemonic project in progress in each period. Law is part of the concrete historical processes and its social relations, therefore it contributes to the emergency, consolidation or weakening of hegemonic projects or the ones struggling to be hegemonic. In this regard, the content of the Brazilian's National Programms of Human Rights reflects the relations between these documents and the hegemonic forces present in every historical period. The programms elaborated and approved during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) serve as grounds for the public policies elaboration implemented in the last 21 years. In the first case, the emphasis is placed on the guarantee of civil rights, while in the other two the promotion and protection of human rights is extended by raising economic, social and cultural rights to the same level as civil and political rights. Thus, the observation of the achievements pertinent to the declaration and consolidation of fundamental rights, as well as the limits imposed to the human rights' developments in Brazil by the current hegemonic liberal – conservative project, allow to provide subsidies for a better understanding of the development of national public policies.

Keywords: human rights; hegemonic project; public policies.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Tipo e número de entidades envolvidas na elaboração do PNDH II..... | 76 |
|--|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Resultado da Eleição – 1º turno – 1994..... | 52 |
| Tabela 2 - Resultado da Eleição – 1º turno – 1998..... | 64 |
| Tabela 3 - Resultado da Eleição – 1º turno – 2002..... | 89 |
| Tabela 4 - Resultado da Eleição – 2º turno - 2002..... | 89 |
| Tabela 5 - Resultado da Eleição – 1º turno – 2006..... | 91 |
| Tabela 6 - Resultado da eleição – 2º turno - 2006..... | 91 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
CDL - Câmara dos Dirigentes Lojistas
CNDH - Conferência Nacional de Direitos Humanos
CUT –Central Única dos Trabalhadores
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GLTTB – Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
NEV/USP – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDS - Partido Democrático Social
PFL – Partido da Frente Liberal
PMBD – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PPB – Partido do Povo Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 1 A FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DOS DIREITOS NO BRASIL..... | 26 |
| 1.1 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL | 26 |
| 1.2 O PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DOS DIREITOS NO BRASIL IMPÉRIO E NA REPÚBLICA VELHA..... | 28 |
| 1.3 A ERA VARGAS E A “CIDADANIA REGULADA”..... | 32 |
| 1.4 A DEMOCRACIA BRASILEIRA DE 1945 A 1964 E OS DIREITOS POLÍTICOS..... | 35 |
| 1.5 A DITADURA MILITAR..... | 38 |
| 1.6 A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, A REDEMOCRATIZAÇÃO E A CIDADANIA..... | 43 |
| 1.7 OS DIREITOS NO RETORNO ÀS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS..... | 45 |
| 2 O PROJETO NEOLIBERAL - GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS I E II..... | 47 |
| 2.1 O PRIMEIRO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH I..... | 53 |
| 2.2 PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS I – ESTRUTURA E CONTEÚDO..... | 57 |
| 2.3 SEGUNDO MANDATO DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO..... | 64 |
| 2.4 O SEGUNDO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH II..... | 67 |
| 2.5 PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS II – ESTRUTURA E CONTEÚDO..... | 77 |
| 3 O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO, O GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III..... | 87 |
| 3.1 O GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, ANÁLISES COM UMA PERSPECTIVA EM GRAMSCI..... | 93 |
| 3.1.1 A “Hegemonia às avessas” de Francisco de Oliveira..... | 93 |
| 3.1.2 A “hegemonia da pequena política” de Carlos Nelson Coutinho | 95 |
| 3.1.3 A “revolução passiva à brasileira” de Ruy Braga e Álvaro Bianchi..... | 100 |

| | | |
|-----|---|------------|
| 3.2 | O TERCEIRO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH III..... | 104 |
| 3.3 | PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III – ESTRUTURA E CONTEÚDO..... | 109 |
| 3.4 | AS ALTERAÇÕES NO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III..... | 126 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 133 |
| | REFERÊNCIAS..... | 140 |

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa os Programas Nacionais de Direitos Humanos do Brasil (PNDH)¹, sendo o primeiro criado através do decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso², procurando seguir as convenções internacionais que participou enquanto Ministro das Relações Exteriores³ do governo anterior. A elaboração do PNDH I constituiu-se no primeiro movimento para a sistematização da efetivação dos direitos humanos através de um programa específico, tornando-se um marco na luta pela defesa dos direitos humanos no país.

Mesmo que o primeiro PNDH paute, predominantemente, os direitos civis, o estabelecimento deste programa possibilitou a ampliação de direitos e lutas, a partir do qual outros dois programas foram elaborados, em 2002 e 2009. Cada programa foi incorporando direitos, áreas e metas visando à sua melhor efetivação junto a sociedade. Em 2009, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁴, foi promulgado o PNDH III e estruturado do seguinte modo:

O PNDH-3 está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, que incorporam ou refletem os 7 eixos, 36 diretrizes e 700 resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília entre 15 e 18 de dezembro de 2008, como coroamento do processo desenvolvido no âmbito local, regional e estadual. (PNDH III, 2009, p. 18).

Cada PNDH é diferente, inserido em momento histórico distinto, implicando especificidades nas propostas, nos conteúdos e nas formas dos programas. Neste sentido,

¹ Os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) do Brasil possuem três versões elaboradas, respectivamente, nos anos de: 1996, 2002 e 2009, sendo que esta última versão sofreu alterações no início do ano de 2010. Estes programas foram elaborados com o objetivo de servirem como balizadores para o desenvolvimento de políticas públicas no país, fornecendo subsídios capazes de assegurar o respeito aos direitos humanos. Ao criar estes programas, o Brasil entrou em consonância com os tratados estabelecidos internacionalmente, dos quais é signatário, através da produção de uma normatização brasileira de proposta para assegurar estes direitos à sociedade.

² Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em coligação formada em conjunto com o Partido da Frente Liberal (PFL), que forneceu o candidato à vice, Marco Maciel, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), para um mandato que compreendia os anos de 1995 a 1998; reeleito como candidato pelo mesmo partido em uma coligação formada nos mesmos moldes do pleito anterior, porém, acrescida da participação do Partido Progressista Brasileiro (PPB), para o período compreendido entre 1999 a 2002.

³ Cargo ocupado de 5 de outubro de 1992 a 19 de maio de 1993, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994).

⁴ Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) - após ter sido derrotado nas três eleições anteriores -, para mandato nos anos de 2003 a 2006, em coligação com o Partido Liberal (PL), partido do vice José Alencar, o Partido da Mobilização Nacional (PMN), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B); reeleito para o período de 2007 a 2010, em uma coligação composta novamente pelo PL e PC do B, com o acréscimo do Partido Republicano Brasileiro (PRB).

retomamos a passagem de Marx, quando afirma: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.” (MARX, 1997, p. 21). A produção humana vincula-se ao processo histórico no qual se insere. Desta forma, podemos observar que a produção humana, material ou intelectual, apresenta vínculo indissolúvel com o processo histórico. O homem e sua produção fazem a história, mas também são frutos dela.

No mesmo sentido, os PNDH devem ser analisados, desde sua concepção até a promulgação, como um todo em relação ao processo histórico, evitando que tenhamos uma leitura distorcida e incompleta do real significado dos PNDH. Tal observação deve ser considerada quanto aos demais conceitos utilizados nesta dissertação, sobretudo os direitos humanos. Para Bobbio, os direitos são construções históricas, conforme observamos na seguinte passagem:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que 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, p. 9).

Ao compreender os direitos humanos como direitos históricos, Bobbio contrapõe o pensamento desenvolvido pelos jusnaturalistas⁵, crédulos de que estes direitos eram naturais e inerentes ao homem e, portanto, imutáveis e inegociáveis. Bobbio faz este contraponto alegando que os direitos variam de acordo com as necessidades impostas em cada momento histórico e, assim, forçam uma constante renovação e atualização (BOBBIO, 1992).

Essa ilusão foi comum durante séculos aos jusnaturalistas, que supunham ter colocado certos direitos (mas nem sempre os mesmos) acima da possibilidade de qualquer refutação, derivando-os diretamente da natureza do homem. Mas a natureza do homem revelou-se muito frágil como fundamento absoluto de direitos irresistíveis. Não é o caso de repetir as infinitas críticas dirigidas à doutrina dos direitos naturais, nem de mostrar mais uma vez o caráter capcioso dos argumentos empregados para provar o seu valor absoluto. Bastará recordar que muitos direitos, até mesmo os mais diversos entre si, até mesmo os menos fundamentais - fundamentais somente na opinião de quem os defendia -, foram subordinados à generosa e complacente natureza do homem. (BOBBIO, 1992, p. 12).

A concepção de direitos humanos, portanto, comporta difícil definição, variante de

⁵ O jusnaturalismo diferencia os direitos como algo natural, inerente à condição humana, portanto, uma condição perene, eterna e imutável, um valor transcendental e metafísico de justiça, superior ao direito positivo. Esta teoria ganhou destaque entre o século XVII e fim do século XVIII, tendo como nomes proeminentes Hobbes, Locke e Rousseau. Para mais informações, consultar: BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 12-23.

acordo com o momento histórico no qual estão inseridos. Além disto, Bobbio ressalta outra questão relevante: a sua heterogeneidade, pois inúmeras vezes os direitos apresentam “pretensões muito diversas entre si e, o que é pior, até mesmo incompatíveis.” (BOBBIO, 1992, p. 14).

Os fundamentos dos direitos humanos constituem um tema de difícil conceituação acerca de uma formulação que seja incontestável. Os direitos fundamentais não são naturais nem imutáveis, como podemos observar ao longo da história, e sua heterogeneidade torna-se evidente sempre que, na aplicabilidade do direito, um acaba por sobrepor-se ao outro. Entretanto, Bobbio destaca que os direitos humanos surgem como parte de um consenso, ao serem considerados direitos fundamentais e, portanto, merecedores de garantia por grande parte dos diferentes países, ganhando caráter e valor universal. A “[...] exigência do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais nasce da convicção, partilhada universalmente, de que eles possuem fundamento: o problema do fundamento é ineludível.” (BOBBIO, 1992, p. 17).

Desta forma, segundo Bobbio:

[...] Pode-se dizer que o problema do fundamento dos direitos humanos teve sua solução atual na Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Assembleia – Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, por tanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade. Os jusnaturalistas teriam falado de *consensus omnium gentium* ou *humani generis*. (BOBBIO, 1992, p. 17).

No plano empírico, a Declaração da Independência dos Estados Americanos, de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França, de 1789, são exemplos iniciais da historicidade da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. O fato de 48 Estados a terem aprovado em Assembleia Geral das Nações Unidas, “acolhida como inspiração e orientação no processo de crescimento de toda a comunidade internacional no sentido de uma comunidade não só de Estados, mas de indivíduos livres e iguais” (BOBBIO, 1992, p. 18), constitui indicativo de um consenso, de grande magnitude, em torno de um conjunto de valores compartilhados pela humanidade.

Contudo, ao compreendermos os direitos humanos como produto de um consenso entre Estados, estabelecendo valores considerados fundamentais e universais, nos colocamos um novo problema: a efetivação. A maioria dos Chefes de Estados concordou com a declaração comum, sinalizando para a concretização deste intento positivamente. Neste

sentido, agora, não se trata tanto de buscar outras razões, ou mesmo (como querem os jusnaturalistas redivivos) “a razão das razões”, mas de pôr as condições para uma ampla e escrupulosa realização dos direitos proclamados. Decerto, para empenhar-se na criação dessas condições, é preciso estar convencido de que a realização dos direitos do homem é uma meta desejável; mas não basta essa convicção para que aquelas condições se efetivem. (BOBBIO, 1992, p. 15).

Desta forma, para Bobbio, “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 1992, p. 16). A efetivação dos direitos humanos em cada nação que opta por tornar-se signatária da Declaração Universal dos Direitos do Homem, não se realiza de forma imediata, sendo necessário movimentos políticos que visem à criação de condições objetivas, para que os direitos possam ser garantidos à população.

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 1992, p. 17).

Nesta conjuntura, torna-se importante que os movimentos políticos se fortaleçam e desenvolvam-se em torno da garantia dos direitos humanos, procurando efetivar ações concretas aos valores universalmente reconhecidos. Faz-se imprescindível, portanto, a criação de normatizações e legislações específicas e próprias de cada Estado, procurando garantir esses direitos. Trata-se de um ponto delicado, visto que tal garantia pode passar por questões estruturais da sociedade, demandando transformações políticas, econômicas, culturais. Este tipo de mudança não constitui tarefa simples, dado o seu grau de complexidade e imprescindível envolvimento da sociedade, que deve estar aberta e disposta a concretizar essas transformações de forma a garantir os direitos humanos para todos.

A efetivação e a concretização dos direitos humanos no interior de uma sociedade dependem da construção de um projeto político que caminhe nesta direção. Faz-se primordial um projeto político abrangente e forte o suficiente para realizar as reformas necessárias, pautando os direitos humanos como elemento norteador e transversal de sua proposta. É importante salientar que:

A noção de projetos políticos está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Essa definição simples, claramente vinculada ao pensamento gramsciano, contém, no entanto,

várias implicações. A primeira é o esforço de enfatizar a intencionalidade como componente da ação política, afirmando, portanto, o papel do sujeito e da agência humana como dimensões fundamentais da política. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38).

E ainda:

A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações de sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circulam e qualificam sua implementação. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 39)

Portanto, ao longo desta dissertação, quando nos referimos a projeto político, temos a compreensão de que este não é um projeto partidário, formulado e restrito por um partido político tradicional, mas um projeto muito maior e abrangente, vinculado a uma grande parte da sociedade que possui os mesmos objetivos, ou, pelo menos, objetivos muito semelhantes, e que se engaja para sua respectiva efetivação. Os partidos políticos tradicionais aparecem como representantes destes projetos, como parte ativa do momento representativo formal deste processo.

Os partidos são mediações necessárias entre a sociedade civil e o Estado, já que trazem projetos, formam quadros e criam redes operativas que transladam ao governo. São uma mediação não somente em épocas democráticas, mas especialmente em fases de transição ou em regimes democráticos débeis e em sistemas políticos pouco institucionalizados, pois suas capacidades organizacionais especializadas são requeridas na luta pelo poder político formal. Ao menos em teoria, os partidos políticos respondem a projetos políticos entendidos como uma série de ideias ou núcleos doutrinários que dão coesão às distintas vertentes e indivíduos que os constituem. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 36).

Na América Latina, e também no Brasil, podemos destacar pelo menos três projetos políticos em disputa desde o término dos governos militares: o neoliberal, o democrático-participativo e, aquele que possuía menor abrangência em meio a população, mas que tem demonstrado crescimento, sobretudo a partir das jornadas de junho de 2013⁶, com o constante aumento de manifestações em alusão à uma intervenção militar contra o governo⁷, o projeto

⁶ *Jornadas de Junho de 2013* é como ficou conhecido o conjunto de manifestações iniciadas em junho daquele ano no Brasil. Inicialmente os protestos ocorreram devido a insatisfação com o sistema de transporte da cidade de São Paulo e tiveram como principal articulador o Movimento Passe-Livre (movimento de luta por transporte público gratuito). Porém, com o tempo, as manifestações tornaram-se maiores e com pautas difusas espalhando-se pelo país. Estas manifestações contaram com a participação de grupos de distintas ideologias, sendo que o discurso mais comum declarava o apartidarismo. Para mais informações quanto às jornadas de junho de 2013 consultar o livro: MARICATO, Erminia (Org.): **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram conta das ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

⁷ Desde junho de 2013, os movimentos sociais ligados a correntes ideológicas de esquerda sofrem um processo

autoritário. Tal intento encontrava-se em recesso desde o término das ditaduras civis-militares na América Latina, e mesmo com o crescimento do número de simpatizantes nos últimos anos, este modelo ainda é preterido em relação à democracia⁸ em âmbito nacional e rejeitado perante a comunidade internacional. Porém, dois motivos sugerem a adesão, por parte da população, a discursos favoráveis aos regimes civis-militares:

[...] A decepção coletiva pelo baixo rendimento social das democracias efetivamente existentes na América Latina cria as condições para uma possível aceitação popular de algum tipo de restauração autoritária. [...] mais da metade da população da América Latina estaria disposta a aceitar um regime autoritário se ele resolvesse suas necessidades econômicas. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 45).

E também, a existência de uma cultura que justifica e aceita o autoritarismo social:

[...] Isto é, a existência de uma cultura que legitima as diferenças sociais e os organizam em categorias com base no seu pertencimento de classe, raça, gênero, região e país. Esse autoritarismo social, de longa presença histórica na cultura latino-americana, não mudou substancialmente na atual onda democrática, e, por isso, pode-se dizer que não se acabou com o substrato cultural principal do autoritarismo. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 45).

No projeto autoritário, as instituições democrático-liberais são limitadas, ou anuladas, não reconhecendo a separação entre sociedade civil e Estado e, este último, passa a exercer poder em todos os níveis, ao passo que a sociedade civil perde influência sobre decisões tomadas no interior do Estado, tornando-se dominada pela estrutura de poder estatal. Direitos políticos são suprimidos, a cidadania também sofre um forte revés e o Poder Judiciário age

de criminalização cada vez mais agudo, tornando suas manifestações de rua gradativamente mais conflituosas com o Estado, especialmente a relação com as polícias militares (subordinadas ao controle dos governos estaduais). A direita brasileira também tomou parte nas manifestações de junho de 2013, entretanto, a relação conflituosa com o Estado não se deu da mesma forma que no caso da esquerda. A relação da direita com a polícia não gerou conflitos de mesma intensidade, assim, estes movimentos cresceram sem sofrer o mesmo processo de criminalização. Dentre as correntes existentes nas manifestações promovidas pela direita, tornaram-se cada vez mais frequentes os pedidos pela volta dos militares, de “intervenção” das forças armadas, ou apoio a candidatos conservadores notoriamente simpatizantes do período da ditadura militar. Para mais informações, consultar: SILVA, Ilse Gomes. Democracia e Criminalização dos movimentos sociais no Brasil: as manifestações de junho de 2013. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís – MA, V. 19, n° 2, p. 393-402, Jul/Dez de 2015. Acesso em: 24 de jul. 2017.

⁸ Segundo pesquisa do Instituto Datafolha sobre a avaliação da população quanto ao trabalho, confiança e desempenho do Congresso Nacional brasileiro realizada em 14 e 15 de julho de 2016 e na qual se procurava medir também a preferência do brasileiro entre os regimes democrático ou ditatorial, foi verificado que: enquanto o índice de preferência pela democracia cresceu, oscilando em alguns momentos, de 43% para 62%. Desde 1989 até o presente momento, o índice de pessoas que preferem um regime ditatorial oscilou durante todo o período, entre 11% a 18% e, no momento atual brasileiro, encontra-se na marca de 14% da população. Somando-se este número ao das pessoas que informaram que “tanto faz” um regime ou outro, o índice chegaria a 31% da população. É importante notar nesta pesquisa que os índices de apoiadores de regimes ditatoriais, ou que não possuem preferência por nenhum dos dois modelos, sobem todas as vezes que o país atravessa uma crise política ou econômica. Para mais dados desta pesquisa:

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/18/congresso-nacional.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2016.

sob o comando do Poder Executivo. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 46). O Estado atua como uma instituição que concede direitos a população, regulando a distribuição de benefícios e renda, e a participação social passa a ser limitada apenas a movimentos que visem o apoio ao regime político. Em um modelo aprofundado desde projeto, os demais direitos, como os civis, também sofrem ataques de todo o tipo.

Quanto ao projeto político neoliberal, podemos afirmar que seu eixo central de desenvolvimento surge da necessidade de adaptação do Estado capitalista às necessidades atuais do mundo globalizado e do livre mercado. A expansão e o aprofundamento da democracia, ao contrário do projeto democrático-participativo, não é balizadora para o desenvolvimento do neoliberalismo.

[...] A necessidade de ajustar a economia, removendo as barreiras para a expansão do grande capital internacional, principalmente no Terceiro Mundo, e liberando o mercado dos obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade. É isso que confere ao projeto o seu eixo organizador. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 54).

Desta forma, o neoliberalismo procura diminuir o tamanho do Estado, estabelecendo o chamado “Estado mínimo”, abrindo novas oportunidades para o avanço do capital privado, uma vez que retira do Estado suas responsabilidades sociais e as transfere ao setor privado. Sob a proposta de desenvolver o dinamismo no interior do Estado e pôr fim a burocracia, bem como reduzir o déficit fiscal, o projeto político neoliberal propõe privatizações de empresas públicas, de serviços públicos, da previdência, e de todos os serviços que representem campos aproveitáveis e lucrativos ao mercado privado.

A implementação do projeto neoliberal na América Latina se intensificou após o Consenso de Washington⁹ e, a partir de então, se disseminou por todo o continente. Os Estados, mesmo nos serviços que ainda mantém sob sua responsabilidade, passa também a atuar de acordo com a lógica de mercado.

A transferência da lógica de mercado para o âmbito estatal transforma os governos em “provedores de serviços”, e os cidadãos em “clientes”, “usuários”, com relação aos quais é preciso ter sensibilidade com respeito às suas demandas e eficiência no seu atendimento. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 55).

⁹ O Consenso de Washington foi um encontro realizado entre representantes do governo dos EUA, institutos financeiros de Washington, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, em 1989, quando se organizou um documento adotado por estas instituições e difundido pelos países que pediam auxílio a estas organizações internacionais. O documento tem fundamentação ideológica neoliberal e serviu de base para as medidas de contrapartida exigidas por estas instituições aos países que recorriam aos seus serviços, em grande parte, os países da América Latina, durante a década de 1990.

Neste modelo, a sociedade civil é dotada de características de grupo solicitante e/ou informante das demandas sociais e, por outro lado, de grupo capaz de organização para assumir e gerir a execução das políticas sociais que visem suprir essas demandas. “A sociedade civil é assim concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos aqueles setores capazes de desempenhar essas funções.” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 55). Ou seja, a sociedade civil apresenta demandas, necessidades e carências ao Estado, mas continua sendo, em última instância, o elemento responsável pela solução destas demandas, restando ao Estado apenas a função de criar condições para que estas soluções se apresentem.

Com a implementação deste projeto político cresceu dentro da sociedade civil um grande número de Organizações Não-Governamentais (ONG), o Terceiro Setor e as Fundações Empresariais, as quais trabalham com a perspectiva da filantropia. Por fim, a forte presença destas organizações na sociedade civil conforma uma ressignificação deste termo, ao ponto de, em dado momento, a expressão “sociedade civil” tornar-se sinônimo de “terceiro setor”.

Também se observa o crescimento da marginalização e/ou criminalização dos movimentos sociais, de forma a evitar o diálogo entre esses movimentos e as demais organizações de trabalhadores, objetivando que os conflitos sejam minimizados ou contornados com facilidade pelo governo. O próprio conceito de cidadania recebe uma ressignificação, sendo a concepção de direitos universais substituída por uma noção de direitos focalizados ou restritos a determinados grupos sociais. Por conseguinte, esse projeto político acaba por derrubar os direitos de maior amplitude, ou universais, já conquistados pelas classes subalternas, utilizando-se, para isto, de um discurso privilégios concedidos a determinados setores, indicando as políticas públicas como instrumentos para ações focalizadas e emergenciais, as quais, apenas pequenos grupos em extrema vulnerabilidade social poderiam acessar (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 57).

As concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação, formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política. [...] A própria substituição do termo “sociedade civil” pelo de “terceiro setor”, ao lado do mercado e do Estado, indica a nova função e designa o intento de retirar da sociedade civil o seu papel enquanto constitutiva do terreno da política, agora condensado na sociedade política. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 58-59).

Assim, o projeto neoliberal propõe a construção de um Estado mínimo, reduzido em

termos de burocracia, infraestrutura, seguridade social e políticas públicas, mas, extenso em seu objetivo de atender e proporcionar condições para o amplo desenvolvimento do capital. Desta forma, esta proposta reduz as noções de cidadania, sociedade civil e participação social nas instâncias políticas e, conseqüentemente, restringe a própria noção de democracia.

Enclausurada nas instituições tradicionais da democracia representativa, a reduzida política neoliberal é acompanhada de uma visão também minimalista da democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo indispensável. Tal como na capacidade de alocação de recursos do Estado, esse encolhimento é seletivo e suas conseqüências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 59).

Em contraposição a este processo, podemos destacar o projeto político democrático-participativo que tem como eixo norteador de seu desenvolvimento justamente o aprofundamento da democracia, de forma radicalizada, contando com ampla participação da sociedade civil em todos os níveis da política. Esse modelo procura gerar uma resposta aos limites impostos pela democracia representativa “como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade.” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 48).

Dentro deste projeto político prevê-se a construção e a utilização de mecanismos que preencham as lacunas deixadas pelos processos eleitorais de escolha dos representantes, aproximando a sociedade civil da classe política, da tomada de decisões e dos rumos das políticas públicas. Desta forma, procura-se fortalecer a noção de Estado como algo público e que, portanto, deve realizar ações de interesse de toda a sociedade.

[...] Contribuiria para uma desprivatização do Estado, que se tornaria mais permeável ao interesse público a ser formulado nas instâncias de participação da sociedade e, portanto, menos subordinado à apropriação privada dos seus recursos. A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta à população. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49).

Além da participação na tomada de decisões, o projeto democrático-participativo prevê a criação de mecanismos de controle da gestão pública através da transparência de suas ações. Diferente do projeto neoliberal, em que esta transparência se limita a uma mera prestação de contas dos gastos públicos, o projeto democrático-participativo tem neste conceito de transparência uma ampliação na garantia dos direitos e responsabiliza os políticos pelo cumprimento de suas atribuições. Também prevê a criação e fortalecimento de canais de

comunicação entre a sociedade civil e o Estado, como o caso das ouvidorias, e o fortalecimento de instituições, com independência em relação aos órgãos a serem fiscalizados, como nos casos dos Ministérios Públicos, Controladorias, entre outros.

Por fim, o projeto político democrático-participativo apresenta um conceito de cidadania que “procura articular lutas por demandas específicas por direitos (por saúde, habitação, educação, etc., mas também pelos direitos étnicos, das mulheres, dos homossexuais, etc.), com a luta mais ampla pela construção democrática.” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 52). Este modelo de cidadania proposto assegura os direitos coletivos e reconhece o direito à participação na gestão do Estado, respeitando a igualdade e a diferença, em contraposição ao modelo homogeneizador proposto pelo liberalismo. Assim sendo:

[...] Esta visão de cidadania se apresenta também como uma proposta de sociabilidade, na medida em que transcende o reconhecimento legal de direitos e os limites estritos da relação entre o Estado e os indivíduos para debruçar-se sobre o âmbito das relações sociais em seu conjunto, onde o reconhecimento dos direitos deve constituir parâmetros de convivência no âmbito da sociedade. [...] Esta visão de cidadania expressa assim uma ampliação da noção de democracia. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 52-53).

Assim, “desse conjunto de elementos constitutivos do projeto democrático-participativo emerge uma noção de política ampliada, afirmada na multiplicidade de seus terrenos, seus sujeitos, temas e processos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 53), tendo o espaço político abertura para a participação da sociedade civil de maneira contínua nos processos decisórios do Estado. Estes três projetos políticos aqui apresentados encontram-se em constante luta pela hegemonia.

Quando discutimos hegemonia nos reportamos ao conceito desenvolvido por Antônio Gramsci, para quem hegemonia não se resume meramente a combinação de elementos de coerção e consenso:

[...] hegemonia não é uma simples combinação de domínio e consenso, senão hegemonia social relativa ao consenso espontâneo dado pelas grandes massas à direção da vida social imposta pelo grupo fundamental, visando conseguir o consenso de grupos e forças sociais na luta contra as forças dominantes, ainda antes de conquistar o poder. Para Gramsci, a supremacia de um grupo social se manifesta de duas maneiras: como domínio e como direção intelectual e moral. (CORTIZO, 2015, p. 263).

Para Gramsci, uma condição *sine qua non* para a conquista da hegemonia remete à necessidade de que um determinado grupo consiga abandonar sua mentalidade individualista

e transforme ou transporte suas demandas a uma dimensão universalizante (COUTINHO, 1981, p. 56).

Em todo caso, a hegemonia é definida como uma espécie de etapa superior no desenvolvimento de uma força social, na qual se passa a um momento de direção intelectual e moral até o ponto em que a classe passa do particularismo ao universalismo e dirige os outros grupos sociais. (CORTIZO, 2015, p. 264).

Gramsci também analisou o conceito de hegemonia em relação à democracia, apontando uma relação orgânica constantemente presente entre os grupos dirigentes e os dirigidos.

Hegemonia e democracia. Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente. Existia no Império Romano uma democracia imperial-territorial na concessão da cidadania aos povos conquistados etc. Não podia existir democracia no feudalismo em virtude da constituição dos grupos fechados etc. [7, § 191; 3, 287] (GRAMSCI apud COUTINHO, 2011, p. 293).

Com base nesses conceitos e entendimentos, até então elencados nessa introdução, pretendemos desenvolver esta dissertação, realizando uma análise a respeito dos Programas Nacionais de Direitos Humanos em relação ao projeto político hegemônico do respectivo período histórico. Para tanto esta pesquisa foi realizada a partir de documentos e bibliografia, tendo como material fundamental os documentos referentes aos Programas Nacionais de Direitos Humanos I, II e III, além do Decreto n. 7.177 de 12 de maio de 2010 que alterou pontos importantes do PNDH III. Quanto à pesquisa bibliográfica, foram utilizados livros e artigos científicos vinculados à temática e pautados numa abordagem gramsciana.

No primeiro capítulo deste trabalho abordamos a formação sócio-histórica dos direitos no Brasil, os avanços e os retrocessos do processo de implementação de direitos conforme os diferentes momentos históricos. Apresentamos uma trajetória da construção da cidadania no Brasil, desde o Império até a Constituição de 1988. O capítulo também se refere a questão do trabalho e a “cidadania regulada”, já que muitos direitos foram vinculados historicamente a este conceito.

O segundo capítulo propõe discutir o período democrático do governo de Fernando Henrique Cardoso, época em que foram elaborados os PNDH I e II, procurando estabelecer uma reflexão sobre o processo de construção destes programas e as relações com o projeto

neoliberal vigente.

Por fim, o terceiro capítulo destaca a construção do PNDH III no governo de Luís Inácio Lula da Silva e as características do projeto democrático por ele proposto. Também aponta algumas das polêmicas contidas no programa e as alterações realizadas pelo decreto de 2010.

Nas considerações finais, retomamos alguns pontos referentes aos 20 anos de PNDH, bem como avanços e retrocessos realizados neste período. A atual crise política, com a retirada de direitos, recoloca a importância das questões ligadas aos Direitos Humanos.

Antes mesmo do processo de impeachment da presidenta Dilma Vana Rousseff ser concluído, o então vice-presidente Michel Temer, ao assumir interinamente o governo, teve como primeira medida a reorganização dos ministérios, extinguindo o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, responsável pela promoção dos direitos humanos, colocando as atribuições deste ministério sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e Cidadania, criado na mesma data¹⁰.

O processo de enfraquecimento das políticas promovidas pelo antigo ministério continuou gradativamente. Em 13 de junho de 2016 foi publicada, pelo Ministério da Justiça e Cidadania, a Portaria nº 611/2016¹¹ que restringe a liberação de verbas para a execução de convênios e instrumentos congêneres, e que, conseqüentemente paralisara as atividades do antigo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

Através do decreto de 22 de junho de 2016¹², sem maiores explicações, foi transferida toda a verba destinada ao antigo ministério, no valor de R\$ 12.927.981,00, para a Presidência da República. E em 30 de setembro, já com Michel Temer como presidente efetivo, a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, foi convertida na Lei nº 13.341¹³, consolidando este processo de enfraquecimento da promoção dos direitos humanos pelo governo federal.

No Congresso Nacional a situação também não é diferente, pois os direitos humanos sofrem ataques através de várias propostas de criação de leis¹⁴ que contrariam o PNDH III. Este cenário político leva a um enfraquecimento dos direitos, um retrocesso daquilo que foi

¹⁰ Edição extra do Diário Oficial da União, no qual fora publicado a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

¹¹ Disponível para consulta em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/117926327/dou-secao-1-13-06-2016-pg-22>. Acesso em: 26 nov. 2016.

¹² Disponível para consulta em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/dsn/dsn14395.htm. Acesso em: 26 nov. 2016.

¹³ Disponível para consulta em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113341.htm. Acesso em: 26 nov. 2016.

¹⁴ Atualmente tramitam no Congresso Nacional diversas propostas de legislação no sentido contrário ao proposto no corpo do PNDH III. Dentre estas propostas é possível destacar como exemplos: a proposta de criação do Estatuto da Família, que restringe a concepção de família a fatores biológicos, e o projeto de lei “Escola sem Partido” que limita a possibilidade de um ensino crítico aos estudantes.

construído ao longo destes 20 anos de PNDH e a necessidade de se debater o tema.

1 A FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DOS DIREITOS NO BRASIL

Analisar a construção dos Programas Nacionais de Direitos Humanos implica destinar um espaço também para o tema da formação dos direitos no Brasil, compreendendo que os direitos são elaborados e formatados nos processos constituídos historicamente. Desta forma, este primeiro capítulo tem como objetivo central descrever, com maior profundidade, como este processo ocorreu no Brasil, atentando para questões relativas à produção de legislação e abrangendo as peculiaridades contidas no processo de formação dos direitos de modo geral, discutindo como ele se enraíza e se aprofunda em nossa cultura.

Os direitos se desenvolvem de forma gradual e de acordo com as condições históricas que se apresentam. No caso específico dos direitos humanos, o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e demais acordos internacionais estabelecidos posteriormente. Nosso país, marcado pela heterogeneidade étnica, cultura, geográfica e social, também apresenta termos de desenvolvimento distintos. Na formação histórica brasileira encontramos migrações forçadas, como a produzida pela escravidão, ou incentivadas, como no caso de trabalhadores europeus do fim do século XIX, bem como etapas diversificadas de administração e governo, como o período colonial, imperial e republicano que exprimem peculiaridades do processo de desenvolvimento dos direitos.

Paulatinamente, os direitos surgem e são, em grande parte, fruto de conflitos entre classes subalternas e dominantes, travados ao longo do processo histórico. O estabelecimento dos direitos não ocorre de maneira linear, ou seguindo uma ordem pré-determinada, mas, apresenta avanços e recuos, de acordo com necessidades e possibilidades históricas para o seu surgimento. Contudo, ao lançarmos um olhar que abarque a história brasileira enquanto nação, observaremos que os direitos foram se ampliando de maneira significativa. A partir desta ampliação, após a redemocratização, foram elaborados e promulgados os três Programas Nacionais de Direitos Humanos.

1.1 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

De acordo com José Murilo de Carvalho (2002, p. 9), é possível “desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais”. Para o autor, quando o cidadão tem a possibilidade de gozar destes direitos de maneira plena, torna-se cidadão completo e, mesmo que este ideal seja inatingível, serve de “parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”.

Estes direitos não surgem do “nada” e nem se constroem ou se consolidam todos ao mesmo tempo, sendo fruto de processos históricos que se desenvolvem em velocidade, ordem e tempos distintos. Carvalho (2002, p. 10) salienta que, apesar da aparente independência dos processos de formação e efetivação de um tipo de direito em relação aos outros, em um quadro onde os direitos políticos estão garantidos sem a existência dos direitos civis, estes direitos existem apenas “formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos”.

Carvalho define os direitos civis como sendo:

Os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar pensamento, de organizar-se, de ter respeitado a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual. (CARVALHO, 2002, p. 9).

Por sua vez, os direitos políticos:

Se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. [...] Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a idéia de autogoverno. (CARVALHO, 2002, p. 9).

Em termos de direitos sociais, estes:

[...] Garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem os direitos à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia da sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. [...] Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de Bem-Estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social. (CARVALHO, 2002, p. 9)

Estas dimensões da cidadania foram bem trabalhadas por Thomas H. Marshall¹⁵ que as

¹⁵ O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, foi abordado de variadas perspectivas. Entre elas, tomou-se clássica, como referência, a concepção de Thomas H; Marshall, que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, em especial no conflito frontal entre capitalismo e igualdade, Marshall estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania. Seriam os direitos civis, conquistados no século XVIII, os direitos políticos, alcançados no século XIX – ambos chamados direitos de primeira geração – e os direitos sociais,

analisou de acordo com seu desenvolvimento na Inglaterra, onde isso ocorreu de forma lenta, primeiro sob o aspecto dos direitos civis (século XVIII), depois os direitos políticos (século XIX) e, finalmente, os direitos sociais (século XX). Esta sequência também evidencia a lógica de que a formulação de um direito propicia a criação e o desenvolvimento de outro. Sobre o direito à educação, o próprio Marshall aponta como sendo um direito social que propicia a expansão dos demais direitos, por permitir à população uma maior capacidade de organização, compreensão e mobilização em torno da conquista de novos direitos.

Contudo, Carvalho (2002) aponta que, no Brasil, estas etapas do desenvolvimento não aconteceram como no modelo inglês, sendo que os direitos sociais foram, em certo sentido, formulados e implementados, de forma antecipada em relação aos demais tipos de direitos. Outro ponto de diferenciação do caso brasileiro, em relação ao modelo descrito por Marshall, é a relação entre a cidadania que se desenvolve em conjunto, e de maneira imbricada, com o de Estado-Nação.

O sentimento de lealdade do cidadão com o Estado, e a compreensão de que este mesmo Estado tem um compromisso com o cidadão, fortalece a criação e a efetivação dos direitos. Ao comprometer-se com o Estado – Nação e participar da vida política, é criada uma reciprocidade entre ambos que estimula o desenvolvimento e, como traz Carvalho (2002, p. 12), “[...] condiciona assim a construção da cidadania”.

No Brasil, como veremos mais adiante, existe um longo histórico de revoluções pelo alto, nas quais a população não participou diretamente das decisões que levam a ruptura com o modelo anterior, permitindo que a classe dominante mantivesse a direção do projeto político por ela traçado sem modificações substanciais ou, até mesmo, nenhuma alteração.

1.2 O PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DOS DIREITOS NO BRASIL IMPÉRIO E NA REPÚBLICA VELHA

Segundo Carvalho (2002, p. 18), o único avanço efetivo que o Brasil teve entre o período Imperial (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930), em termos de cidadania, foi a abolição da escravatura, em 1888. Em três séculos de colonização, ao mesmo tempo em que os portugueses edificaram um país enorme territorialmente, com uma língua única, cultura e religião “deixaram uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia de monocultura e latifundiária, um Estado absolutista”. Para o autor, a escravidão foi extremamente negativa para a formação da cidadania, amplificando as consequências

conquistados no século XX chamados direitos de segunda geração. MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Melton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

danosas de uma economia dominada pelos grandes proprietários de terra, que formavam um espaço rural distante do alcance do Estado. Em suma, “escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos” (CARVALHO, 2002, p. 21).

Nesse momento, os escravizados não eram considerados cidadãos e, atrelados aos senhores, viviam sob o estatuto jurídico da escravidão. Para a população legalmente livre, não existiam condições que pudessem permitir o exercício dos direitos de forma plena, o que favorecia sua dependência dos grandes proprietários para suprir às condições mínimas de existência.

No caso dos grandes proprietários e senhores tampouco pode-se dizer que eram cidadãos:

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os “homens bons” do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido de cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas. (CARVALHO, 2002, p. 21).

Este poder de decisão concentrado nas mãos das classes dominantes perdurou todo o período do Império e da República Velha. A elite atuou sempre no sentido de diminuir a ação do Estado ou de controlá-lo para que este não entre em confronto com os interesses da classe dominante.

Desta forma, Carvalho (2002) aponta que:

Frequentemente, em vez de conflito entre as autoridades e os grandes proprietários, havia entre eles um conluio, dependência mútua. A autoridade máxima nas localidades, por exemplo, eram os capitães – mores das milícias. Esses capitães – mores eram de investidura real, mas sua escolha era sempre feita entre os representantes da grande propriedade. Havia então, confusão, que era igualmente conivência, entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários. Os impostos eram também frequentemente arrecadados por meio de contratos particulares. Outras funções públicas, como o registro de nascimentos, casamentos e óbitos, eram exercidas pelo clero católico. A consequência de tudo isso era que não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis. (CARVALHO, 2002, p. 22).

Em termos de legislação, a Constituição aprovada em 1824, que vigorou até o final da monarquia, estabeleceu os três poderes: Executivo, Legislativo (Senado e Câmara) e Judiciário. Porém, como resíduo do absolutismo criou um quarto poder: o Moderador,

privativo do Imperador, que visava a livre nomeação dos ministros do Estado sem a intervenção do Legislativo. A partir desta Constituição foram regulados os direitos políticos, em um modelo que foi considerado bastante liberal para a época, pois permitia inclusive que os homens analfabetos votassem. Os brasileiros considerados cidadãos pela constituição eram, em sua maioria, analfabetos, inclusive os grandes proprietários rurais, considerando que, neste período, aproximadamente 90% da população vivia em áreas rurais, portanto, também longe do alcance pleno do Estado.

Nesse momento houve muitas distorções no processo de eleições, devido à forte influência dos grandes proprietários rurais, o que tornava os direitos políticos algo ritualístico, visando mais a legitimação do processo eleitoral do que a participação da população para decidir os rumos da sociedade.

O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. (CARVALHO, 2002, p. 25).

A Primeira República (1889-1930) não apresentou mudanças significativas do ponto de vista político, sendo conhecida como a “república dos Coronéis”, pois o coronel da guarda era a pessoa mais influente do município. Quando a Guarda perdeu sua natureza militar, o Coronel passou a significar o chefe político local. “O coronelismo foi a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não poderiam desaparecer” (CARVALHO, 2002, p. 41).

O legado colonial comprometeu os direitos civis, pois o país herdou a escravidão que não reconhecia a condição humana do escravizado, a grande propriedade rural que não sofria a ação da lei e um Estado comprometido com o poder privado. Até 1930, o Brasil era um país predominantemente agrícola; contudo, o processo de urbanização evoluiu lentamente nas capitais onde estavam as indústrias e o comércio. Assim, formou-se uma classe operária que deveria abrir a possibilidade da formação de cidadãos mais ativos.

Nos grandes centros concentravam-se operários oriundos de diferentes locais. No Rio de Janeiro, a industrialização era mais antiga e o operariado mais nacional, formado majoritariamente por negros e portugueses. Em São Paulo, a maioria do operariado era de imigrantes europeus, principalmente italianos e espanhóis que traziam influências anarquistas e socialistas para os trabalhadores. Do ponto de vista da cidadania significou um avanço, sobretudo dos direitos civis:

Os operários lutaram por direitos básicos, como de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve. Os operários lutaram também por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria. (CARVALHO, 2002, p. 60).

Em relação aos direitos políticos, o movimento dos operários deu-se de forma contraditória, pois se dividiram entre os “amarelos”¹⁶, clientelistas, os anarquistas que rejeitavam qualquer relação com o Estado e os socialistas que visavam, através da luta política, avançar nos direitos da classe.

Nesta perspectiva, com os poucos direitos civis e políticos, fazia-se difícil a tarefa de discutir direitos sociais. A assistência social concentrava-se sob o comando das irmandades religiosas. O governo não visava a proteção do trabalhador. Com a Constituição Republicana de 1891 houve um retrocesso, pois, o Estado desobrigou-se da educação primária, além de não se responsabilizar por promover a assistência social. “A Constituição republicana proibia ao governo federal de interferir na regulamentação do trabalho. Tal interferência era considerada violação da liberdade do exercício profissional” (CARVALHO, 2002, p. 62).

Houve apenas para a capital, no início dos anos de 1891, a regulação do trabalho dos menores, sem muito efeito, e foi somente em 1927, que se voltou para a pauta com a aprovação do Código dos Menores.

O mais importante neste período, segundo Carvalho (2002), foi o reconhecimento dos sindicatos como representantes políticos, tanto dos trabalhadores rurais, quanto dos trabalhadores urbanos, respectivamente em 1903 e em 1907. Fundamental para este reconhecimento foi a atuação dos trabalhadores estrangeiros que conectados com seus países de origem ficavam atentos ao tratamento recebido e protestavam contra os abusos perpetrados. A fundação dos sindicatos resultou em uma intensificação das lutas por melhores condições de trabalho, especialmente no estado e na cidade de São Paulo, onde greves constantes passaram a fazer pressão no governo, pela criação de uma legislação regulamentadora do trabalho.

Segundo Santos (1984), o período compreendido entre os primeiros anos do século XX e os anos 30 foi assinalado por diversas tentativas de políticos, principalmente os ligados a São Paulo, no intuito de produzir uma legislação regulando o trabalho e suas condições. A

¹⁶ Os setores operários menos agressivos e mais próximos ao governo da época eram chamados de “amarelos” e constituíam o grupo mais participativo do ponto de vista do processo eleitoral, mas isto acontecia dentro de um modelo clientelista, sempre atrelado às vontades das classes dominantes (CARVALHO, 2002, p. 60).

maior parte das propostas, ou as que representavam avanços reais na qualidade de vida dos trabalhadores, não foi aprovada; porém, essas tentativas constantes já significavam que as lutas e demandas dos trabalhadores estavam reverberando dentro do governo, que se via cada vez mais empurrado a intervir nas questões referentes à luta de classes.

Os comunistas, que até então não haviam conseguido formar um partido político legalmente para encaminhar as suas demandas dentro do cenário político-institucional, fundaram, em 1922, o Partido Comunista do Brasil, no estado do Rio de Janeiro. Em 1927, o partido conseguiu eleger um representante para a Câmara dos Deputados; contudo, em agosto do mesmo ano, foi declarado ilegal pelo governo.

Com a primeira reforma constitucional, ocorrida em 1926, o governo passou a legislar sobre o trabalho. Na primeira República, qualquer mediação entre governo e trabalhadores dava-se, prioritariamente, através da polícia. Somente após a assinatura do Tratado de Versalhes pelo Brasil, em 1919, e com o seu ingresso na Organização Internacional do Trabalho (OIT), no mesmo ano, algumas poucas medidas sociais avançaram¹⁷. Tais medidas, segundo Carvalho (2002), limitavam-se aos centros urbanos, pois o campo permanecia sob o poder dos coronéis.

1.3 A ERA VARGAS E A “CIDADANIA REGULADA”

No ano de 1930, o Brasil passou por um golpe de Estado, desencadeado pela quebra do acordo da política do “café com leite”¹⁸, conduzindo Getúlio Vargas ao comando do país. No quadro da crise mundial de 1929 e das lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, o novo governo, chefiado a partir de então por outro setor da elite nacional, adota nova postura, interferindo em todos os setores da vida social, econômica e política.

Com o governo de Getúlio Vargas aconteceu uma aceleração das mudanças sociais e políticas. O avanço dos direitos sociais ocorreu com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, em seguida, com uma grande legislação trabalhista e previdenciária,

¹⁷ “Muitos operários cobravam medidas que regulassem a jornada de trabalho, as condições de higiene, o repouso semanal, as férias, o trabalho de menores e de mulheres, as indenizações por acidente de trabalho. Em 1919, uma lei estabeleceu a responsabilidade dos patrões pelos acidentes de trabalho. [...] Em 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho que, no entanto permaneceu inativo. Em 1926, uma lei regulou o direito de férias, mas foi outra medida para 'inglês ver'. O que houve de mais importante, foi a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 1923. Foi a primeira lei eficaz de assistência social.” (CARVALHO, 2002, p. 63).

¹⁸ A política “café com leite” consistiu em acordo político formulado entre as oligarquias de São Paulo – formada majoritariamente por produtores de café – e a elite de Minas Gerais –, com grande destaque para a produção de leite –, derivando de rotatividade entre os dirigentes nacionais entre os políticos dos dois estados e visando manter o controle do país de forma a garantir os benefícios destas elites. A quebra do pacto entre estes dois estados desembocou na chamada “Revolução de 30”, início da era Vargas.

regulada, em 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (SANTOS, 1984, p. 45).

Entretanto, no que se refere aos direitos políticos, o governo autoritário e centralizador trouxe avanços apenas nos primeiros momentos, como o direito ao voto para as mulheres, o voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral. Porém, no decorrer do tempo, o governo, influenciado pela política internacional, incorpora a ideia de um Estado mais forte e controlador. Em 1934, a nova Constituição, considerada ortodoxamente liberal, não foi implementada integralmente pelo governo.

Em 1937, aconteceu um golpe dentro do golpe, surgindo o Estado Novo, sob a alegação da “ameaça comunista” e, com apoio dos integralistas. Formulou-se uma nova Constituição (1937), mantendo Vargas no poder e, deste momento em diante, inaugura-se uma ditadura, vigente até 1945.

Segundo Carvalho (2002), este novo golpe não desencadeou grande reação popular, nem mesmo na classe política, que manifestou seu desagrado apenas na figura de dois governadores, rapidamente substituídos. Entretanto, como é possível explicar a reação de uma sociedade em crescente mobilização política, principalmente depois de 1930, e quais seriam os motivos de tal passividade? Carvalho apresenta a sua interpretação com uma possível resposta a indagação:

São várias as razões. Uma delas tinha a ver com o apoio dos integralistas ao golpe. Seus chefes achavam que seria a oportunidade de chegarem ao poder, de executarem o equivalente da Marcha sobre Roma dos fascistas italianos. Outra razão era a bandeira da luta contra o comunismo. O governo, sem dúvida, exagerava o perigo comunista, mas o fizera exatamente por conhecer o medo que uma população profundamente católica tinha do regime soviético. Um terceiro motivo relacionava-se com a postura nacionalista e industrializante do governo. Ao mesmo tempo em que anunciava o fechamento do congresso, Vargas pregava o desenvolvimento econômico, o crescimento industrial, a construção de estradas de ferro, o fortalecimento das forças armadas e da defesa nacional. Em um mundo com sinais claros de que se caminhava para outra guerra mundial, esses projetos tinham forte apelo. Até a oposição de esquerda se dividiu diante do golpe, achando alguns líderes que seus aspectos nacionalistas mereciam apoio. (CARVALHO, 2002, p. 107)

A ditadura civil, instaurada por Vargas e garantida pelas forças armadas, demonstrou a fragilidade dos avanços democráticos realizados após 1930. Foram proibidas as manifestações de cunho político, o governo passou a administrar por decreto, a imprensa foi censurada e a perseguição e as prisões aos opositores do regime tornaram-se constantes. A ruptura com o mínimo de democracia implementado no Brasil até esse momento revelava um forte retrocesso nos direitos políticos, que só voltaram a expandir-se pós 1945.

As mudanças mais significativas deste período foram implementadas no campo do

trabalho, inspiradas pela *Carta del lavoro*¹⁹: o governo passou a regulamentar as profissões, sindicatos eram permitidos apenas para estas profissões e deveriam ser aprovados pelo Ministério do Trabalho, sendo criada a contribuição sindical, recebida pelos sindicatos através do governo que mediava a arrecadação. A essa nova formulação do trabalho e da vida social, que se estabeleceu na década de 30, Santos intitula “cidadania regulada”:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido pela norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei. (SANTOS, 1984, p. 68)

Assim, o governo Vargas instituiu uma divisão entre cidadãos e não cidadãos, colocando a massa que fazia parte do trabalho não regulamentado ou informal, fora do alcance dessa cidadania. As modificações na previdência também propiciaram uma divisão entre os trabalhadores que se encontravam dentro do quadro de “cidadania regulada”, uma vez que, cada categoria profissional possuía benefícios específicos referentes a sua profissão. A diferenciação entre as categorias profissionais ficava mais evidente quando se tratava da saúde, atrelada à previdência e ao processo de contribuição, em que as categorias profissionais de maior “prestígio” junto ao governo gozavam de maiores benefícios.

Este modelo de gestão reguladora da cidadania continuou em funcionamento mesmo depois do governo de Vargas, modificando-se quando, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) desvincula “a prestação de serviços de assistência médica e o pagamento de benefícios das categorias profissionais” (SANTOS, 1984, p. 68). Com essa legislação produzida ao longo deste período, a demonstração da inversão da ordem dos direitos propostos por Marshall fica exposta, segundo Carvalho (2002). Os trabalhadores tiveram sua incorporação social, a “cidadania regulada”, por meio de leis sociais

No ano de 1945, Vargas acabou deixando o governo por pressão de seus ministros

¹⁹ A *Carta del lavoro* constitui-se na lei sindical corporativa do fascismo italiano, apresentada no ano de 1927 durante o governo do Partido Nacional Fascista de Benito Mussolini (CARVALHO, 2002, p. 120).

militares; porém, sua popularidade mantinha-se alta e, em 1950, retornou ao posto de presidente, eleito democraticamente com 49% dos votos. Vargas ficou conhecido pela imagem que construiu de “pai dos pobres” e pode ser considerado um dos maiores exemplos de políticos populistas brasileiros do século XX.

1.4 A DEMOCRACIA BRASILEIRA DE 1945 A 1964 E OS DIREITOS POLÍTICOS

O período de 19 anos, entre o fim do Estado Novo e o início da ditadura civil-militar, ficou marcado por avanços políticos e governos populistas. O modelo institucional herdado não sofreu contestação veemente ou modificação até 1964, com algumas ideias de Keynes²⁰ incorporadas às práticas econômicas e revisão da legislação social. A burocracia ampliou-se de forma generalizada nas diferentes instâncias do Estado, que “regulamentava quase tudo, ou tudo, sempre que o conflito ameaçasse ultrapassar os limites que a elite considerasse apropriados” (SANTOS, 1984, p. 72).

O crescimento econômico da década de 1950 produziu um distanciamento entre o trabalhador formal e o trabalhador informal, principalmente, considerando que o trabalhador formal possuía “cidadania”. Com uma renda maior e, conseqüentemente, uma contribuição previdenciária maior, trabalhar com carteira assinada significava ter acesso a um leque de direitos negados ao trabalhador informal. Direitos como saúde, assistência social e educação tornaram-se privilégios decorrentes da formalidade trabalhista.

O governo de Vargas sofria forte oposição de empresários e militares que preferiam uma administração mais alinhada aos Estados Unidos e à exportação de matéria-prima e, portanto, tentavam impor um freio ao aumento dos direitos sociais, como quando João Goulart, ministro do trabalho de Vargas em 1953, propôs um aumento de 100% do salário-mínimo – esse era um ponto chave de negociação do governo e trabalhadores – e, mesmo contra a vontade do empresariado, foi adotado por Vargas; tornando a oposição ainda mais forte (CARVALHO, 2002, p. 130).

Os acontecimentos seguintes demonstram que conspirações para derrubar Vargas se tornaram frequentes. O atentado contra Carlos Lacerda – opositor de Vargas –, contribuiu ainda mais para o apelo dos militares que pediam a renúncia do presidente. Vargas suicidou-se em 24 de agosto de 1954; com o gesto e as manifestações populares que se seguiram, a oposição

²⁰ John Maynard Keynes, economista britânico nascido em 05 de junho de 1883, atuou nos campos da economia política com teorias, como a conhecida escola Keynesiana, que preconizava a interferência do Estado nos mais diversos âmbitos da sociedade a fim de diminuir os efeitos dos ciclos econômicos do capitalismo.

perdeu força, jornais de oposição foram fechados e destruídos. Segundo Carvalho:

O antigo ditador, que nunca se salientara pelo amor as instituições democráticas, tomara-se um herói popular por sua política social e trabalhista. O povo identificara nele o primeiro presidente da República que o interpelara diretamente, que se preocupara com seus problemas. O fato de ser uma preocupação paternalista era irrelevante para os que se sentiram valorizados e beneficiados pelo líder morto. A influência de Vargas projetou-se ainda por vários anos na política nacional. O choque de forças que levou a seu suicídio resolveu-se apenas com o golpe militar de 1964. Foram mais dez anos de intensa luta política que poderiam ter resultado em consolidação democrática, mas que terminaram em derrota dos herdeiros de Vargas e também do primeiro experimento democrático da história do país. (CARVALHO, 2002, p. 131)

Após a morte de Vargas, Juscelino Kubitschek foi eleito em 1955, governando até 1960 amparado pelo largo crescimento econômico da política desenvolvimentista da indústria nacional. Apesar de enfrentar os mesmos opositores que afetaram o governo anterior, Kubitschek conseguiu realizar importantes coalizões dentro do Congresso, possibilitando manter a governabilidade de forma satisfatória e amenizando os conflitos de classe. Quanto ao setor agrário, a política manteve-se a mesma, pois Kubitschek não realizou modificações neste campo, evitando contrariar as elites agrárias, significando que os trabalhadores rurais permaneceram desprovidos de uma cidadania plena (CARVALHO, 2002, p. 133).

Contudo, os trabalhadores rurais desenvolveram processos de organização e formaram as ligas camponesas no Nordeste, destacadas como forças de oposição à elite agrária. O surgimento destes movimentos no campo obrigou a intervenção do governo federal, de modo a promover reformas que beneficiariam os trabalhadores do campo. No centro-sul desencadeou-se uma explosão de violência urbana, movimentos sociais e outras associações da sociedade civil, que se encontravam à margem da regulamentação sindical, mas que na prática possuíam reivindicações similares, exigindo modificações no processo de acumulação do capital e visando uma melhor distribuição de renda.

Com Jânio Quadros assumindo a presidência em 1961 e renunciando poucos meses depois, a situação complicou-se ainda mais, visto que os militares tinham fortes resistências à posse de João Goulart e impuseram a adoção do parlamentarismo. Goulart foi empossado, mas com poderes reduzidos pelo Congresso, o que lhe impediu de adotar medidas efetivas para a resolução dos conflitos sociais (CARVALHO, 2002, p. 135).

O parlamentarismo foi a primeira quebra significativa com a Constituição, seguida por outra medida que impedia aos militares de hierarquias mais baixas de concorrerem a cargos públicos, impossibilitando assim o acesso de alguns candidatos ao Congresso Nacional. Esta restrição também atendia especificamente aos interesses da cúpula militar, receosa da

ocupação de cadeiras no Congresso Nacional pelas camadas subalternas do exército, algo que poderia questionar o seu rígido sistema hierárquico.

Em 1963 realizou-se um referendo para a escolha do sistema de governo e os eleitores rejeitaram a ideia de parlamentarismo, elegendo o presidencialismo como forma de governo²¹. Assim, João Goulart finalmente assumiu com os poderes de presidente. Contudo, o Congresso Nacional, cuja maior parte nutria vínculos com setores da direita, continuou a ser uma forte oposição a Goulart, que, por outro lado, estava cada vez mais pressionado pelos movimentos estudantis e de trabalhadores.

João Goulart pressionou o Congresso para a aprovação das chamadas “reformas de base”, que, entre outras coisas, propunham a possibilidade de desapropriação de terras, em situações específicas, sem o pagamento de indenização, um grande entrave à reforma agrária até aquele momento. O presidente procurou participar de comícios ao lado de movimentos sociais. Num deles, realizado em março de 1964, cerca de 150 mil pessoas foram à Central do Brasil no Rio de Janeiro com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional para a aprovação das reformas. Em resposta a esta movimentação, os setores políticos vinculados à direita, junto às alas conservadoras dos militares e da Igreja Católica, mobilizaram a classe média e organizaram, em março de 1964, na cidade de São Paulo, a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, levando às ruas cerca de 500 mil pessoas (CARVALHO, 2002, p.142).

Perante o impasse criado, os militares, legitimados pelas manifestações dos setores médios, colocaram o exército nas ruas em 31 de março e tomaram o poder em primeiro de abril de 1964, fazendo com que o presidente João Goulart partisse para o exílio no Uruguai.

Segundo Carvalho (2002), dentre os motivos que impediram a manutenção da democracia brasileira naquele momento, podemos destacar que:

[...] Não havia organizações civis fortes e representativas que pudessem refrear o curso da radicalização. A estrutura sindical era de cúpula, assim como o era a estudantil. Controlando seus postos de direção, líderes de esquerda eram vítimas de ilusão de ótica, julgavam estar liderando multidões quando apenas dirigiam uma burocracia. A descoberta de que tudo não passava de um castelo na areia foi feita tarde demais. A precipitação do confronto pôs a perder o que se tinha ganho em

²¹ Em 6 de janeiro de 1963, os eleitores brasileiros participaram de um plebiscito sobre qual o sistema de governo a ser utilizado no país - Parlamentarismo (adotado desde a posse de João Goulart) ou Presidencialismo -, sendo vencedor com 82% dos votos o modelo Presidencialista. Em 1993 foi realizado novamente um plebiscito referente a esta questão, quando se decidiu a forma de governo - entre República e Monarquia (apoiada pelo antigo Partido Social Democrático - PSD - e, incorporado em 2003 pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB) -, no qual a forma Republicana sagrou-se vencedora com 86,6% dos votos. Neste, verificou-se também o sistema de governo a ser adotado no caso de vitória da República: o Parlamentarismo (sistema apoiado pelo PSDB) ou o Presidencialismo (apoiado pelo PT, PFL, PMDB e PTB), sendo o sistema Presidencial escolhido por 69,2% da população.

termos de mobilização e aprendizado político, a exceção da participação eleitoral, que nunca deixou de crescer nos anos seguintes. O país entraria em nova fase de supressão das liberdades, em novo regime ditatorial, desta vez sob o controle direto dos militares. (CARVALHO, 2002, p. 152).

1.5 A DITADURA MILITAR

O período da história brasileira marcado pela ditadura civil-militar pode ser dividido em três momentos, caracterizados por diferentes estágios nos campos dos direitos. As três fases do regime civil militar podem ser assim elencadas:

A primeira vai de 1964 a 1968 e corresponde ao governo do general Castelo Branco e primeiro ano do governo do general Costa e Silva. Caracteriza-se no início por intensa atividade repressiva seguida de sinais de abrandamento. Na economia, foi um período de combate a inflação, de forte queda no salário-mínimo e de pequeno crescimento. Foi o domínio dos setores mais liberais das forças armadas, representados pelo general Castelo Branco. No último ano, 1968, a economia retomou os altos índices de crescimento da década de 50.

A segunda fase vai de 1968 a 1974 e compreende os anos mais sombrios da história do país, do ponto de vista dos direitos civis e políticos. Foi o domínio dos militares mais truculentos, reunidos em torno do general Garrastazu Médici, escolhido presidente após o impedimento de Costa e Silva por motivo de doença. O período combinou a repressão política mais violenta já vista no país com índices também jamais vistos de crescimento econômico. Em contraste com as taxas de crescimento, o salário-mínimo continuou a decrescer.

A terceira fase começa em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel, e termina em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves. Caracteriza-se inicialmente pela tentativa do general Geisel de liberalizar o sistema, contra a forte oposição dos órgãos de repressão. A liberalização continua sob o general João Batista de Figueiredo (1979-1985). As leis de repressão vão sendo aos poucos revogadas e a oposição faz sentir sua voz com força crescente. Na economia, a crise do petróleo de 1973 reduz os índices de crescimento, que no início dos anos 80 chegam a ser negativos. (CARVALHO, 2002, p. 157).

A ditadura civil militar instaurada em 1964 aplicou como método de governo, em relação aos direitos, as mesmas medidas utilizadas pelo “Estado Novo” em 1930, retrocedendo os direitos políticos e expandindo os sociais, implementando benefícios à população, sobretudo no meio rural. Quanto aos direitos civis, foram os mais afetados, em marcante supressão de direitos e violações durante todo o período.

O habeas corpus foi suspenso para crimes políticos, deixando os cidadãos indefesos nas mãos dos agentes de segurança. A privacidade do lar e o segredo da correspondência eram violados impunemente. Prisões eram feitas sem mandado judicial, os presos eram mantidos isolados e incomunicáveis, sem direito a defesa. Pior ainda: eram submetidos a torturas sistemáticas por métodos bárbaros que não raro levavam a morte da vítima. A liberdade de pensamento era cerceada pela censura previa a mídia e as manifestações artísticas, e, nas universidades, pela aposentadoria e cassação de professores e pela proibição de atividades políticas estudantis. (CARVALHO, 2002, p. 193).

Instituições capazes de garantir os direitos civis sofreram modificações introduzidas pelos militares, funcionários públicos não alinhados ao golpe foram exonerados ou aposentados compulsoriamente e a estrutura alterou-se de forma a tornar o sistema mais repressivo e despreocupado com os direitos.

O poder judiciário, em tese o garantidor dos direitos civis, foi repetidamente humilhado. Ministros do Supremo Tribunal foram aposentados e tiveram seus direitos políticos cassados. Outros não fizeram honra a instituição, colaborando com o arbítrio. O número de ministros foi aumentado para dar maioria aos partidários do governo. Além disso, a legislação de exceção, como o AI-5, suspendeu a revisão judicial dos atos do governo, impedindo os recursos aos tribunais. (CARVALHO, 2002, p. 194).

Algumas entidades de classe desempenharam papel importante na tentativa de impedir a violação de direitos e no processo de redemocratização. A atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em muitas ocasiões foi fundamental para que o direito à vida fosse garantido. Podemos dizer que a luta de alguns grupos de advogados contra as medidas tomadas pelos militares constituía-se, muitas vezes, a mínima garantia aos direitos humanos (CARVALHO, 2002, p.185).

Segundo Carvalho, a atuação da OAB durante a ditadura civil militar passou por transformações:

[...] Sua posição em relação ao movimento de 64 foi de início ambivalente, dividindo-se seus membros entre o apoio e a oposição. À medida que o regime se tornava mais repressivo, a OAB evoluiu para uma tímida oposição. A partir de 1973, no entanto, assumiu oposição aberta. Muitos advogados e juristas continuaram, naturalmente, a prestar seus serviços ao governo, redigindo os atos de exceção, defendendo-os, assumindo postos no Executivo. Vários juristas de prestígio ocuparam o Ministério da Justiça.

A OAB, no entanto, em parte por convicção, em parte por interesse profissional, caminhou na direção oposta. O interesse profissional era óbvio, na medida em que o estado de exceção reduzia o campo de atividade dos advogados. O AI-5, como vimos, excluía da apreciação judicial os atos praticados de acordo com suas disposições. As intervenções no Poder Judiciário também desmoralizavam a justiça como um todo. Os juízes eram atingidos diretamente, mas, indiretamente, igualmente os advogados eram prejudicados. Muitos membros da OAB, porém, agiam também em função de uma sincera crença na importância dos direitos humanos. A V Conferência anual da Ordem, realizada em 1974, foi dedicada exatamente aos direitos humanos. A OAB tornou-se daí em diante uma das trincheiras de defesa da legalidade constitucional e civil. Como represália, o governo tentou retirar sua autonomia, vinculando-a ao Ministério do Trabalho, mas sem êxito. Em 1980, seu presidente foi alvo do atentado em que perdeu a vida uma secretária. O prestígio político da OAB atingiu o auge em 1979, quando seu presidente, Raimundo Faoro, foi cogitado como candidato da oposição a presidência da República. (CARVALHO, 2002, p. 186).

Liberdade de pensamento, de expressão, de imprensa, e tantas outras, foram fortemente reprimidas pela censura governamental. Residências invadidas e vistoriadas, correspondências violadas, pessoas monitoradas, arbitrariedades em relação à integridade física daqueles que foram presos, depois torturados, casos extremos levaram milhares a óbito. Em alguns casos, as famílias, vítimas das ações executadas pela ditadura civil militar, jamais chegaram a saber o que realmente aconteceu, nem mesmo souberam com exatidão o destino de parentes desaparecidos.

Os direitos políticos sofreram grandes retrocessos, como por exemplo, as eleições diretas para Presidência da República, suspensas em 1964 com retorno apenas em 1989. O Congresso Nacional permaneceu aberto e as eleições para o mesmo continuaram ocorrendo, mas os partidos políticos foram dissolvidos, sendo criado um sistema de dois novos partidos aprovados pelos militares: a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Esta nova configuração visava, principalmente, legitimar o novo regime e garantir uma aparente institucionalidade democrática ao país (CARVALHO, 2002, p. 165).

Milhares de pessoas perderam seus direitos políticos, mandatos foram cassados, intervenções em sindicatos aconteceram e o direito à greve foi extinto, ao passo que as instituições estudantis também tiveram forte ataque por parte do governo. Os sindicatos que permaneceram em funcionamento realizavam atividades direcionadas à assistência social para seus filiados e menos ações políticas, propriamente ditas, e as greves que existiram no período foram realizadas à margem da legalidade.

A Igreja Católica que, inicialmente, apoiava o governo militar, aos poucos modificou sua posição, e ao final do regime constituía importante organização de resistência, desempenhando função marcante na defesa dos direitos humanos. Sua pressão, exercida contra a ditadura, destacou-se no processo de redemocratização do país (CARVALHO, 2002, p. 165).

A unificação do sistema de aposentadorias e pensões através da criação da Previdência Social foi o ponto culminante para as políticas sociais implementadas pela ditadura civil-militar. Ao possibilitar a aposentadoria do trabalhador rural, aliado ao conservadorismo histórico deste setor, o governo militar conseguiu apoio, fundamental para a sustentação do regime.

Nas grandes cidades, a adesão dos trabalhadores aos militares foi mais difícil, visto a queda no valor real do salário mínimo, o fim da estabilidade no emprego e o aumento da desigualdade social. Em contrapartida, o governo criou o Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço (FGTS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que visava facilitar a aquisição da casa própria. A política iniciada no Estado Novo, de “cidadania regulada”, ainda permanecia e, portanto, o trabalhador formal distinguia-se daqueles em situação de informalidade (CARVALHO, 2002, p. 175).

Com a crise do petróleo, em 1973, e o fim dos altos índices de crescimento econômico, a linha dura do exército deixou o poder e o representante da ala liberal-conservadora - Ernesto Geisel -, assumiu o governo em 1974. Iniciou-se, assim, o processo de abertura política, seguido por João Batista Figueiredo, que assumiu em 1979, último presidente militar do período.

Em 1979, já no governo do general João Batista de Figueiredo, o Congresso votou uma lei de anistia, havia muito exigida pela oposição. A lei era polêmica na medida em que estendia a anistia aos dois lados, isto é, aos acusados de crime contra a segurança nacional e aos agentes de segurança que tinham prendido, torturado e matado muitos dos acusados. Além disso, não previa a volta aos quartéis dos militares cassados e reformados compulsoriamente. Mas, ela devolveu os direitos políticos aos que os tinham perdido e ajudou a renovar a luta política. (CARVALHO, 2002, p. 176).

Ainda no ano de 1979 foi realizada uma modificação no sistema político, pondo fim ao sistema de bipartidarismo e oferecendo lugar a seis partidos criados e autorizados pelo governo.

Desapareceram Arena e MDB, dando lugar a seis novos partidos. A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os antigos trabalhistas do PTB dividiram-se em dois partidos, PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT), este último sob a liderança de Leonel Brizola, recém-retornado do exílio. Os moderados do MDB reuniram-se em torno do Partido Popular (PP), que logo depois voltou a fundir-se com o PMDB. A grande novidade no campo partidário, no entanto, foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980. Todos os partidos brasileiros, antes e depois de 1964, com exceção do Partido Comunista, tinham sido criados por políticos profissionais ou por influência do Poder Executivo, e haviam sido sempre dominados por membros da elite social e econômica. O PT surgiu de reunião ampla e aberta de que participaram centenas de militantes. (CARVALHO, 2002, p. 176).

Com forte influência do movimento sindical, o Partido dos Trabalhadores (PT) reunia entre seus participantes um grande número de operários, muitos dos quais haviam participado das grandes greves do final da década de 1970 no ABC Paulista em busca de melhores salários e condições de trabalho. Esta nova estrutura sindical distinguia-se das estruturas criadas durante o Estado Novo justamente por contar com um grande número de dirigentes oriundos da base da fábrica, uma organização que se constituía de baixo para cima, buscando

manter-se sempre independente de qualquer vínculo com o Estado. Neste cenário, destacou-se a figura de Luiz Inácio Lula da Silva, tanto no movimento sindical quanto no PT. Também, naquele momento, surgiu a Central Única dos Trabalhadores (CUT), expandindo ideais e objetivos dos trabalhadores por todo o país (CARVALHO, 2002, p. 181).

A partir das modificações realizadas pelos militares e com as eleições marcadas para 1985, a oposição ao regime militar organizou-se em torno da aprovação da Emenda Constitucional Dante de Oliveira²² em tramitação no Congresso Nacional. Houve grande mobilização por parte da sociedade, viabilizando campanhas e comícios, os quais tiveram grande adesão da população, visando pressionar os políticos vinculados ao Partido Democrático Social (PDS) – alinhado aos militares, praticamente uma continuação da extinta ARENA –, para a aprovação desta emenda. Tal campanha ficou conhecida pelo nome popular de “Diretas Já”.

O auge da mobilização popular foi a campanha pelas eleições diretas, em 1984. As eleições estavam previstas para janeiro de 1985 e seriam feitas por um colégio eleitoral que incluía senadores, deputados federais e representantes das assembleias estaduais. Desta vez, as forças de oposição decidiram ir além do simples lançamento de um candidato que competisse simbolicamente com o candidato oficial. Sob a liderança do PMDB, com a participação dos outros partidos de oposição, da CNBB, OAB, ABI²³ e outras organizações, lançou-se uma campanha de rua pela eleição direta do presidente. O objetivo imediato era forçar o Congresso, onde o governo detinha maioria simples, a aprovar emenda a Constituição que permitisse a eleição direta. A emenda teria que ser aprovada por dois terços dos votos, o que exigia que parte do PDS, partido do governo, a apoiasse.

A campanha das diretas foi, sem dúvida, a maior mobilização popular da história do país, se medida pelo número de pessoas que nas capitais e nas maiores cidades saíram as ruas. Ela começou com um pequeno comício de 5 mil pessoas em Goiânia, atingiu depois as principais cidades e terminou com um comício de 500 mil pessoas no Rio de Janeiro e outro de mais de 1 milhão em São Paulo. Tentativas esporádicas de impedir as manifestações, partidas de alguns militares inconformados com a abertura, não tiveram êxito. (CARVALHO, 2002, p. 188).

Infelizmente, a campanha pelas “Diretas Já”, apesar da grande adesão popular, não conseguiu o efeito esperado e a Emenda Constitucional não foi aprovada, mas, na eleição realizada em 1985 foi eleito para presidente Tancredo Neves (PMDB), opositor do candidato Paulo Maluf do PDS, apoiado pelos militares. Tancredo Neves não assumiu a Presidência da República, pois faleceu antes da posse, assumindo, em seu lugar, o vice José Sarney, que até 1984 pertencia ao quadro do PDS, ano em que deixou o partido e ingressou no PMDB. José

²² A proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 05/1983 foi elaborada pelo deputado federal Dante de Oliveira (PMDB/MT) e tinha como principal objetivo que as eleições para Presidente da República, incluindo a de 1985, fossem realizadas através de voto direto da população. Com o tempo a proposta ficou popularmente conhecida como Emenda Constitucional Dante de Oliveira.

²³ A Associação Brasileira de Imprensa (ABI), fundada em 1908, atuou em conjunto com as demais organizações da sociedade civil a fim de promover a campanha das “Diretas Já”.

Sarney foi o primeiro presidente civil a ocupar o cargo desde o golpe que retirou João Goulart da presidência, em 1964 (CARVALHO, 2002, p. 177).

1.6 A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, A REDEMOCRATIZAÇÃO E A CIDADANIA

Entre os anos 1987 e 1988, o Brasil viveu novamente a experiência de uma Assembleia Constituinte, que terminou com a promulgação, em 5 de outubro de 1988, de uma nova Constituição. Este processo contou com a participação de 559 congressistas, presidido por Ulysses Guimarães (PMDB), originando a denominada “Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2002, p. 199). A elaboração e a promulgação desta nova Constituição garantiram alguns dos direitos retirados pelo antigo regime, tornando-se fio condutor para o período subsequente. Os direitos políticos foram restabelecidos, assim como os civis. Os direitos sociais também foram ampliados pela nova Constituição, como a possibilidade de aposentadoria por idade e a obrigatoriedade de o Estado fornecer saúde e educação para todos.

Contudo, considerável parte do que está assegurado pela Constituição de 1988 depende de regulamentação posterior e, em vários casos, tal regulamentação foi postergada, em outros ela sequer veio a ser realizada. A estrutura institucional do Estado, para garantir os direitos previstos na Constituição de 1988, precisava ser criada. Este fato, somado à ideologia neoliberal dos governos da década de 1990, levou à negligência e não concretização de grande parte destes direitos declarados.

O Partido dos Trabalhadores participou da Assembleia Constituinte como maior bloco de representação da classe trabalhadora, entretanto, esta representação foi insuficiente para que as principais pautas progressistas alcançassem o corpo do texto da nova Constituição.

A bancada petista, liderada por Luiz Inácio Lula da Silva (SP), era composta ainda por Benedita da Silva (RJ), Eduardo Jorge (SP), Florestan Fernandes (SP), Gumercindo Milhomem (SP), Irma Passoni (SP), João Paulo (MG), José Genoíno (SP), Luiz Gushiken (SP), Olívio Dutra (RS), Paulo Delgado (MG), Paulo Paim, Plínio de Arruda Sampaio (SP), Virgílio Guimarães (MG), Vítor Buaiz (ES) e Vladimir Palmeira (RJ). (ELIAS, 1994, p. 01).

Diversos encontros foram promovidos pelo PT, envolvendo a base do partido e representantes de movimentos sociais para a formulação de propostas para a nova Constituição. Através de encontros como estes promovidos pelo PT, originaram-se as 122 emendas populares apresentadas à Assembleia Constituinte²⁴, em conjunto com 12 milhões de

²⁴ As emendas populares da Constituição Federal de 1988 podem ser acessadas na página da câmara dos deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol->

assinaturas de apoio. Entretanto, com o processo sendo conduzido pelo bloco político denominado “centrão”, que reunia diversos políticos de partidos menores de centro-direita, as demandas apresentadas pelos setores progressistas acabaram, conseqüentemente, sufocadas.

O Partido dos Trabalhadores optou por votar contra o texto constitucional:

Diante disso, o PT decide votar “contra o texto, exatamente porque entende que, mesmo havendo avanços na Constituinte, a essência do poder, a essência da propriedade privada, a essência do poder dos militares continua intacta nesta Constituinte”. Embora tenha votado contra o projeto, o PT assinou a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, entendendo este ato como um cumprimento formal da participação do partido na Constituinte. (ELIAS, 1994, p. 02).

Neste cenário, aprovou-se uma Constituição desconecta a diversas pautas fundamentais, sem as quais o processo de desenvolvimento da cidadania plena permanece impossibilitado. Dentre os pontos abordados pelo texto, vários dependiam de regulamentação posterior que, por vezes, ao ser realizada não contemplava a possibilidade efetiva de garantir o respectivo direito.

As classes dominantes controlaram o processo, dando seguimento à linha liberal-conservadora que, historicamente, se perpetua no Brasil. A mudança do regime ditatorial cívico-militar para a democracia representativa liberal aconteceu sem que a elite perdesse o controle e o rumo do processo. Amparadas pela demonização do Estado, consequência da ditadura, as classes dominantes têm agora o terreno ideal para desenvolver o projeto neoliberal e o Estado mínimo.

Os ciclos de golpes, tentativas de golpes, revoluções pelo alto, impedem a construção de uma cidadania plena. O afastamento das classes subalternas do poder político e econômico constitui fator preponderante neste processo, portanto, a cada avanço dessas classes em direção a mudanças efetivas, há uma reação das classes dominantes para transformar o sistema, sem mudar a ordem geral das coisas. Em outras palavras, transforma-se o modelo de governo para manter o controle do processo, no caso brasileiro o projeto liberal-conservador (CARVALHO, 2002, p. 205).

O período democrático seguinte à promulgação da Constituição de 1988 foi marcado, de maneira mais forte, por dois projetos políticos que se destacam dos demais: o projeto neoliberal, em consonância com o ideal hegemônico liberal-conservador e o projeto democrático-participativo, organizado em torno do Partido dos Trabalhadores. Tais concepções resultam dos processos históricos, já que a democracia e a ampliação das possibilidades de participação das classes subalternas formavam anseio há muito perseguido

258.pdf. Acesso em: 06 dez. 2016.

pelos movimentos sociais, enquanto o projeto neoliberal responde aos desejos das classes dominantes por se tratar de um modelo que privilegia os seus interesses .

1.7 OS DIREITOS NO RETORNO ÀS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Após a conclusão do processo de redemocratização, os direitos continuaram se desenvolvendo em ciclos marcados por avanços e recuos, de acordo com o direcionamento do projeto político em vigor. Cada um dos diferentes governos deixou sua marca neste processo. Conforme veremos nos dois próximos capítulos, os direitos humanos tiveram um processo de expansão neste período, porém, limitados na sua efetivação.

Atualmente, podemos dizer que os direitos humanos passam por um processo de retração no país, iniciado logo após a aprovação do PNDH III em 2009. A crise política, econômica e social a partir do primeiro governo de Dilma Rousseff - 2011 a 2014 -, agravada pela não aceitação de setores das classes dominantes de uma nova vitória do PT nas eleições presidenciais de 2014, conduziu o país a reviver períodos de autoritarismo experimentados em sua história. O processo de afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República agravou o panorama dos direitos humanos e causou uma ruptura institucional, em um processo codificado como golpe de Estado.

Em seu discurso de defesa perante o Senado durante o processo de impeachment, Dilma utilizou por diversas vezes a palavra golpe, além de discorrer sobre os reais motivos de seu afastamento, bem como, as possíveis consequências dessa postura golpista para os direitos dos brasileiros.

[...] No passado da América Latina e do Brasil, sempre que interesses de setores da elite econômica e política foram feridos pelas urnas, e não existiam razões jurídicas para uma destituição legítima, conspirações eram tramadas resultando em *golpes* de Estado. [...]

[...] A verdade é que o resultado eleitoral de 2014 foi um rude *golpe* em setores da elite conservadora brasileira. [...]

[...] Estamos a um passo da consumação de uma grave ruptura institucional. Estamos a um passo da concretização de um verdadeiro *golpe* de Estado. (ROUSSEFF, 2016 – grifo meu).²⁵

Esta ruptura com as instituições democráticas²⁶ agrava as dificuldades para a garantia

²⁵ A íntegra do discurso de defesa de Dilma Vana Rousseff, em 29 de agosto de 2016, no Senado, está disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/29/veja-a-integra-do-discurso-de-defesa-de-dilma-no-senado>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

²⁶ Diversos autores compreendem que o processo de impeachment de Dilma Rousseff constituiu um golpe jurídico-parlamentar-midiático, com o objetivo de retirar o Partido dos Trabalhadores do comando do Poder Executivo nacional e, assim, atender aos diversos interesses das classes dominantes. Para mais informações

dos direitos humanos e coloca em risco o que foi conquistado ao longo destes últimos vinte anos.

Nos próximos capítulos apresentamos a construção e a análise dos PNDH em relação ao projeto neoliberal, do governo de Fernando Henrique Cardoso, e democratizante, do governo Lula. Esta análise faz-se fundamental para compreender o que está acontecendo no Brasil quanto a estes direitos no atual governo do presidente Michel Temer.

2 O PROJETO NEOLIBERAL - GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS I E II

Com o processo de abertura iniciado pela ditadura militar ao final da década de 1970, somado a crise econômica do mesmo período, podemos observar um enfraquecimento do estilo de governo desenvolvimentista e controlador. O retorno das instituições democráticas a partir de 1985 e a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República tornaram o campo propício a novas propostas de administração do Estado.

Tal debate permeou todos os setores, tanto os detentores de propostas progressistas, como os setores formados pelas classes dominantes mais conservadoras, permanecendo ativo durante a década de 1980 e início dos anos 90. Entre as classes dominantes, o debate ganhou maior relevância com o liberal-desenvolvimentismo reformado e o neoliberalismo (SALLUM JR., 1999), este alimentado por uma visão negativa do Estado, oriunda do regime civil militar (COUTINHO apud SEMERARO, 2001, p. 10), apresentando-se como opção de maior aceitação em meio a sociedade.

As classes proprietárias e empresariais, como reação às iniciativas reformistas do governo na Nova República e, principalmente, ao Plano Cruzado, passaram a mobilizar-se e a organizar-se de forma autônoma visando conformar a ação e as estruturas estatais. Com o fim do regime militar-autoritário, pareceu que o corporativismo, os “anéis burocráticos” e os “cartórios” deixaram de ser suficientes como garantias do controle exercido pelo empresariado sobre o Estado. Não apenas o empresariado renova e multiplica suas organizações e expande sua atuação na esfera pública, mas também a sua perspectiva passa a predominar largamente nos meios de comunicação de massa, difundindo-se, com isso, na massa empresarial e nas classes médias. (SALLUM JR., 1999, p. 26).

Entretanto, o modelo neoliberal só alcançaria o poder de maneira consistente com a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, embasado por sua atuação como Ministro da Fazenda no governo anterior e a promessa de aplicar o modelo neoliberal em todas as esferas do Estado. No discurso de despedida de seu mandato como Senador em 1994, Fernando Henrique Cardoso decretou o fim da era Vargas e do modelo de Estado desenvolvimentista e intervencionista.

[...] Resta, contudo, um pedaço de nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70. Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais

que nos atormentavam – a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação – mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento.

No final da “década perdida”, os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia, não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo.²⁷ (CARDOSO, 1994, p. 10).

Os governos anteriores ao de Fernando Henrique, embora não totalmente adeptos do projeto desenvolvimentista, não conseguiram fugir a medidas dentro desta lógica. Isto ocorreu em maior grau durante o governo de Sarney, uma vez que esse era o governo de transição do regime de ditadura civil militar para o democrático, e em menor grau no governo Collor, que se utilizava de um discurso de “porta-voz do anti-estatismo, do ingresso do país no Primeiro Mundo e de uma visão shumpeteriana de democracia.” (SALLUM JR., 1999, p. 27).

Apesar dessas circunstâncias – completamente distintas das existentes até os anos 70 – tentou-se resolver problemas derivados da crise do Estado Desenvolvimentista dentro de seu antigo quadro de referência. Buscou-se recuperar autoridade do governo sobre o Estado e deste sobre a sociedade como se o Estado já não tivesse perdido grande parte de sua autoridade política e sua força material. Em razão disso os ensaios ortodoxos e heterodoxos de enfrentamento da crise econômica – desencadeados no governo Sarney e no período Collor – defrontaram-se com o veto e/ou a adesão reticente dos componentes da antiga aliança desenvolvimentista, “aliança” que se manteve no poder, mesmo depois da crise de 1983, embora frouxamente alinhavada e sem direção definida. (SALLUM JR., 1999, p. 26).

Em paralelo, o Brasil realizava a tarefa de formatar uma nova Constituição, sofrendo influência deste processo, mas não conduzida por ele. “Apenas por volta de 1986/1988 é que, em meio à desagregação da herança varguista, os participantes do antigo pacto nacional-desenvolvimentista começam a reorientar-se politicamente” (SALLUM JR., 1999, p. 26). Neste sentido, o resultado final apresentado na Constituição Federal de 1988 aproxima-se do modelo desenvolvimentista, na qual a figura do Estado centraliza as tarefas de garantir e proporcionar direitos e serviços à população, diferente de outros modelos em que o Estado tem seu tamanho diminuído frente a estes quesitos.

[...] as organizações empresariais não conseguiram converter seu crescimento sociopolítico em força político-institucional. Foram derrotadas no Congresso Constituinte com a ampliação das limitações ao capital estrangeiro, com o aumento do controle estatal sobre o mercado em geral e com a multiplicação dos mecanismos de proteção social aos funcionários, trabalhadores, aposentados e assim por diante.

²⁷ O discurso de Fernando Henrique Cardoso, proferido no Senado Federal, também traz outras referências ao que ele denomina ser o esgotamento da Era Vargas, além de explicitar os caminhos pretendidos para o seu governo, que se iniciaria em janeiro de 1995, visando a “reforma de Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional” (CARDOSO, 1994, p. 11). O discurso pode ser acessado na íntegra em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-despedida-do-senado-federal-1994>. Acesso em: 18 dez. 2016.

De fato, apesar de decadente, o modelo nacional-desenvolvimentista – é verdade que permeado por conquistas democratizantes – foi juridicamente consolidado através da Constituição de 1988. Criou-se uma carapaça legal rígida, aparentemente poderosa, que assegurava a preservação das velhas formas de articulação entre Estado e mercado no exato momento em que o processo de transnacionalização e a ideologia neoliberal estavam para ganhar, de fato, uma dimensão mundial com o colapso dos socialismos de Estado, cujo eixo era a União Soviética. (SALLUM JR., 1999, p. 27).

Por outro lado, as propostas defendidas pela esquerda não estavam articuladas necessariamente com a defesa de um possível desmonte do Estado desenvolvimentista, mas, concentravam a sua marca em uma profunda democratização deste Estado (SALLUM JR., 1999, p. 27). Desta forma, o avanço do neoliberalismo dentro das classes dominantes, o crescente movimento pela diminuição do Estado e o conseqüente ataque às empresas públicas e seus funcionários mobilizaram a esquerda a tornar-se uma forte representante dos interesses pela manutenção destes setores.

Para a esquerda, ao menos até a elaboração da Constituição de 1988, tratava-se de democratizar essa esfera pública e não de minimizá-la, intenção das forças conservadoras que visam racionalizar o Estado e suas instituições no sentido de torná-los homólogos aos processos de mercado. Entre nós, o longo caminho da transição se explica pela disputa entre essas duas alternativas, e não por qualquer resistência do regime anterior, como ficou evidente, logo após a promulgação da nova Carta, com a abertura do tema da revisão constitucional. As eleições de 1994 foram vencidas pela coalizão favorável a essa revisão, e não à toa é nesse momento que seus dirigentes declaram estar concluído o processo de transição.²⁸ (VIANA, 1995, p. 165).

Desta forma:

A constitucionalização parcial da “era Vargas” deu-lhe uma sobrevida, em meio à mudança na correlação de forças econômicas e sociais no plano nacional e internacional. Mas fez da Constituição de 1988 um alvo de ataque de médio e longo prazo das elites empresariais e de seus porta-vozes intelectuais e políticos e, inversamente, trincheira de defesa das organizações operárias, de funcionários públicos, de empregados das empresas do Estado e da classe média assalariada, especialmente da ligada aos serviços públicos. (SALLUM JR., 1999, p. 27).

Se a vitória na eleição, em 1989, de Fernando Collor não representava completamente a visão neoliberal proposta pelas forças que compunham a elite dominante, especialmente aquelas ligadas aos setores financeiros, a expressiva votação da chapa encabeçada por Lula “mostrou como tinha força popular seu projeto de desenvolvimentismo democratizado e distributivista” (SALLUM JR., 1999, p. 27).

²⁸ Luiz Werneck Viana, no mesmo artigo, faz distinção entre as duas formas de democracia política que se apresentam no campo de disputa neste período, sendo uma proposta pela direita, num modelo de democracia delegativa, em contraposição à proposta pela esquerda, que era de uma democracia mais participativa, refletindo aspectos da absorção, no plano político, do processo de democratização da sociedade (cf. VIANA, 1995).

As medidas adotadas por Collor colaboraram para o desmonte do Estado desenvolvimentista²⁹, contudo, seu governo não se demonstrou totalmente alinhado aos interesses da proposta neoliberal. O Plano Collor³⁰ pôs em prática medidas que colocaram “em xeque a segurança jurídica da propriedade privada: além de retomar o congelamento de preços, sequestrou e reduziu parte dos haveres financeiros do empresariado e da classe média.” (SALLUM JR., 1999, p. 28).

[...] embora à primeira vista Collor parecesse e, mesmo, quisesse apresentar-se como um César providencial, saído das fendas da ordem política em crise para superá-la, o seu governo, ao invés, contribuiu para aumentar drasticamente as incertezas, quebrando completamente as expectativas das forças políticas em disputa. Recorde-se a promessa de Collor de deixar a direita furiosa e a esquerda perplexa. Sem dúvida cumpriu a promessa, atacando as classes proprietárias muito além do que Lula ousaria. (SALLUM JR., 1999, p. 28).

O fraco desempenho do governo Collor, aliado ao descontentamento gerado tanto à esquerda quanto à direita, desencadeou aceitação e apoio da sociedade ao seu processo de impeachment. Embora este mesmo processo de afastamento tenha ocorrido envolto a grandes manifestações populares, com amplo apoio dos setores midiáticos, sindicais e empresariais, a Vice-Presidência, ocupada por Itamar Franco, não sofreu o mesmo processo de desgaste pelo qual passou Collor, possibilitando assim que, ao assumir o posto de Presidente da República, Itamar contasse com uma base de apoio popular³¹.

Itamar Franco herdou uma crise política e financeira, cujo descontrole inflacionário constituía-se no maior desafio desde a década de 1980³², das estratégias de políticas públicas

²⁹ “Foram suspensas as barreiras não-tarifárias às compras do exterior e implementou-se um programa de redução progressiva das tarifas de importação ao longo de quatro anos. Ao mesmo tempo, implantou-se um programa de desregulamentação das atividades econômicas e de privatização de empresas estatais (não protegidas pela Constituição) para recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o seu papel na impulsão da indústria doméstica. Finalmente, a política de integração regional materializada na constituição do Mercosul (1991) tinha como horizonte ampliar o mercado para a produção doméstica dos países-membros.” (SALLUM JR., 1999, p. 28).

³⁰ Em 16 de março de 1990 foi lançado o Plano Brasil Novo, popularmente conhecido como “Plano Collor” por ser associado à figura do Presidente da República. Entre as principais metas abordadas no plano constavam o controle da inflação, a reforma da política industrial e do comércio exterior, intitulada PICE, e o Programa Nacional de Desestatização – PND.

³¹ Itamar Franco assumiu a Presidência da República interinamente no dia 02 de outubro de 1992 e, efetivamente, em 29 de dezembro de 1992. Naquele momento, Franco contava com um índice de 34% de aprovação, semelhante ao de Collor – 36%, e de FHC – 39%, ambos presidentes recém-eleitos e com o mesmo tempo cumprido de mandato. Pesquisa disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_09042003.pdf. Acesso em: 19 dez. 2016.

³² Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto à inflação no Brasil: “A partir da década de 1930, a inflação apresentou tendência exponencial de crescimento, só revertida com o Plano Real, em 1995. A taxa média de inflação anual foi num crescendo de 6% nos anos 30 para 12% nos anos 40; 19% nos anos 50; 40% nas décadas de 60 e 70; 330% nos anos 80 e **764% de 1990 a 1995**, caindo para 8,6% de 1995 a 2000.” Disponível para consulta em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticascexxhtml.shtm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

implementadas pelo mandatário anterior.

Quanto à herança do período Fernando Collor, há dois aspectos a salientar. Mesmo com a repulsa que culminou no processo de impeachment, preservou-se – a despeito das objeções do presidente Itamar Franco – a estratégia liberal que se começara a implementar em 1990 (abertura comercial e privatizações). Isso sinaliza que, entre as forças político-partidárias majoritárias que sustentavam o governo Itamar, o reformismo liberal já avançara tanto que inviabilizava qualquer volta ao nacionalismo desenvolvimentista. Ademais, depois dos experimentos heterodoxos de Collor, tornou-se muito arriscado – tanto do ponto de vista político quanto em função da eventual reação do Judiciário – quebrar a indexação pelo controle ou congelamento de preços ou quaisquer medidas legislativas de duvidoso valor jurídico. Se estas novas condições restringiam o campo das possibilidades de desenhar uma “saída para a crise”, o crescimento do prestígio popular das oposições, impulsionado pela instabilidade política e econômica do período Itamar, recomendava às forças governistas não só eliminarem a causa do crescimento do adversário mas união para enfrentá-lo, sob pena de naufragarem como no final da Nova República. (SALLUM JR., 1999, p. 29).

Durante o governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso começou a construir-se candidato à Presidência da República. Inicialmente, Fernando Henrique foi convidado a ocupar a cadeira de Ministro das Relações Exteriores, cargo em que permaneceu de outubro de 1992 a maio de 1993, quando então passou para o Ministério da Fazenda, ocupando a pasta até março de 1994, deixando o governo para concorrer às eleições presidenciais.

Como Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso fez parte da equipe de governo que elaborou e colocou em execução o Plano Real³³. Foi com base nesta reconfiguração monetária que os adeptos da proposta neoliberal se agruparam para pleitear o governo federal, utilizando-se da vinculação de Fernando Henrique com o Plano Real, do controle da inflação e da promessa de um Estado mais ágil e preparado para responder as necessidades de mercado em um mundo globalizado. Desta forma, o sucesso no pleito eleitoral tornava-se um feito possível de ser realizado.

O essencial deste estava na composição política entre a direita e o centro político-partidário em torno de um projeto de conquista e reconstrução do poder de Estado segundo uma ótica predominantemente liberal. Não fora assim, como entender que o Congresso Nacional tenha transferido, ainda em fevereiro de 1994, recursos fiscais importantes dos estados e municípios para a União (com a criação do Fundo Social de Emergência), para sustentar um programa de estabilização a ser implantado pelo

³³ O Plano Real visava uma recomposição monetária que solucionasse a hiperinflação existente no período, sendo composto por três etapas: 1º) Em 1º de agosto de 1993 ocorreu uma mudança de moeda (Cruzeiro – Cruzeiro Real), esse momento contava também com uma série de medidas de redução de despesas e aumento da arrecadação (privatizações, equilíbrio fiscal, desindexação da economia, entre outras); 2º) Em 1º de março de 1994 foi aprovada a criação da Unidade Real de Valor – URV –, índice que determinava o valor aquisitivo da moeda corrente; 3º) Em 1º de julho de 1994 foi lançado o Plano Real, já com Rubens Ricupero como Ministro da Fazenda, trocando a moeda (Cruzeiro Real – Real) com base no valor equivalente determinado pela URV.

ministro da Fazenda – e possível candidato à Presidência – quando todos os partidos disputavam as governanças estaduais e, portanto, poderiam ser prejudicados pela decisão?

O extraordinário sucesso do Plano Real, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência já no primeiro turno, a escolha de um Congresso Nacional em que a coalizão partidária vitoriosa tinha folgada maioria, a vitória de aliados políticos do presidente da República nos pleitos para as governanças de quase todos os estados – tudo isso anunciava que, em 1º de janeiro de 1995, assumiriam o leme de um Estado, já ancorado numa moeda com boas chances de manter-se estável, representantes de um novo sistema de poder hegemônico, prontos para completar a tarefa de moldar a sociedade às suas diretrizes. (SALLUM JR., 1999, p. 30-31).

Essa configuração monetária, visando garantir a estabilidade e o fim da hiperinflação apresentava grau considerável de fragilidade, porquanto se baseava na necessidade de manutenção de um determinado nível de reservas cambiais, da estabilidade internacional e seu sistema financeiro e das decisões das empresas multinacionais. Contudo, o cenário internacional era propício, pois a primeira crise internacional de grande magnitude a atingir o mercado brasileiro fortemente, ocorreu com os desdobramentos da crise mexicana, apenas em 1995. Além disso, com o curto espaço de tempo, entre o lançamento da última etapa do Plano Real e o pleito eleitoral, a possibilidade dos articuladores de campanha para manter a conexão, entre o sucesso do Plano Real e o candidato em disputa, ampliou-se.

A eleição de 1994 ocorreu no dia 03 de outubro, apenas três meses após o lançamento da última etapa do Plano Real, e apresentou 8 chapas com candidatos à Presidência da República, tendo a seguinte configuração e resultados:

Tabela 1 - Resultado da Eleição – 1º turno – 1994

| Resultado da Eleição – 1º turno – 1994 | | | | | | |
|--|-----------|---------------------------|-----------------------|-----------------|------------------|----------------------------|
| UF (BRASIL) - Cargo (PRESIDENTE) - Situação (TODAS) - Partido (TODOS) | | | | | | |
| Partido | Nr | Candidato | Votos Nominais | Situação | %/Válidos | Coligação |
| PRN | 36 | Carlos Antônio Gomes | 387.611 | Não eleito | 0,61 | (sem coligação) |
| PPR | 11 | Esperidião Amin H. Filho | 1.739.458 | Não eleito | 2,75 | (sem coligação) |
| PSC | 20 | Hernâni Goulart Fortuna | 238.126 | Não eleito | 0,38 | (sem coligação) |
| PSDB | 45 | Fernando Henrique Cardoso | 34.350.217 | Eleito | 54,28 | PSDB / PFL / PTB |
| PDT | 12 | Leonel de Moura Brizola | 2.015.284 | Não eleito | 3,18 | PDT / PMN |
| PRONA | 56 | Enéas F. Carneiro | 4.670.894 | Não eleito | 7,38 | (sem coligação) |
| PSDC | 15 | Orestes Quécia | 2.771.788 | Não eleito | 4,38 | PMDB / PSD |
| PT | 13 | Luiz Inácio Lula da Silva | 17.112.255 | Não eleito | 27,04 | PPS / PT / PV / PSB / PSTU |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.³⁴

³⁴ Os resultados da eleição de 1994 podem ser consultados no site do Tribunal Superior Eleitoral, através de download. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1994/estatistica-de-candidatos-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2016.

Após a vitória da chapa formada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), somaram-se a estes o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Social Democrático (PSD)³⁵, além do apoio frequente, em votações no Congresso Nacional, do Partido Progressista Reformador (PPR)³⁶, formando assim, um novo bloco hegemônico no comando do Brasil, ancorado na ideologia neoliberal (SALLUM JR., 1999).

Fernando Henrique Cardoso tomou posse em 1º de janeiro de 1995, e em seu discurso conclamou trabalhadores e empresários a unirem forças na construção do crescimento econômico brasileiro e reformas de Estado as quais o novo governo julgava necessárias para manutenção do país. De maneira mais branda que no discurso de despedida do Senado, criticou o desenvolvimentismo dos tempos de Vargas e Kubitschek, e o modelo autoritário aplicado pelos militares, colocando como meta a integração do país a um mundo globalizado, “império da liberdade”, e ao final, convocando uma união nacional pela mudança do país “rumo aos novos tempos”³⁷ (CARDOSO, 1995).

2.1 O PRIMEIRO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH I

O PNDH I foi elaborado no segundo ano de governo de Fernando Henrique, fruto de uma recomendação da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993³⁸, durante o governo presidido por Itamar Franco, sendo o Comitê de Redação presidido pelo Brasil, na figura de Fernando Henrique, que, naquele momento, ainda era o Ministro de Relações Exteriores.

Nesta conferência foram abordados, junto aos Direitos Humanos, tópicos representados no documento final, relativos à reafirmação de apoio a Carta de Direitos Humanos estabelecida em 1948 e demais documentos internacionais referentes ao tema

³⁵ Aqui nos referimos ao PSD, criado durante o processo de abertura política ao final da ditadura civil militar, incorporado em 2003 pelo PTB.

³⁶ O Partido Progressista Reformador surgiu da fusão entre o Partido Democrático Social e o Partido Democrata Cristão em 1993, alterando sua nomenclatura em 1995, ao fundir-se com o Partido Progressista, criado em 1993, para Partido Progressista Brasileiro, que, em 2003, retorna para Partido Progressista – PP.

³⁷ O discurso pode ser visto integralmente na biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-posse-1995>. Acesso em: 26 dez. 2016.

³⁸ A Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993 aconteceu entre os dias 14 e 25 de junho, tendo como um dos produtos o documento **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2016.

produzidos até o momento; à autodeterminação dos povos e aos processos de liberdade e auxílio mútuo na manutenção dos Direitos Humanos; à maior implementação de políticas neste campo por parte das organizações internacionais, regionais, locais e de empresas; ao maior respeito às minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas; aos povos indígenas; aos imigrantes; à igualdade de estatuto e Direitos Humanos das mulheres; aos direitos das crianças; a um maior comprometimento em educação sobre os Direitos Humanos; e a um mais amplo acompanhamento da Conferência Mundial de Direitos Humanos pelas agências e países membros da Organização das Nações Unidas (ONU).³⁹

Além disso, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela às organizações regionais e às principais instituições financeiras e de desenvolvimento, de âmbito regional e internacional, para que avaliem também o impacto das suas políticas e programas sobre o gozo dos Direitos Humanos. (Conferência Mundial de Direitos Humanos, Cap. II, Art. 2, p. 10).

O Brasil, signatário da Carta de Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovou em sua Constituição de 1988 a necessidade do respeito a estes direitos, contudo, ainda não havia criado nenhum programa específico que tratasse de sua efetivação. Desta forma, e de acordo com a recomendação feita durante a realização da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena⁴⁰, o governo federal trabalhou para a criação do Programa Nacional dos Direitos Humanos, finalizado em 1996, marco inicial quanto às intencionalidades governamentais para a efetivação destes direitos.

A elaboração do Programa ocorreu entre os meses de outubro de 1995 e maio de 1996. Durante estes oito meses, para a construção da proposta, o governo conduziu o processo através da “[...] Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos, dirigida por José Gregori, chefe de gabinete do ministro da Justiça, Nelson Jobim⁴¹ [...]” (PINHEIRO; NETO, 1997, p. 117).

Contando com o apoio de organismos de diversos setores da sociedade brasileira, o governo federal teve como suporte a participação de organizações não-governamentais

³⁹ A Organização das Nações Unidas – ONU foi criada em 24 de outubro de 1945, contando com a participação de 51 nações, com sede nos Estados Unidos. Tem como objetivo manter a segurança e a Paz mundial, promover os Direitos Humanos, o desenvolvimento econômico, o progresso social e defender o meio ambiente. Possui um Conselho de Segurança, atualmente composto por 15 países – EUA, França, Reino Unido, Rússia, China são membros fixos e os demais eleitos pela Assembleia Geral. Por tradição, o Brasil costuma abrir a Assembleia Geral da organização, que neste momento conta com 193 países, tendo o sul-coreano Ban Ki – moon como atual presidente. Para mais informações, consultar: www.onu.org.br/. Acesso em: 26 dez. 2016.

⁴⁰ Essa recomendação aparece desde a introdução do PNDH I, elencada como um dos motivos do governo para a sua realização.

⁴¹ Nelson Azevedo Jobim foi deputado federal pelo PMDB, Ministro da Justiça durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Defesa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1997 a 2006.

(ONGs), universidades e centros de pesquisa, como por exemplo, a coleta de dados realizada pela Universidade de São Paulo por intermédio do Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP⁴² (PINHEIRO; NETO, 1997, p. 117).

Segundo informações contidas no PNDH I:

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, as várias entidades internacionais. Neste processo de elaboração, foi colocada em prática a parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Na execução concreta do Programa, a mesma parceria será intensificada. Além das organizações de direitos humanos, universidades, centros de pesquisa, empresas, sindicatos, associações empresariais, fundações, enfim, toda a sociedade brasileira deverá ter um papel ativo para que este Programa se efetive como realidade. (PNDH I, 1997, p. 5).

Infelizmente não foi possível encontrar, durante esta pesquisa, nenhum registro sobre quais seriam as 210 entidades participantes dos seminários regionais. Também não localizamos nenhum registro de quais teriam sido os centros de direitos humanos e as personalidades consultadas pelo governo federal para a realização do PNDH I. Quanto aos seminários descritos no PNDH I, aconteceram da seguinte forma:

[...] o NEV-USP organizou três seminários para discussão de uma série de propostas de ações governamentais que poderiam constar do pré-projeto, dos quais participaram autoridades federais, estaduais e municipais, do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, lideranças da sociedade civil, representantes de organizações não-governamentais, pesquisadores e especialistas ligados à área. O primeiro aconteceu em São Paulo, no Parlamento Latino-Americano, no dia 27/11/95, com a presença de 76 pessoas. Foi organizado em torno de quatro painéis:

⁴² O Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP-, foi criado em 1987 e realiza pesquisas nos campos de violência, democracia e direitos humanos, financiadas por diversas organizações internacionais e com parcerias com o governo federal e estadual. Atualmente “é um Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão (CEPID) da FAPESP com o programa de pesquisa ‘Building Democracy Daily: Human Rights, Violence and Institutional Trust’, que se propõe a aprofundar o estudo a respeito da legitimidade das instituições chaves para a democracia e investigar como ela é construída no contato cotidiano dos cidadãos com os serviços públicos. [...] Desde 2004 é um Centro Colaborador da Organização Mundial de Saúde, no qual participa de fóruns e pesquisas a respeito da prevenção da violência. Como membro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Violência, Democracia e Segurança Cidadã do CNPq realiza um projeto colaborativo com outros seis centros nacionais de excelência em torno de uma agenda comum de pesquisa nas áreas de violência, democracia, segurança pública e direitos humanos.” (NEV/USP, 2014). Para mais informações: <<http://nevusp.org/apresentacao/>>. Acesso em: 22 abri. 2017.

Sociedade Civil e a Agenda de Direitos Humanos; Violência e Discriminação; Violência, Criminalidade e Direitos; Violência, Crime e Impunidade.

O segundo foi no Rio de Janeiro, com a colaboração do programa de Estudos da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), na Capela Ecumênica da UERJ, no dia 29/11/95, com a presença de 64 pessoas. Foi organizado em torno de quatro painéis temáticos: Sociedade Civil e Agenda Nacional de Direitos Humanos; Segurança Pública e Direitos Cívicos; Violência, Insegurança e Gênero; Discriminação e Vitimização.

O terceiro seminário aconteceu em Recife, com a colaboração do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, no Plaza Hotel, com a presença de 47 pessoas. Foi organizado em torno de quatro painéis: Violência Rural, Pobreza e Direitos Humanos; Formação de uma Cultura de Direitos Humanos; Sociedade Civil e Agenda Nacional de Direitos Humanos. (NETO, 1997).

Com base nas propostas coletadas foram realizadas discussões com o Ministério da Justiça que, em conjunto com o NEV-USP, sistematizou os encaminhamentos sugeridos de acordo com a legislação vigente, organizando um pré-projeto, submetido à apreciação e debate em outros três seminários.

Em fevereiro e março, o NEV-USP organizou o seminário "Proteção dos Direitos Humanos e Consolidação da Democracia", com sessões em Belém-PA e Porto Alegre-RS, durante o qual se discutiram as propostas contidas no texto revisado. O NEV-USP também ajudou a organizar um seminário em Natal-RN para discussão dessas propostas.

O primeiro foi realizado em Belém-PA, com a colaboração do Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes e do Grupo de Estudos da Violência da Universidade Federal do Pará – UFPA, na sede do Banco da Amazônia SA, no dia 26/2/96, com a presença de 57 pessoas. Foi organizado em torno de três painéis: Direitos Humanos, Violência e Impunidade; Formação da Cidadania, Monitoramento e Fiscalização de Direitos Humanos; e Amazônia pede Passagem para os Direitos Humanos.

O segundo, realizado em Porto Alegre-RS, com a colaboração do Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, teve o apoio da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do RS, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, no dia 29/2/96, e contou com a presença de 52 pessoas. Foi desenvolvido em torno de três painéis: O Programa Nacional de Direitos Humanos: Políticas de Direitos Humanos no Brasil; Políticas de Direitos Humanos das Organizações Governamentais; e Políticas de Direitos Humanos das Organizações Não-Governamentais.

O seminário em Natal-RN foi realizado em colaboração com o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular, na Assembléia Legislativa e na Escola Técnica Federal, no dia 16/3/96, com a participação de 53 pessoas. (NETO, 1997).

Na primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, que ocorreu em Brasília, o pré-projeto foi apresentado para debate, envolvendo uma apresentação pautada no sentido “claramente definido pelos organizadores da Conferência, de que não se tratava de instância deliberativa, mas de espaço para críticas e sugestões, os grupos temáticos e a plenária deram notável colaboração ao conteúdo do Programa” (PINHEIRO; NETO, 1997, p. 117).

Num primeiro momento, a criação de um Programa Nacional de Direitos Humanos com a possibilidade da participação social, como forma de discutir e elaborar o programa, foi

bem recebida e avaliada por Pinheiro e Neto, membros do Núcleo de Estudos de Violência da USP, grupo que participou da condução dos seminários realizados para a criação do PNDH.

A proposta do Programa recebeu entusiástica acolhida por parte das organizações da sociedade civil, consagrando uma perspectiva autenticamente suprapartidária à sua discussão. Ficou evidente, desde o primeiro instante, que não se tratava de um contrato de confiança entre Estado e ONGs, mas de um projeto de parceria no qual a autonomia da sociedade civil é condição necessária. (PINHEIRO; NETO, 1997, p. 117).

Entretanto, a adesão popular para a elaboração do pré-projeto contou apenas com 187 representantes de entidades ou pesquisadores, quando a discussão voltou a concentrar-se no âmbito governamental em parceria com o Núcleo de Estudos da Violência – NEV – USP. Os seminários posteriores para apresentação e sugestões ao projeto contabilizaram 167 representantes de entidades ou pesquisadores. A dificuldade de verificar quais entidades e personalidades consultadas, *a posteriori*, pelo governo também impediu uma análise quanto a real participação da sociedade na construção deste primeiro programa.

No PNDH I, a participação de entidades da sociedade civil compunha processo para sua consolidação, entretanto, fazia-se necessário uma contrapartida do governo. Segundo Pinheiro e Neto (1997, p. 132), após um ano da criação do PNDH I, a efetividade do programa ainda era mínima, uma vez que o governo federal não havia concretizado ações de sua responsabilidade. Uma das explicações para tal seria o caráter dos Direitos Humanos, que para sua efetivação necessita de políticas públicas amplas e integradas, contraponto à ideologia neoliberal.

A realização dos direitos humanos, como ficou evidente depois da Declaração e do Programa de Direitos Humanos de Viena, é essencial para a consolidação da democracia, e para que **possa ser viabilizada uma alternativa efetiva tanto ao Estado mínimo neoliberal** quanto à crise e desintegração do Estado no Brasil. (PINHEIRO; NETO, 1997, p. 132 – grifo meu).

2.2 PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS I – ESTRUTURA E CONTEÚDO

O PNDH I contém um pequeno prefácio apresentando as ações promovidas pelo governo brasileiro, que contavam com a participação de Fernando Henrique Cardoso, citadas de forma a atualizar o leitor quanto às realizações anteriores à criação do programa. Seguido de uma introdução expositiva das condições dos direitos humanos no mundo e no Brasil, o

documento também destaca as intenções do governo na criação deste programa.

Segundo consta na introdução do PNDH I (1996), o Programa indica as preocupações do Governo Federal com os compromissos assumidos, pelo Brasil, externamente e com a sua própria população.

O objetivo do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, é, identificando os principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização. O PNDH é resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da Sociedade e do Estado brasileiro. (PNDH I, 1996, p. 6).

Tal programa constitui um movimento do governo federal para a efetivação dos direitos humanos, conforme previsto na Constituição de 1988, com a proposta de servir de norteador para as ações governamentais e de instituições privadas. Para tanto, o programa deve ser observado não apenas pelo governo federal, outrossim, pelos governos municipais e estaduais, além de propor o trabalho conjunto com a sociedade civil.

Visando facilitar sua efetivação junto à sociedade, o PNDH I evidencia uma proposta de trabalho com ênfase nos direitos civis.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, como qualquer plano de ação que se pretenda exequível, deve explicitar objetivos definidos e precisos. Assim, sem abdicar de uma compreensão integral e indissociável dos direitos humanos, o Programa atribui maior ênfase aos direitos civis, ou seja, os que ferem mais diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um.

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, como, por exemplo, a implementação das convenções internacionais dos direitos das crianças, das mulheres e dos trabalhadores. (PNDH I, 1996, p. 6).

O PNDH I organiza-se em seis tópicos, subdivididos em itens para os quais são elencadas propostas de ação de curto, médio e longo prazo. Os seis tópicos norteadores para implementação das políticas públicas de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil estão assim distribuídos ao longo do PNDH I:

1 – Proteção do direito à vida – Segurança das pessoas; Luta contra a impunidade.

2 – Proteção do direito à liberdade – Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa; Trabalho forçado; Penas privativas de liberdade.

3 – Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei – Direitos Humanos, Direitos de Todos: Crianças e Adolescentes; Mulheres; População Negra; Sociedades Indígenas; Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros; Terceira Idade; Pessoas portadoras de deficiência.

4 – Educação e Cidadania. Bases para uma cultura de Direitos Humanos – Produção e distribuição de informações e conhecimento; Conscientização e mobilização pelos direitos humanos.

5 – Ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos – Ratificação de atos internacionais; Implementação e divulgação de atos internacionais; Apoio a organizações e operações de defesa dos direitos humanos.

6 – Implementação e Monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos – Implementação; Monitoramento.

Ao longo destes seis tópicos vislumbramos propostas de ação para efetivação dos direitos humanos no Brasil, no entanto, a maior parte destas ações descritas, de curto, médio e longo prazo, não vincula o seu desenvolvimento a nenhuma instituição governamental ou política pública, deixando em aberto a possibilidade de execução através da iniciativa privada com apoio governamental.

As propostas contidas no PNDH I, em sua ampla maioria, apresentam terminologia genérica quanto às ações conjecturadas pelo governo, tais como: apoiar, incentivar, estimular, propor, estudar a viabilidade. As sugestões apresentadas deixam em aberto qual a instituição deveria realizar o trabalho visando a efetivação destes direitos. Alguns dos tópicos abordados no PNDH I fizeram-se presentes no PNDH II e III, porém de maneiras diferentes, refletindo as mudanças pertinentes ao tempo histórico e projeto-político aos quais os programas estão vinculados.

Dentre estes, o tópico 2 – *Proteção do direito à liberdade*, no primeiro item: *Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa*, e no tópico 3 – *Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei – Direitos Humanos, Direitos de Todos*, constam os conteúdos presentes nas demais versões do PNDH, marcantes também nas polêmicas ocorridas em torno do conteúdo do PNDH III, suscitando a modificação deste pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Liberdade de expressão e classificação indicativa conformam o tópico 2 do PNDH I,

ressaltando questões referentes à mídia e aos meios de comunicação, pontos de polêmica na terceira versão do PNDH. Entretanto, o PNDH I destinou pouco espaço para ações neste campo, tendo apenas quatro propostas de curto e duas de médio prazo. Vejamos:

Proteção do direito à liberdade
Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa

Curto Prazo

Promover o debate, mediante encontros, seminários, com todos os setores vinculados ao tema da liberdade de expressão e da classificação indicativa de espetáculos e diversões públicas, buscando, via de regra, uma ação integrada e voltada para o interesse público nesse assunto.

Propor alteração na legislação existente sobre faixa etária com vistas a adequá-las aos dias e necessidades atuais.

Estabelecer com os produtores e distribuidores de programação um diálogo, franco, cordial e aberto visando a cooperação e sensibilização desses setores para o cumprimento da legislação em vigor, convidando-os a uma participação efetiva neste processo.

Estruturar o Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, de modo dotá-lo de capacidade operativa compatível com sua missão institucional.

Médio Prazo

Criar um sistema de avaliação permanente sobre os critérios de classificação indicativa e faixa etária.

Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e adotar as medidas legais pertinentes. (PNDH I, 1996, p. 16).

As medidas de “curto prazo” presentes no PNDH I pautam a criação de um sistema de “classificação indicativa” para a programação dos meios de comunicação, de espetáculos e diversões públicas. Propõem um amplo diálogo com os setores vinculados ao tema – sem delimitar quais seriam esses setores –, na tentativa de alcançar um consenso quanto ao que deveria ser essa “classificação indicativa”.

Na terceira proposta de ação de curto prazo recomenda-se novamente o diálogo, porém, restrito a produtores e distribuidores de programação, almejando cooperação na efetivação da “classificação indicativa” e uma sensibilização quanto ao respeito da legislação vigente, sem, no entanto, propor nenhum tipo de punição destes setores em caso de descumprimento da legislação.

Em termos de médio prazo, constitui ação a iniciativa de criar um sistema de avaliação para a nova “classificação indicativa”, porém, sem maiores informações sobre o funcionamento desse sistema. Também propõe a realização de um mapeamento de programas de rádio e televisão que estimulem a violação dos direitos humanos para uma eventual

punição de acordo com a legislação, entretanto, a proposta não apresenta muitas informações sobre como este mapeamento e as eventuais punições ocorreriam. Em nenhum momento o PNDH I estipula qual instituição deve colocar em prática estas propostas, nem mesmo, quais seriam os interlocutores responsáveis para a articulação destes encaminhamentos entre o governo e a sociedade civil.

O tópico 3 do PNDH I enfatizou a *Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei – Direitos Humanos, Direitos de Todos*, trazendo questões relativas à garantia de direitos de grupos específicos: *Crianças e Adolescentes; Mulheres; População Negra; Sociedades Indígenas; Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros; Terceira Idade; Pessoas portadoras de deficiência*. A temática abordada neste tópico foi retomada em versões seguintes do PNDH, assim como outras alterações pertinentes ao conteúdo do PNDH III. Este tópico 3 concentra maior atenção por parte do programa, estendendo-se ao longo de 14 páginas e possuindo 7 itens com propostas de ações de curto, médio e longo prazo.

Cada ação proposta conecta-se ao item a qual está vinculada, sem nenhum tipo de transversalidade entre elas, sendo que, apenas no início do tópico, expõe-se uma série de propostas de ações gerais: modificar a legislação visando a ampliação de direitos, facilitar a emissão de documentos, expandir o tratamento para usuários de drogas, aumentar o tratamento para portadores do vírus HIV, estimular a criação de PROCON nos municípios e criar comissões de direitos humanos em sindicatos, centrais de trabalhadores, federações, entidades populares e agremiações estudantis.

No item que aborda os direitos da criança e do adolescente estão previstas as seguintes ações: fortalecer e ampliar as instituições de garantia de direitos da criança e do adolescente, incentivar programas de combate à violência e exploração de crianças e adolescentes, alterar a legislação para uma maior garantia de direitos, instigar a criação de conselhos tutelares por estados e municípios, estimular a adoção de crianças e adolescentes, regulamentar a legislação de acordo com os tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário, apoiar a criação e expansão de fóruns de discussão sobre as condições de crianças e adolescentes no país, discutir o papel dos meios de comunicação no combate à exploração de crianças e adolescentes, reelaborar as instituições privativas de liberdade com o objetivo de garantir direitos e amparar a concepção e expansão de varas, promotorias e delegacias especializadas.

Quanto ao tema das ações vinculadas aos direitos das mulheres, propõe-se: apoiar políticas públicas que busquem a garantia de direitos; amparar o combate à violência contra as mulheres; incentivar pesquisas que proporcionem melhor entendimento sobre as condições

em que ocorrem esta violência e discriminação país; alterar a legislação com o objetivo de ampliar os direitos em casos de estupro ou atentado violento; regular o artigo 7º, inciso XX, da Constituição Federal que prevê a proteção às mulheres junto ao mercado de trabalho; revogar normas discriminatórias ainda existentes na legislação brasileira; e incentivar a implementação da perspectiva de gênero na educação e em treinamento de funcionários públicos.

Em relação às ações para garantia de direitos da população negra, tem-se os seguintes encaminhamentos: apoiar políticas de valorização à população negra, incluir o quesito “cor” nos registros públicos e pesquisas, combater a discriminação no trabalho e emprego conforme as diretrizes propostas pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, apoiar a criação de conselhos da população negra nos estados e municípios, estimular a representação étnica nas propagandas institucionais do governo, apoiar as ações propostas pela iniciativa privada no combate à discriminação, incentivar a criação de cursos para agentes públicos sobre discriminação racial, revogar normas discriminatórias existentes na legislação, aperfeiçoar normas de combate à discriminação, promover os direitos e a cultura da população afro-brasileira, agenciar ações afirmativas para acesso em cursos profissionalizantes e de ensino superior, criminalizar a prática de racismo, estimular a inserção de história e cultura negra em livros didáticos, facilitar e incitar o diálogo entre as entidades de representação negra e o governo, promover políticas compensatórias para desenvolvimento social e econômico da comunidade negra.

O quarto item apresenta as propostas para as sociedades indígenas: formular e implementar políticas de proteção e promoção de direitos, apoiar a revisão do Estatuto do Índio, assegurar a participação de indígenas e suas organizações na formulação de políticas próprias, garantir o direito à terra, demarcar e regularizar as terras tradicionalmente ocupadas, aumentar os recursos destinados à Fundação Nacional do Índio – FUNAI e reorganizar a instituição para gerar maior dinamismo em suas ações, garantir a assistência à saúde e à educação, inserir informações sobre os direitos e a sociedade indígena nas escolas, fiscalizar e vigiar constantemente as terras indígenas, levantar informações sobre conflitos fundiários e violência nestas terras, apoiar o desenvolvimento de projetos autossustentáveis em meio a sociedade indígena.

As ações propostas para estrangeiros, refugiados e migrantes brasileiros apontam as seguintes preocupações: desenvolver programas e campanhas de regularização dos estrangeiros no país, combater a violência e discriminação contra estrangeiros no Brasil e brasileiros no exterior, propor projeto de lei para estabelecer o estatuto dos refugiados,

estabelecer políticas de proteção aos direitos humanos das comunidades estrangeiras no país e de brasileiros no exterior e reformular a lei de regulamentação dos estrangeiros no Brasil.

Para a terceira idade, o PNDH I propõe as seguintes ações: priorizar o atendimento em instituições públicas e bancárias do país; facilitar o acesso a espetáculos artísticos e outras formas de lazer público; apoiar a Política Nacional do Idoso; instituir e fortalecer conselhos e entidades de representação de idosos além de incentivar a sua participação na elaboração de políticas públicas de seu interesse; impulsionar a adaptação de locais públicos e veículos de transporte para facilitar a locomoção; generalizar a concessão de passe livre para idosos em sistemas de transporte público urbano; criar, fortalecer e descentralizar a criação de programas de assistência específicos para idosos.

Às pessoas portadoras de deficiência, diferentes encaminhamentos também se fazem presentes: formular políticas de atenção às pessoas portadoras de deficiência visando integrar as ações governamentais existentes com as não-governamentais; propor normas de acesso ao mercado de trabalho para os portadores de deficiência, de acordo com o art. 37, VIII da Constituição Federal; criar medidas que facilitem o acesso às informações veiculadas pelos meios de comunicação; estabelecer programa de educação para pessoas portadoras de deficiência; facilitar o acesso a todos os locais das cidades e a informações através de adaptações pertinentes a cada deficiência.

Ao analisar as ações propostas em cada um destes itens, podemos perceber que elas são independentes umas das outras, possibilitando que o PNDH I avance de maneiras distintas quanto à efetivação de cada um desses itens. Mais uma vez, é possível reiterar o caráter genérico das ações quanto à instituição incumbida de colocá-las em prática, bem como, também a indefinição do programa quanto às marcações de tempo: de curto, médio e longo prazo.

Quanto à execução das ações, existe pouco esclarecimento, ausência de relação entre as propostas e a indefinição de prazos para sua efetivação, questões que constituem problemas práticos do PNDH I. Neste processo de concepção do PNDH I, torna-se evidente a necessidade de sua formulação para a adequação do país aos acordos internacionais assinados, ponto reiterado no programa por diversas vezes. Também é possível perceber que o programa não consegue transpor o caráter genérico destes acordos internacionais para a objetividade necessária à efetivação destes direitos no Brasil.

2.3 SEGUNDO MANDATO DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Em 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi reeleito com base na alteração legislativa⁴³ de 1997, realizada durante seu primeiro mandato, e que garantia a possibilidade de reeleição por mais um período de quatro anos. Ainda sustentado pelo lastro do controle inflacionário, beneficiado pela estabilidade dos mercados internacionais – as crises mais graves chegaram apenas em 1997, como a crise asiática, e em 1998, a crise da Rússia (SALLUM JR., 1999, p. 36) –, e amplo apoio dos meios de comunicação, o bloco hegemônico que buscava a reeleição de Fernando Henrique Cardoso conseguiu a vitória eleitoral ainda em primeiro turno, conquistando pouco mais de 53% dos votos válidos.

Nem mesmo as mobilizações contrárias às reformas da previdência⁴⁴ e administrativas realizadas pelo governo retiraram sua força no campo eleitoral. Com discurso da necessidade de uma continuidade do governo para aplicação total das reformas, a coligação formada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), somados, em relação à coligação da eleição de 1994, ao Partido Social Democrático (PSD) e ao Partido Progressista Brasileiro (PPB), obteve a vitória eleitoral, sem nem mesmo colocar o seu candidato à disposição para debater propostas com os demais candidatos⁴⁵.

O resultado do pleito de 1998 pode ser conferido na tabela abaixo:

Tabela 2 - Resultado da Eleição – 1º turno – 1998

| Resultado da Eleição – 1º turno – 1998 | |
|--|--|
| UF (BRASIL) - Cargo (PRESIDENTE) - Situação (TODAS) - Partido (TODOS) | |

⁴³ A Emenda Constitucional que possibilitou a reeleição foi aprovada em 1997 em meio a muitas polêmicas. Após reportagem do jornal *Folha de São Paulo* denunciando a compra de votos na Câmara dos Deputados para a aprovação do projeto, os partidos de oposição alinharam-se solicitando a abertura de uma comissão parlamentar de inquérito – CPI, entretanto, com ativa participação do PMDB que comandava a casa através do então deputado federal Michel Temer, a comissão foi negada. O pedido de investigação encaminhado à Procuradoria-Geral da União – PGU, também foi recusado, não havendo, assim, encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal – STF, para prosseguimento do caso. A reportagem do jornal *Folha de São Paulo* está disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1997/05/13/2/#>> e a Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997 encontra-se acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm>. Acesso em: 17 abril. 2017.

⁴⁴ A reforma da previdência foi alvo de muita polêmica e de resistência por parte da oposição ao governo, tendo sua discussão no Congresso Nacional iniciado no ano interior. O projeto inicialmente encaminhado pelo executivo não foi aprovado na íntegra, sendo que o texto aprovado continha modificações substanciais ao projeto governista. Um dos pontos cruciais para o governo era o estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria – 60 anos para os homens e 55 para as mulheres –, desaprovado por apenas um voto na Câmara dos Deputados. A Emenda Constitucional referente a esta reforma está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 18 abril. 2017.

⁴⁵ Alegando ser necessário dedicar seu tempo a minimizar os efeitos da crise internacional na economia brasileira, Fernando Henrique Cardoso se recusou a participar de qualquer debate público durante o período eleitoral de 1998.

1-12 de 12 – Última atualização em: 15/12/2005 – Dados sujeitos a alteração

| Partido | Nr. | Candidato | Votos Nominais | Situação | %/Válidos | Coligação |
|----------------|------------|--------------------------|-----------------------|-----------------|------------------|--------------------------------|
| PTN | 19 | Thereza T. Ruiz | 166,138 | Não eleito | 0.245 | (sem coligação) |
| PSN | 31 | Vasco A. Neto | 109,003 | Não eleito | 0.161 | (sem coligação) |
| PMN | 33 | Ivan M. Da Frota | 251,336 | Não eleito | 0.371 | (sem coligação) |
| PSDB | 45 | Fernando H. Cardoso | 35,936,382 | Eleito | 53.064 | PPB / PTB / PFL / PSD / PSDB |
| PT do B | 70 | João de Deus B. de Jesus | 198,915 | Não eleito | 0.294 | (sem coligação) |
| PRONA | 56 | Eneas F. Carneiro | 1,447,089 | Não eleito | 2.137 | (sem coligação) |
| PSDC | 27 | José M. Eymael | 171,831 | Não eleito | 0.254 | (sem coligação) |
| PT | 13 | Luiz I. Lula Da Silva | 21,475,211 | Não eleito | 31.711 | PDT / PT / PCB / PSB / PC do B |
| PSC | 20 | Sergio Bueno | 124,569 | Não eleito | 0.184 | (sem coligação) |
| PV | 43 | Alfredo H. Syrkis | 212,983 | Não eleito | 0.314 | (sem coligação) |
| PSTU | 16 | José M. de Almeida | 202,659 | Não eleito | 0.299 | (sem coligação) |
| PPS | 23 | Ciro F. Gomes | 7,426,187 | Não eleito | 10.966 | PL / PPS / PAN |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.⁴⁶

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso teve como principal marca a reforma do Estado, de acordo com os parâmetros estipulados pela ideologia neoliberal. Além das reformas da previdência social e administrativas visando a diminuição da burocracia, o governo federal buscou aprovar, junto ao Congresso Nacional, outras medidas importantes para o seu ideário. Neste sentido, podemos concluir que o objetivo estipulado pelo bloco hegemônico foi bem-sucedido, uma vez que conseguiu a aprovação da maioria das propostas.

O governo Cardoso conseguiu isso através da aprovação quase integral de projetos de reforma constitucional e infra-constitucional que submeteu ao Congresso Nacional. Os mais relevantes foram: a) o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro; b) a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela PETROBRÁS, que se tornou concessionária do Estado (com pequenas regalias em relação a outras concessionárias privadas); c) a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites, etc.) a empresas privadas (antes empresas públicas tinham o monopólio das concessões).

Além de desencadear este conjunto de reformas constitucionais, o governo Fernando Henrique estimulou fortemente o Congresso a aprovar lei complementar regulando as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, já autorizadas pela Constituição (eletricidade, rodovias, ferrovias, etc.), conseguiu a aprovação de uma lei de proteção à propriedade industrial e aos direitos autorais nos moldes recomendados pelo GATT e preservou o programa de abertura comercial que já havia sido implementado. Sustentado pela legislação que permitia e regulava a venda de empresas estatais desde o período Collor e pelas reformas constitucionais

⁴⁶ Os resultados da eleição de 1998 podem ser consultados no site do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998>. Acesso em: 17 abri. 2017.

promovidas desde 1995, executou um enorme programa de privatizações e de venda de concessões tanto no âmbito federal como no estadual. (SALLUM JR., 1999, p. 32).

Entretanto, o cenário internacional, que em um primeiro momento era fortemente favorável às propostas governamentais, modificou-se, ainda no final do primeiro período de governo, obrigando assim, aos responsáveis pela gestão pública, utilizar grande parte de suas reservas cambiais e elevação constante da taxa de juros para manter a estabilidade monetária. Estas medidas garantiram que a moeda brasileira se mantivesse valorizada perante o dólar americano, o que facilitava a importação de produtos e assegurava o poder de compra da população. Entretanto, como efeito contrário, estas ações dificultavam a concorrência dos produtos nacionais com o mercado internacional e o crédito interno, desestabilizando a indústria nacional e, em última instância, elevando o índice de desemprego.

Dentro desse quadro geral, sublinhe-se que a política de contenção permanente das atividades econômicas traduziu-se em baixas taxas de crescimento do produto e, a partir de 1997, em altos índices de desemprego. Desta forma, embora a estabilização da moeda tenha provocado, de início, ganhos reais para as camadas assalariadas menos privilegiadas, a continuidade da política de câmbio apreciado e juros altos vem produzindo, desde 1996, uma regressão naquele processo e uma acentuada transferência de renda para os detentores de haveres financeiros. (SALLUM JR., 1999, p. 37).

Outro ponto importante implica que, esta política econômica, mantida pelo governo durante os períodos de crise internacional, forçou o crescimento da dívida pública de forma rápida, fazendo com que os gastos governamentais se mantivessem muito elevados.

Outro ponto a sublinhar é que a perpetuação das políticas cambial e monetária como substitutivo do ajuste fiscal acabou por elevar sistematicamente o endividamento público, principalmente em relação a credores internos⁴⁷, de tal forma que no último ano do primeiro governo Cardoso o pagamento de juros passou a ser o principal fator explicativo do crescimento do déficit público, maior que o déficit da previdência pública e privada (cf. SCHWARTSMAN, 1999, p. 20-21). Isso significa que, mesmo quando alterados os parâmetros básicos da política econômica, a dívida pública demandará que continue a haver transferências muito elevadas de recursos do conjunto da sociedade para o Estado, de modo que este possa satisfazer os seus credores. (SALLUM JR., 1999, p. 37).

Os resultados desta política neoliberal começaram a ser questionados por alguns grupos, principalmente da indústria nacional, pois os efeitos desaceleravam seu crescimento.

⁴⁷ Entre dezembro de 1994 e julho de 1998, a Dívida Líquida Total do setor público passou de 28,1% para 38,6% do PIB (36,3% apenas para os credores internos) (cf. SCHWARTSMAN, 1999, p. 21; SALLUM JR., 1999, p. 37).

[...] A enorme apreciação cambial apontou para a possibilidade de desindustrialização parcial do país pois, para as multinacionais de alguns setores (como as do setor automotivo), importar foi se tornando mais vantajoso do que produzir internamente, e porque ficou cada vez mais difícil para as empresas locais competir com os importados sem aumentar as compras de matérias primas e componentes no Exterior. (SALLUM JR., 1999, p. 34).

Desta forma, as pressões internas por melhores condições para a indústria nacional e pelo combate ao crescente desemprego obrigaram o governo a buscar refúgio em medidas pertinentes ao modelo liberal-desenvolvimentista. Sem deixar a predominância do modelo neoliberal arrefecer, o grupo no comando do país obrigou-se, por parcelas da elite, a retomar medidas protecionistas pertinentes ao projeto desenvolvimentista existente no Brasil desde Getúlio Vargas.

[...] O governo passou a tomar medidas compensatórias, tais como: criação do sistema de bandas cambiais móveis, desvalorização nominal e depois real, embora suave, do câmbio, aumento de tarifas alfandegárias para alguns produtos industriais, política industrial para o setor automotivo, ampliação extraordinária do volume de empréstimos pelo sistema do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com taxas especiais de juros (taxas de longo prazo), programação de investimentos em parceria com a iniciativa privada para a recuperação da infraestrutura econômica do país (Programa Brasil em Ação), programas de estímulo à exportação, seja por isenção de impostos para produtos agrícolas, seja por financiamento a juros subsidiados, renegociação das dívidas agrícolas, programas especiais de financiamento para setores industriais selecionados, de financiamento para pequenas e médias empresas e assim por diante.

Não cabe aqui analisar cada uma dessas iniciativas, mas a maioria delas contribuiu para a preservação e reestruturação do sistema econômico nacional e de vários setores específicos, inclusive tradicionais (como o setor de têxteis e de calçados). O que importa é que a maioria dessas medidas teve como fonte de inspiração aquilo que denominamos antes liberal-desenvolvimentismo. (SALLUM JR., 1999, p. 34).

Após a vitória eleitoral e a garantia de continuidade do governo por mais quatro anos, Fernando Henrique Cardoso e sua equipe optaram por tornar o câmbio flutuante, implicando em desvalorização monetária frente ao dólar americano, em cerca de 50% até o final de janeiro de 1999 (SALLUM JR., 1999, p. 36). Esta situação monetária não se alterou, permanecendo até os dias atuais o sistema de câmbio flutuante como padrão, com pontuais intervenções realizadas pelo Banco Central do Brasil, para impedir valorizações ou desvalorizações abruptas do valor da moeda nacional. Estas medidas impediram que o projeto neoliberal fosse implementado de forma tão forte no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, como aconteceu no primeiro.

2.4 O SEGUNDO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH II

Elaborado seis anos após a criação do PNDH I, o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II teve sua produção pautada no objetivo de atualizar o antigo programa. Se o PNDH I foi organizado no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o que, portanto, lhe conferia a tarefa de colocá-lo em prática, a segunda versão do programa foi gestada ao final do seu segundo mandato, deixando assim, a tarefa de implementar suas diretrizes para o próximo presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva.

Contudo, o processo de atualização do PNDH I começou logo no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, conformando as primeiras medidas para atualização do antigo plano ainda no ano de 1999. Novamente amparado pela parceria com o Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP, o governo federal procurou repetir o sistema de seminários temáticos utilizado na construção do PNDH I.

Apesar das críticas à falta de ações do governo federal para implementação das propostas contidas no PNDH I, realizadas por professores da USP e por membros do Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP, Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, possíveis de serem encontradas em artigos publicados por ambos⁴⁸, isto não constituiu um problema intransponível para nova parceria visando à construção do PNDH II, visto que, como já sinalizavam nos artigos, mesmo com uma implementação parcial, a existência de um PNDH em vigor no país significa um avanço no campo dos direitos humanos.

Estes seminários foram ampliados em relação aos realizados na produção do programa anterior, passando de seis para oito encontros, concretizados de dezembro de 1999 a agosto do ano 2000.

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 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. Para tanto, os seminários tiveram a seguinte dinâmica: em primeiro lugar, foi estabelecida mesa de trabalho com especialistas em direitos econômicos, sociais e culturais que proporcionaram elementos para reflexão e elaboração de propostas de cunho geral e específico. As mesas de trabalho procuraram contextualizar os debates e disponibilizar informações relativas ao mapeamento dos dados para a exigibilidade

⁴⁸ Em pelo menos dois artigos produzidos pelos membros do NEV/USP podemos encontrar críticas e elogios ao PNDH I, após sua produção. Nestes espaços é possível perceber que, para os autores, a realização de um Programa Nacional de Direitos Humanos é considerada um grande avanço no campo dos direitos humanos no Brasil. Para mais informações, consultar: NETO, Paulo de Mesquita. Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos. **Revista CEJ**, Vol. 1, n° 1 Jan/Abr 1997; e PINHEIRO, Paulo Sérgio; NETO, Paulo de Mesquita. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Revista de Estudos Avançados**, Vol. 11, n° 30, São Paulo, Maio/Ago 1997.

desses direitos no plano nacional e internacional, além de contar com a presença de convidados que procuraram suscitar reflexões sobre a atualização do PNDH no tocante aos direitos civis e políticos. (PNDH II, 2002, p. 34).

Os seminários eram semelhantes aos realizados para a construção da primeira versão do PNDH. Ao ampliar de seis para oito seminários e incluir a região centro-oeste, através do estado do Mato Grosso do Sul, o debate expandiu-se, mas não o suficiente para comprometer a representatividade de todos os estados da federação.

Em razão da dificuldade de deslocamento de representantes da sociedade civil dos estados vizinhos, e procurando garantir que os seminários tivessem uma representatividade regional e não se restringissem a uma reflexão meramente estadual, o NEV/USP e parceiros privilegiaram o convite a especialistas que pudessem proporcionar um maior conhecimento das necessidades e das expectativas referentes à proteção dos direitos humanos em toda a região coberta pelos seminários. (PNDH II, 2002, p. 34).

A solução encontrada pelo NEV/USP, para contornar esta falta de representatividade, envolveu o convite a especialistas e não eliminou totalmente o problema da falta de representatividade, pois, por mais que acrescentasse ao debate trazer um representante com os anseios de outras regiões, esta solução não substituiu inteiramente a realização de um seminário em outro local, visto que as demais entidades de cada região não possuíam a mesma possibilidade de participar do processo. Os seminários foram realizados sempre sob a organização do NEV/USP, mas em cada lugar contava também com o apoio de entidades locais, predominantemente por entidades ligadas ao governo e à Ordem dos Advogados do Brasil.

Quanto ao conteúdo de cada seminário:

A elaboração de propostas com relação aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais deu-se através da distribuição dos representantes da sociedade civil em dois grupos e, posteriormente, em grupos de trabalhos temáticos (saúde, educação, criança e adolescente, discriminação, etc.). Em praticamente todos os grupos temáticos, paralelamente à apresentação de propostas específicas, foram sugeridas novas formas de monitoramento do PNDH no seu conjunto, propostas referentes aos prazos de realização das metas, à forma de redação do próprio programa e à inclusão de novos temas.

Ao final dos trabalhos dos grupos foram feitas sessões plenárias para a leitura e discussão das propostas elaboradas. O NEV/USP e parceiros disponibilizaram endereços, e-mails, fax e telefones para o envio posterior de propostas. (PNDH II, 2002, p. 40).

O maior seminário realizado foi o primeiro, na cidade de São Paulo, de 01 a 04 de dezembro de 1999, na Pontifícia Universidade Católica - PUC. Entretanto, a maior parte dos

debatedores eram professores e pesquisadores da USP, principalmente os vinculados ao NEV/USP. Este evento contou com a seguinte programação:

01 de Dezembro

Painel: Globalização, Econômica, Políticas Neoliberais e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Expositores:

Prof. Dr. Celso Lafer – Professor Titular da Faculdade de Direito da USP

Prof. Dr. Paulo Sergio Pinheiro – Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP

Dr. Plínio de Arruda Sampaio – Conselheiro da Associação Brasileira de Reforma Agrária

Coordenador de Mesa:

Dr. Marcio Soletto Felipe – Procurador Geral do Estado

Painel: A Violação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Impacto no Exercício dos Direitos Cíveis e Políticos.

Expositores:

Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari – Professor Titular da Faculdade de Direito da USP

Profa. Dra. Maria Victoria Benavides – Professora Titular da Faculdade de Educação da USP

Prof. Dr. Dalmo Sérgio Cortella – Professor do Departamento de Tecnologia da PUC/SP

Coordenador de Mesa:

Dr. Antonio Funari Filho – Presidente da comissão Justiça e Paz

Grupos de Trabalho:

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Pobreza e Políticas Sociais

Moradia Educação e Saúde: Papel do Estado

Globalização Econômica, Políticas Neoliberais e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Violação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Impacto no Exercício dos Direitos Cíveis e Políticos

O Iluminismo e seu Impacto no Conceito de Direitos Humanos

Dia 02 de Dezembro

Painel: Proteção, Promoção e Violação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: A Responsabilidade dos Estados no Direito Interno e no Direito Internacional.

Ana Amélia e Silva – Professora do Departamento de Sociologia PUC/SP

Fábio Konder Comparato – Professor Titular da Faculdade de Direito da USP

Gilmar Mauro – Coordenador Nacional do MST

Coordenador de Mesa:

Sérgio Adorno – Pesquisador Associado do Núcleo de Estudos da Violência da USP

Dia 03 de Dezembro

Painel: Direito ao Trabalho e ao Desemprego.

Cristina Bruschini – Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas

Eduardo Suplicy – Senador da República

Paulo Singer – Professor Titular da Faculdade de Economia da USP

Coordenador de Mesa:

João Laerte Pacheco – Movimento Nacional de Direitos Humanos

Painel: Reforma Agrária e Função Social da Propriedade.

Francisco Graziano – Deputado Federal

Rui Portanova – Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Coordenador de Mesa:

Padre João Edenio dos Reis Valle – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. (PNDH II, 2002, p. 35).

O segundo seminário foi realizado em Brasília, entre os dias 24 e 25 de maio do ano 2000, durante a V Conferência Nacional de Direitos Humanos, com os painéis sendo apresentados no auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados.

Em 24/05, foram convidados para o Painel “Fases da Violência e Caminhos para a Paz”:

Deputado Marcos Rolim, Comissão de Direitos Humanos
 João Moreira Sales, cineasta
 Nancy Córdia, Núcleo de Estudos da Violência – USP
 Rubem Cesar Fernandes, Movimento Viva Rio

Em 25/05, foram convidados para o Painel “Apresentação do Relatório do Pacto Internacional dos DESC”:

Ver. Romeu Olmar Kilch, Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH
 Luciano Mariz Maia, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

Painel: “Estratégias para a Paz: Políticas Públicas de Combate à Violência” foram convidados:

Jurista Oscar Vilhena, Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Preservação do Delito e Tratamento do Delinqüente.

Professor Sérgio Adorno, Núcleo de Estudos da Violência – USP

Mesa de Trabalho:

Atualização do PNDH, Programas Estaduais e Municipais de Direitos Humanos

Expositores:

Deputados Pedro Wilson, Comissão de Educação e CDH da Câmara dos Deputados

Professor Fernando Salles, Núcleo de Estudos da Violência – USP

Coordenador: Oscar Gatica, MNDH. (PNDH II, 2002, p. 36).

Em Macapá, no estado do Amapá, aconteceu o terceiro encontro, entre os dias 19 e 20 de julho de 2000, contando com o apoio do governo local.

19/07 às 15:30hs – Sessão de Abertura

Prof. Paulo Sérgio Pinheiro – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

Dr. João Alberto Capibaribe – Governo do Estado do Amapá

19/07 às 16:30hs – Painel: O Programa Nacional de Direitos Humanos e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Dr. João Alberto Capibaribe – Governo do Estado do Amapá

Dra. Vera Lúcia Marques Tavares – Sociedade Paranaense de Defesa dos Direitos Humanos

Dr. Paulo Daniel Moraes – Conselho Indigenista Missionário

Deputada Janete Maria Goes Capibaribe – Deputada Estadual e Secretária de Indústria Comércio e Mineração do Estado do Amapá

20/07 às 9:00hs – Grupos de Trabalho para a elaboração de propostas de atualização do PNDH:

Direitos Cívicos e Políticos

Direitos Sociais e Econômicos. (PNDH II, 2002, p. 36).

Salvador mobilizou um único dia de evento, 22 de julho de 2000, dois dias após o encontro em Macapá. A discussão aconteceu na Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL, e

contou com o apoio da Universidade Estadual da Bahia, da Fundação e Administração e Pesquisas Econômicas e Sociais, do Ministério Público Estadual e da Fundação Escola do Ministério Público.

09hs – Sessão de Abertura

Dra. Flávia Piovesan – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

Profa. Ivete Alves do Sacramento – Universidade do Estado da Bahia

Edinaldo César Santos – Fundação de Administração e Pesquisa Econômico-Social

Dr. Fernando Steigeir Tourinho de Sá – Ministério Público Estadual

Dra. Nagila Maria Sales Brito – Fundação Escola do Ministério Público

10hs – Painel: O Programa Nacional de Direitos Humanos e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Dr. José Aparecido Ribeiro – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Dr. Luis Alberto da Silva – Movimento Negro Unificado

Dr. Juca Ferreira – Fundação Onda Azul

Dr. Álvaro Gomes – Sindicato dos Bancários da Bahia

14hs – Grupo de Trabalho para a Elaboração de Propostas de Atualização do PNDH: Direitos Cívicos e Políticos

Direitos Sociais e Econômicos. (PNDH II, 2002, p. 37).

Em João Pessoa, o seminário aconteceu no dia 27 de julho de 2000, no auditório da Assembleia Legislativa Estadual, apoiado pela Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão e Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa.

09hs – Sessão de Abertura

Deputado Antônio Nominando Diniz – Presidente da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba

Professor Paulo Sérgio Pinheiro – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

Professor Jader Nunes de Oliveira – Reitor da Universidade Federal da Paraíba

Maria de Nazaré Tavares Zenaide – Presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão

Deputado Luiz Couto – Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa

10hs – Painel: O programa Nacional de Direitos Humanos e os Direitos Sociais e Culturais

Prof. Luciano Mariz Maia – Procurador da República

Prof. Ivan Targino – Universidade Federal da Paraíba

Profa. Paula Franssinete Lins Duarte – Associação Paraibana de Amigos da Natureza – APAN

Dr. Jaime Benvenuto – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP

Dra. Lúcia Guerra – Apoio à organização Local dos Municípios Amigos da Criança e do Estado da Paraíba

14hs – Grupo de Trabalhos para a Elaboração de Propostas de Atualização do PNDH:

Direitos Cívicos e Políticos

Direitos Sociais e Econômicos. (PNDH II, 2002, p. 38).

No mesmo período do seminário de João Pessoa ocorreu uma pré-conferência em Natal – Rio Grande do Norte, denominada II Plenária de Entidades e Organizações da Sociedade Civil, com a participação das seguintes entidades:

Conselho de Direitos Humanos e Memória Popular – CDHMP
 Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Norte
 Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Natal
 Sindicato dos Trabalhadores em Águas e Esgotos do RN
 CENARTE – Centro de Estudos, Pesquisas e Ação Cultural
 Sociedade dos Poetas Vivos e Afins
 União da Juventude Socialista
 DHNet – Rede de Direitos Humanos e Cultura
 Grêmio Estudantil do CEFET – RN
 Diretório Central dos Estudantes – DCE/UFRN
 Organização Ecológica Verde Vida
 Liga Norterriograndense contra a AIDS
 Kilombo Organização Negra do RN
 Mandato Popular da Deputada Estadual Fátima Bezerra – PT/RN
 Mandato Popular do Vereador Olegário Passos – PT/Natal
 Partido Comunista do Brasil – PC do B
 Casa Renascer – Articulação do MNDH – RN
 Centro de Educação e Assessoria Herbert de Souza
 (PNDH II, 2002, p. 38).

Na data de 1º de agosto de 2000 foi realizado, no Plenarinho da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, o encontro da cidade de Porto Alegre para a discussão da atualização do PNDH. Este encontro contou com o apoio da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

09hs – Sessão de Abertura
 Deputada Maria do Rosário – Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
 Professor Paulo Sérgio Pinheiro – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
 Professor José Vicente Tavares – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
 10hs – Painel: O Programa Nacional de Direitos Humanos e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
 Flávio Koutzi, Chefe da Casa Civil, Governo do Estado do Rio Grande do Sul
 Virgínia Feix, Themis – Assessoria Jurídica de Gênero
 Domingos Silveira, Procurador da República
 Jacques Afonsin, Acesso – Cidadania e Direitos Humanos
 14hs – Grupo de Trabalhos para a Elaboração de Propostas de Atualização do PNDH:
 Direitos Cíveis e Políticos
 Direitos Sociais e Econômicos (PNDH II, 2002, p. 39).

Em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, o seminário foi realizado no dia 04 de agosto de 2000 e teve como apoiadores locais a Ordem dos Advogados do Brasil, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos Marçal Souza e a Universidade para o Desenvolvimento da Região do Pantanal – UNIDERP.

09hs – Sessão de Abertura

Fernando Salla, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

Carlos Marques, Ordem dos Advogados do Brasil

Eloíne Marques dos Santos, Centro de Defesa dos Direitos Humanos Marçal Souza

Pedro Chaves, Universidade para o Desenvolvimento da Região do Pantanal – UNIDERP

Geraldo Resende, Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul

10hs – Painel: O Programa Nacional de Direitos Humanos e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Carlos Marques, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB

Eloíne Marques dos Santos, Centro de Defesa dos Direitos Humanos Marçal Souza

Gizelle Fontoura, Universidade para o Desenvolvimento da Região do Pantanal – UNIDERP

Joathan Loureiro da Silva, Comissão de Direitos da OAB/MS

14hs – Grupo de Trabalhos para a Elaboração de Propostas de Atualização do PNDH:

Direitos Cíveis e Políticos

Direitos Sociais e Econômicos (PNDH II, 2002, p. 39).

Por fim, o último encontro aconteceu no Rio de Janeiro – RJ, nos dias 14 e 15 de agosto de 2000, na Ladeira da Glória, envolvendo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, o Instituto de Estudos da Religião – ISER, FASE e a Viva Rio – Balcão de Direitos, como apoiadores locais.

14/08 às 18:30hs – Sessão de Abertura

Paulo Sérgio Pinheiro – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

Candido, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Rubem César Fernandes, Viva Rio e Instituto de Estudos da Religião

Pedro Cláudio Cunha Bocaiúva, FASE

Regina Novaes – Instituto de Estudos da Religião

15/08 às 09hs – Painel: O Programa Nacional de Direitos Humanos e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Cláudio Beato, Universidade Federal de Minas Gerais

Chico Alencar, Presidente da Comissão de Direitos Humanos na Câmara dos Vereadores

Luis Carlos, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Pedro Strozenberg, Balcão de Direitos

15/08 às 11:30hs – Grupo de Trabalhos para a Elaboração de Propostas de Atualização do PNDH:

Direitos Cíveis e Políticos

Direitos Sociais e Econômicos (PNDH II, 2002, p. 40).

Além destes seminários, de 19 de dezembro de 2001 a 15 de março de 2002, realizou-se uma consulta pública pela internet. As pessoas físicas e jurídicas que enviaram contribuições foram:

Associação Brasileira de Educação, Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis, Associação Cearense Pró-Idosos – ACEPI, Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais, Associação de Pais e Amigos de Portadores da Síndrome de Down, Associação de Preservação da Cultura Cigana, Associação dos Refugiados Africanos no Brasil, CEDENPA/PA, Centro de Apoio ao Pescador de Três Marias, Centro de Voluntariado de Rio Claro, Comissão Especial do Idoso/CDDPH, Federação das Colônias de Pesca de Minas Gerais, Fórum Nacional de Educação em Direitos Humanos, Fundação Educacional São Carlos, Governo do Estado da Paraíba, Grupo Dignidade/PR, IBEAC/SP, INCRA, Ministério Público Federal, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Transportes, Movimento Gay Independente de São Paulo, Novo Mundo, Ordem dos Advogados do Brasil, Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, Prefeitura de Uberlândia, SEBRAE/MG, Sociedade Brasileira dos Ostimizados, UFSCAR/SP, UNESP/Assis/SP e Viva - Rio.

Adelzuita Maria da C. Silva, Adriano Rodrigo Ponce de Oliveira, Alcebíades Flávio da Silva, Ana Carolina Monte, Ana Paula Crosara de Resende, André Chagas, André Luiz Alves de Melo, Arandi Sale, Cecília Araújo, Celi Santos, Cláudia Gazol Moncada, Clareice Couto e Silva de Oliveira, Prates Denise Coelho, Dorival Roscito Jr., Fabiano Marques de Paula, Huguiney de Oliveira, Jan Polan Tadeu Kossobudzki, Jefferson Uanderley Jone, Maciel José Fernandes, José Leopoldo Cunha e Silva, Josuel F. Silva, Lauri Krüger, Letícia Massula, Marcelo Taborda, Malvina Muszkat, Manoel Inácio, Maria Joana Pereira Rego, Mauro Nobre Maschieto, Namir Almo de Oliveira, Nelson Longuiño Og Oliveira e Souza, Rafael Lamieszek Pinheiro, Roberto Silva, Sandra Lerda Simone Scupinari, Tomás de Aquino Sampaio, Valmir N. Machado. (PNDH II, 2002, p. 50).

Ao todo, 454 entidades participaram dos seminários organizados pelo NEV/USP, muitas delas atuando nas mais diversas áreas, desde instituições voltadas especificamente para defesa e promoção dos direitos humanos até grupos cujo objetivo envolve a luta por direitos mais específicos, como o direito do consumidor.

Para uma melhor compreensão dos grupos que colaboraram na elaboração do PNDH II, agrupamos estas entidades por afinidade na sua área de atuação. Assim, percebemos quais os temas podem ter recebido maior atenção, uma vez que, quanto maior a concentração de entidades atuando em uma mesma área, maior a possibilidade destas áreas terem atenção direcionada nos debates e, portanto, refletir no resultado final do PNDH II.

Contudo, a divisão das entidades participantes por temática de atuação não gera necessariamente um resultado igual ao número de entidades participantes dos seminários, uma vez que, uma entidade pode atuar em um ou mais campos prioritariamente, como no caso de entidades de mulheres negras, que atuavam tanto no campo do direito da mulher, quanto no direito das populações negras. O quadro a seguir mostra o número de entidades em cada um

dos campos de atuação:

Quadro 1 - Tipo e número de entidades envolvidas na elaboração do PNDH II

| Tipos de Entidades envolvidas na elaboração do PNDH II | Número de entidades envolvidas no processo de elaboração do PNDH II |
|---|---|
| Grupos em defesa dos direitos humanos e cidadania | 60 |
| Grupos e organizações internacionais | 13 |
| Entidades governamentais | 46 |
| Grupos e entidades ligadas ao direito à saúde | 60 |
| Entidades ligadas ao direito à educação | 93 |
| Entidades pelos direitos das mulheres | 56 |
| Entidades ligadas ao direito dos negros | 16 |
| Entidades ligadas aos direitos dos portadores de deficiência | 8 |
| Entidades ligadas aos direitos de crianças e adolescentes | 23 |
| Entidades ligadas aos direitos dos indígenas | 3 |
| Entidades ligadas aos direitos da população GLTTB ⁴⁹ | 3 |
| Entidades ligadas aos direitos dos idosos | 2 |
| Entidades ligadas às questões do campo | 16 |
| Ordens, sindicatos, conselhos e federações de trabalhadores | 25 |
| Grupos e entidades religiosas | 41 |
| Associações de moradores e conselhos comunitários | 13 |
| Grupos e entidades ligadas as questões ambientais | 14 |
| Entidades ligadas às questões de segurança pública | 8 |
| Grupos e entidades ligadas ao direito à cultura | 15 |
| Entidades do direito do consumidor | 2 |

⁴⁹ A sigla GLTTB utilizada aqui, é encontrada assim no Programa Nacional de Direitos Humanos II, representando: Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais.

| | |
|--|----|
| Grupos e entidades ligadas ao fornecimento de apoio jurídico | 21 |
| Entidades ligadas aos direitos de imprensa | 5 |
| Entidades ligadas ao direito da população em situação de rua | 5 |
| Outros | 13 |

Fonte: Elaboração do autor.

Através desta divisão por área de atuação, observamos que as entidades ligadas aos campos da educação, saúde e direitos humanos concentram o maior quantitativo de grupos ligados ao tema. Nestes campos, os tópicos específicos de educação e saúde comportam propostas de ação desde o item 295 ao 379, de um total de 518 existentes no programa, o que contempla pouco mais de 14 % do PNDH II.

Já as entidades que lutam pelos direitos de grupos específicos, como: mulheres, negros, portadores de deficiência, crianças e adolescentes, indígenas, idosos e GLTTB, somam 111, tendo ações propostas para estes grupos no tópico “Garantia do direito à igualdade”, contemplando os itens 119 a 294, representando um total de 34 % do programa. Somados, estes grupos representam mais da metade das entidades presentes nos 8 seminários realizados, e como resultado final do PNDH II, localizamos 48 % das ações propostas voltadas aos temas referentes às áreas de atuação destas entidades.

Entretanto, desconhecemos os motivos de estas, e não outras entidades optarem por participar dos seminários. Os temas propostos para cada seminário foram decididos pelo governo e pelo NEV/USP, podendo ou não, ter influenciado a adesão desta ou daquela entidade. Importa considerar que o número de entidades ligadas ao governo foi bem substancial, e dentre elas, a grande maioria discutia as temáticas amplamente contempladas no PNDH II.

2.5 PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS II – ESTRUTURA E CONTEÚDO

O PNDH II possui estrutura bastante similar ao primeiro programa, contando com uma introdução, um prefácio escrito por Fernando Henrique Cardoso, e 15 tópicos apresentando 518 propostas de ação. Por fim, o programa apresenta um posfácio referente ao processo de construção do documento, expondo dados, entidades participantes e método de construção,

conforme vimos no item anterior desta dissertação.

A introdução apresenta um breve resumo do que o governo federal considera como realizações referentes ao PNDH I para o Brasil, salientando que “a criação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, no âmbito do Ministério da Justiça, possibilitou o engajamento efetivo do Governo Federal em ações voltadas para a proteção e promoção de direitos humanos.” (PNDH II, 2002, p. 2). Ainda, nesta parte introdutória, consta um breve resumo a respeito das medidas legislativas criadas em decorrência da existência do PNDH I, que, sem tais proposições elaboradas junto ao PNDH I, dificilmente seriam adotadas. Fazem parte do documento as seguintes competências:

[...] 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. (PNDH II, 2002, p. 2).

Na sequência, destaca-se a importância do plano para a adequação do Brasil e sua legislação aos tratados internacionais, dos quais o país era signatário, bem como a possibilidade de troca de experiências, contribuindo para a implementação dos direitos humanos em outros países e recebendo informações e trabalhos capazes de auxiliar na implementação destes direitos internamente. Invoca-se o pioneirismo do país, por ser um dos primeiros países a elaborar um programa específico de direitos humanos.

Em âmbito interno, o programa apontou a ampliação da discussão em todo território nacional sobre a questão dos direitos humanos, trazendo mais informação à sociedade e possibilidades de desenvolvimento de novos trabalhos por parte do poder público. Por fim, indica-se que o programa deve ser implementado a partir de 2002, com os recursos orçamentários já estabelecidos no Plano Plurianual (PPA 2000 – 2003). Discutia-se que a construção do Plano Plurianual (PPA 2004 – 2007) fosse orientada pelas ações propostas no PNDH II.

O PNDH II será implementado, a partir de 2002, com os recursos orçamentários previstos no atual Plano Plurianual (PPA 2000-2003) e na lei orçamentária anual. Embora a revisão do Programa Nacional esteja sendo apresentada à sociedade brasileira a pouco mais de um ano da posse do novo governo, os compromissos

expressos no texto quanto à promoção e proteção dos direitos humanos transcendem a atual administração e se projetam no tempo, independentemente da orientação política das futuras gestões. Nesse sentido, o PNDH 2 deverá influenciar a discussão, no transcurso de 2003, do Plano Plurianual 2004-2007. O Programa Nacional servirá também de parâmetro e orientação para a definição dos programas sociais a serem desenvolvidos no País até 2007, ano em que se procederia a nova revisão do PNDH. (PNDH II, 2002, p. 3).

Fernando Henrique Cardoso, no prefácio deste documento, novamente enfatizou a importância do Programa Nacional de Direitos Humanos, bem como o reconhecimento do governo sobre a necessidade de atuar nesta área. O autor, à época Presidente da República, advertiu quanto à atualização do programa de acordo com a nova conjuntura histórica existente, de forma a aprofundar cada vez mais a efetivação destes direitos no país.

Quanto às propostas de ações, 518 no total, dividem-se em 15 tópicos, alguns subdivididos em outros itens:

- 1 – Propostas Gerais.
- 2 – Garantia do Direito à Vida.
- 3 – Garantia do Direito à Justiça.
- 4 – Garantia do Direito à Liberdade – Opinião e Expressão, Crença e Culto, Orientação Sexual.
- 5 – Garantia do Direito à Igualdade – Crianças e Adolescentes, Mulheres, Afrodescendentes, Povos Indígenas, Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB, Estrangeiros, Refugiados e Migrantes, Ciganos, Pessoas Portadoras de Deficiência, Idosos.
- 6 – Garantia do Direito à Educação.
- 7 – Garantia do Direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social – Saúde Mental, Dependência Química, HIV/AIDS.
- 8 – Garantia do Direito ao Trabalho – Acesso a Terra.
- 9 – Garantia do Direito à Moradia.
- 10 – Garantia do Direito a um Meio Ambiente Saudável.
- 11 – Garantia do Direito à Alimentação.
- 12 – Garantia do Direito à Cultura e ao Lazer.
- 13 – Educação, Conscientização e Mobilização.
- 14 – Inserção nos Sistemas Internacionais de Proteção.
- 15 – Implementação e Monitoramento.

Esta versão do PNDH, diferente da primeira, não estipulou prazo para efetivação de cada ação, deixando que o governo a coloque em prática a qualquer tempo. O documento

apresenta uma ampliação quanto aos temas abordados pelas propostas de ação de forma significativa, uma vez que esta versão consolidou 15 tópicos, ao invés de 6, como na primeira versão do programa. Áreas como saúde, previdência, assistência social, educação, entre outras, foram contempladas no PNDH II.

Entretanto, para efeito de comparação, observamos de forma mais profunda os mesmos temas analisados na versão anterior do programa, os quesitos que dizem respeito à imprensa e liberdade de expressão, no tópico 3 – *Garantia e direito à liberdade*, item 1 – *Opinião e Expressão*, e a referência aos direitos de grupos específicos, no tópico 4 – *Garantia do direito à igualdade*.

O tópico sobre liberdade de expressão e imprensa foi ampliado em relação ao primeiro PNDH, passando de 6 propostas de ação para 13:

Garantia do Direito à Liberdade

Opinião e Expressão

96. Promover debate com todos os setores vinculados ao tema da liberdade de expressão e da classificação indicativa de espetáculos e diversões públicas, buscando uma ação integrada e voltada para o interesse público.

97. Estabelecer diálogo com os produtores e distribuidores de programação visando à cooperação e sensibilização desses segmentos para o cumprimento da legislação em vigor e construção de uma cultura de direitos humanos.

98. Apoiar o funcionamento da Coordenação Geral de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, de modo a dotá-la de capacidade operativa compatível com sua missão institucional.

99. Criar um sistema de avaliação permanente sobre os critérios de classificação indicativa e faixa etária.

100. Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, a violência, a tortura, o racismo e outras formas de discriminação, a ação de grupos de extermínio e a pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e a adotar as medidas legais pertinentes.

101. Apoiar a instalação, no âmbito do Poder Legislativo, do Conselho de Comunicação Social, com o objetivo de garantir o controle democrático das concessões de rádio e televisão, regulamentar o uso dos meios de comunicação social e coibir práticas contrárias aos direitos humanos.

102. Garantir a possibilidade de fiscalização da programação das emissoras de rádio e televisão, com vistas a assegurar o controle social sobre os meios de comunicação e a penalizar, na forma da lei, as empresas de telecomunicação que veicularem programação ou publicidade atentatória aos direitos humanos.

103. Coibir a propaganda de idéias neonazistas e outras ideologias que pregam a violência, particularmente contra grupos minoritários.

104. Propor legislação visando a coibir o uso da Internet para incentivar práticas de violação dos direitos humanos.

105. Garantir a imparcialidade, o contraditório e o direito de resposta na veiculação de informações, de modo a assegurar a todos os cidadãos o direito de informar e ser informado.

106. Apoiar formas de democratização da produção de informações, a exemplo das rádios e televisões comunitárias, assegurando a participação dos grupos raciais e/ou vulneráveis que compõem a sociedade brasileira.

107. Coibir a utilização de recursos públicos, inclusive de bancos oficiais, fundações, empresas públicas e de economia mista, para patrocinar eventos e programas que estimulem a prática de violência.

108. Apoiar, junto aos meios de comunicação, iniciativas destinadas a elevar a auto-

estima dos afrodescendentes, povos indígenas e outros grupos historicamente vitimizados pelo racismo e outras formas de discriminação. (PNDH II, 2002, p. 11).

Apesar da ampliação, as ações propostas não diferem, de maneira significativa, das ações presentes no programa anterior, sendo que, a maior parte delas propunham coibir programas de rádio e televisão cujas abordagens afrontem os direitos humanos, procurando assim, estabelecer uma classificação à programação ofertada de acordo com seu teor.

Cabe destacar que, pela primeira vez, o PNDH apresentou uma proposta de democratização dos meios de comunicação e mídia, por meio da proposta de ação 101, pautando a criação do Conselho de Comunicação Social, objetivando “garantir o controle democrático das concessões de rádio e televisão, regulamentar o uso dos meios de comunicação social e coibir práticas contrárias aos direitos humanos.” (PNDH II, 2002, p. 11).

O tópico 4 - *Garantia do direito à igualdade*, aponta uma abordagem ampliada em relação aos temas trabalhados no programa anterior, com uma expansão de itens e propostas de ação. Ao todo, tratam-se de 9 itens: Crianças e Adolescentes, Mulheres, Afrodescendentes, Povos Indígenas, Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB, Estrangeiros, Refugiados e Migrantes, Ciganos, Pessoas Portadoras de Deficiência, Idosos, ao passo que o programa anterior trazia 7 componentes. Foram incluídos nesta seção o tema dos direitos de Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB e dos povos Ciganos.

Seis propostas de ações gerais foram mencionadas neste tópico 4:

119. Apoiar o funcionamento e a implementação das resoluções do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, no âmbito do Ministério da Justiça.

120. Estimular a divulgação e a aplicação da legislação antidiscriminatória, assim como a revogação de normas discriminatórias na legislação infraconstitucional.

121. Estimular a criação de canais de acesso direto e regular da população a informações e documentos governamentais, especialmente a dados sobre a tramitação de investigações e processos legais relativos a casos de violação de direitos humanos.

122. Apoiar a adoção, pelo poder público e pela iniciativa privada, de políticas de ação afirmativa como forma de combater a desigualdade.

123. Promover estudos para alteração da Lei de Licitações Públicas de modo a possibilitar que, uma vez esgotados todos os procedimentos licitatórios, configurando-se empate, o critério de desempate – hoje definido por sorteio – seja substituído pelo critério de adoção, por parte dos licitantes, de políticas de ação afirmativa em favor de grupos discriminados.

124. Apoiar a inclusão nos currículos escolares de informações sobre o problema da discriminação na sociedade brasileira e sobre o direito de todos os grupos e indivíduos a um tratamento igualitário perante a lei. (PNDH II, 2002, p. 13).

Estas propostas de ações diferem das indicações gerais, no tópico equivalente do

PNDH I, quanto ao seu conteúdo, mas ainda apresentam problemas quanto à falta de definição sobre a responsabilidade por sua execução, somada à falta de prazo para ser posta em prática. Este modelo de proposta de ação persiste por todo o PNDH II, com propostas sem definição de responsáveis pela sua execução e de tempo para implementação.

O primeiro item trabalhado neste ponto do PNDH II trata de crianças e adolescentes, contendo as seguintes propostas: fortalecer os conselhos referentes ao assunto; promover campanhas educativas sobre direitos deste público; consolidar os órgãos públicos que garantem estes direitos; agenciar pesquisas; capacitar os profissionais que atuam neste campo; estabelecer parcerias com as entidades da sociedade civil que operam no combate à violência com crianças e adolescentes; organizar parcerias para os serviços de proteção; trabalhar em conjunto com as famílias em situações conflituosas; adequar legislações; prevenir a violência sobre este público; apoiar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade; combater à exploração sexual e pedofilia; amparar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; defender a criação de aprendizado profissional na rede pública e privada; promover o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA; favorecer campanhas de esclarecimento que tenham como objetivo assegurar a inimputabilidade penal até os 18 anos de idade; colaborar na adoção de medidas socioeducativas em meio aberto; reordenar as instituições privativas de liberdade; articular o trabalho de órgãos da segurança pública com as instituições do Poder Judiciário; estimular medidas que permitam a adoção aos requerentes de maneira independente de sua orientação sexual; reforçar o caráter excepcional das adoções internacionais; promover as propostas existentes na Convenção de Haia para este público. Este item, referente às questões pertinentes à criança e ao adolescente, apresenta 50 propostas de ação, tornando-o, assim, o maior dos itens contidos neste tópico.

Na sequência, o tema trabalhado remete aos direitos das mulheres e apresenta 18 propostas de ação: apoiar as atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM; estimular a formulação de programas para promover a igualdade de direitos; trabalhar a igualdade de gênero nas escolas através dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN; promover cursos de capacitação política para mulheres; regulamentar o Artigo 7º, inciso XX da Constituição Federal, que prevê a proteção do mercado de trabalho da mulher; organizar estudos sobre as condições das mulheres no campo de trabalho; amparar o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher – PAISM; respaldar a formação de profissionais para atuar em questões de gênero, violência doméstica e sexual praticada contra mulheres; reforçar os dispositivos do Código Penal no combate a violência contra a mulher; alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal; impedir a utilização da tese da

“legítima defesa da honra” como fator atenuante em casos de homicídio de mulheres; fortalecer o Programa Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher; criar delegacias especializadas no atendimento à mulher – DEAM; proporcionar a criação de serviços de disque-denúncia para casos de violência contra a mulher; apoiar programas voltados para a defesa dos direitos de profissionais do sexo; expandir e revigorar a rede de casas-abrigo em todo o país; articular os serviços de proteção à mulher em escala federal, estadual e municipal; atuar na prevenção da violência doméstica e sexual contra as mulheres; e estimular a utilização de alternativas junto ao fortalecimento de serviços de atendimento profissional ao homem agressor.

O programa apresenta como propostas de ações para os afrodescendentes: apoiar o reconhecimento de que a escravidão constituía uma violação aos direitos humanos; reconhecer que os negros são marginalizados econômica, social e politicamente devido aos efeitos da escravidão; adotar políticas afirmativas visando melhorias nas condições de educação e emprego; criar uma base de dados nacional sobre a situação socioeconômica dos afrodescendentes; estudar a viabilidade da criação de fundos de reparação social para ações afirmativas; defender a diversidade no ambiente de trabalho junto a iniciativa privada; implementar políticas condizentes com os acordos internacionais dos quais o país era signatário; estimular a criação e o funcionamento de programas de assistência e orientação jurídica; regulamentar as terras pertencentes a quilombolas; identificar e cadastrar os quilombos remanescentes; remover possíveis grileiros em áreas consideradas quilombos; instituir unidade no INCRA visando prestar auxílio rural para afrodescendentes; auxiliar na preservação da cultura negra; inserir afrodescendentes nas propagandas de instituições públicas; evitar os estereótipos depreciativos em meio a publicidade; verificar a possibilidade de agravamento das penas por crimes de racismo, discriminação racial e xenofobia; incluir o quesito raça/cor em sistemas de informação e registros públicos; promover o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTEDEO; incentivar a participação de afrodescendentes em conselhos federais, estaduais e municipais; estimular as secretarias de segurança pública a realizarem cursos de combate ao racismo e preconceito; inserir a história e cultura negra nos livros didáticos; e fortalecer a Fundação Cultural Palmares – FCP.

Para os povos indígenas, o PNDH II apresentou 23 propostas visando efetivar e garantir os direitos humanos quanto a estes povos: formular políticas públicas de proteção e promoção de direitos aos indígenas; abandonar políticas públicas integracionistas,

assistencialistas e discriminatórias para com estes povos; reestruturar a Fundação Nacional do Índio – FUNAI; promover melhores condições para o desenvolvimento do trabalho da FUNAI; apoiar a revisão do Estatuto do Índio (Lei 6.001/73); garantir a participação dos indígenas na formulação de políticas públicas voltadas para si; assegurar o direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas; demarcar e regularizar as terras que por ventura ainda não tenham sido regularizadas e divulgar essa regulamentação a fim de evitar conflitos com o restante da sociedade local; afirmar aos povos indígenas assistência na área da saúde e educação; promover linhas de crédito e concessão de bolsas de estudo no ensino superior; implementar políticas de comunicação e informação; auxiliar através da Polícia Federal, o IBAMA e as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente a realização de programas de gestão da terra; viabilizar programas e ações voltados para a ocupação sustentável de espaços estratégicos no interior das terras indígenas; implementar a criação e divulgação de dados e informações sobre os povos indígenas; inserir a cultura e história indígena nos livros didáticos; proporcionar serviços específicos de assistência jurídica para indivíduos e comunidades indígenas; atestar o direito à exploração da biodiversidade existente em suas terras; desenvolver políticas de proteção do patrimônio cultural e biológico e dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas.

Quanto ao item referente aos gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais – GLTTB, houve uma alteração em relação ao PNDH I, contemplando assim, uma parcela da população que ainda não possuía espaço específico no PNDH. As ações propostas para esse grupo foram: promover a coleta e a divulgação de informações estatísticas sobre a situação sócio demográfica dos GLTTB; agenciar o combate à violência contra os GLTTB; propor políticas de combate às diferenças individuais e à eliminação dos estereótipos depreciativos com relação aos GLTTB; realizar cursos de formação de agentes de segurança pública e operadores do direito com intuito de combater o preconceito; apoiar a criação de instâncias especializadas de atendimento a casos de discriminação e violência contra GLTTB no Poder Judiciário, no Ministério Público e no Sistema de Segurança Pública; encaminhar políticas públicas visando o desenvolvimento econômico e social da comunidade GLTTB; incentivar programas de orientação familiar e escolar para a resolução de conflitos relacionados à livre orientação sexual; motivar campanhas junto aos profissionais da saúde e do direito para o esclarecimento de conceitos científicos e éticos relacionados à comunidade GLTTB; e sensibilizar os profissionais da comunicação quanto aos direitos da comunidade GLTTB.

Para o grupo de estrangeiros, refugiados e migrantes, o PNDH II enfatizou as seguintes propostas de ações: apoiar o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE;

implementar a Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo Adicional de 1966; capacitar as autoridades envolvidas na política nacional de refugiados; promover e difundir pesquisas que visem os direitos dos refugiados; apoiar projetos públicos e privados que procurem dar capacitação para o mercado de trabalho, bem como informar a situação do refugiado para este fim; regularizar a situação de estrangeiros no país; adotar medidas para impedir e punir a violência e a discriminação contra estrangeiros no Brasil e brasileiros no exterior; e atualizar as leis de imigração e naturalização do Brasil.

Visando promover os direitos humanos para os povos ciganos, o PNDH II apresentou as seguintes propostas: incentivar os direitos humanos aos povos ciganos; apoiar a realização de estudos e pesquisas sobre a história, cultura e tradições da comunidade cigana; amparar projetos educativos que visem combater os estereótipos depreciativos com respeito aos ciganos; incentivar a criação de cooperativas de trabalho para ciganos; fornecer estrutura necessária a locais onde existam acampamentos ciganos; e sensibilizar as comunidades ciganas para a necessidade de realizar o registro de nascimento dos filhos.

Em relação aos portadores de deficiência, o PNDH II elaborou também algumas propostas de ações: apoiar o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE e demais conselhos vinculados ao tema; melhorar as condições de acessibilidade a prédios públicos e comerciais; regulamentar a Lei nº 10.048/2000 de modo a assegurar a adoção de critérios de acessibilidade na produção de veículos destinados ao transporte coletivo; facilitar o acesso a serviços públicos; formular um plano nacional de ações integradas na área da deficiência entre instituições governamentais e não governamentais; possibilitar o acesso à informação junto aos meios de comunicação; estender a estados e municípios o Sistema Nacional de Informações sobre Deficiência – SICORDE; defender programas de tratamento de pessoas portadoras de deficiência mental e portadores de condutas típicas – autismo; apoiar a promoção de educação profissional; oferecer treinamento à polícia para lidar com portadores de deficiência mental, auditiva e autismo; incentivar o reingresso de portadores de deficiência ao trabalho, mediante a readaptação; aumentar a representação de portadores de deficiência na elaboração de planos diretores das cidades; garantir a acessibilidade nos projetos habitacionais; assegurar a qualidade de produtos fornecidos pelo governo, como próteses e órteses; difundir informações sobre a acessibilidade; e capacitar agentes públicos.

Por fim, para os idosos, as propostas de ação contidas no PNDH II possuem o seguinte objetivo: criar, fortalecer e descentralizar programas de assistência aos idosos, de acordo com

a Lei nº 8.842/94, de forma a contribuir para sua integração à família e à sociedade e a incentivar o atendimento no seu próprio ambiente; apoiar o conselho do idoso; estimular a fiscalização e o controle social dos centros de atendimento a idosos; proporcionar capacitação aos cuidadores; facilitar o acesso e a locomoção de idosos pela cidade; oferecer atendimento prioritário; estimular a educação continuada e permanente de idosos e apoiar a implantação de programas “voluntário idoso”; favorecer programas de estímulo ao trabalho do idoso, inclusive por meio de cooperativas de produção e de serviços; desenvolver programas de habitação adequados para idosos; incentivar que o documento de identidade seja aceito como comprobatório para concessão de passe livre em transporte público; instigar o combate à violência e à discriminação de idosos; responsabilizar os familiares pelo respectivo abandono de idosos; e incentivar a criação, nos estados e municípios, de serviços telefônicos de informação, orientação e recepção de denúncias (disque – idoso).

Analisando estes dois tópicos do PNDH II e utilizando-os como referência para o programa inteiro, percebemos que, assim como o PNDH I, apresentam uma série de ações genéricas e sem interligação umas com as outras, possibilitando que uma área do programa seja executada enquanto outra fica negligenciada. Outro ponto importante envolve a indefinição da instituição responsável pela implementação de cada proposta de ação, deixando em aberto até mesmo a possibilidade de o órgão responsável pela efetivação da proposta ser uma instituição não-governamental.

Divergente da abordagem do PNDH I, a nova versão do programa não apresentou nenhum condicionante de tempo quanto à execução das propostas de ação, expondo apenas o indicativo de que as ações devem ser consideradas durante a elaboração do próximo Plano Plurianual (PPA 2004 – 2007), realizado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

3 O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO, O GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III

O pleito eleitoral do ano de 2002 representou a saída do Partido da Social Democracia Brasileira do governo federal, uma vez que o candidato apresentado pelo partido, José Serra, não conseguiu repetir o desempenho eleitoral de Fernando Henrique Cardoso. Em meio à crise cambial, aumento do desemprego, taxa de juros elevada e dificuldades enfrentadas pela indústria nacional, Fernando Henrique Cardoso não alcançou condições de manter elevado o prestígio do projeto neoliberal a ponto de conseguir proporcionar que seu ex-ministro da saúde viesse a ser eleito.

Em contrapartida, Luiz Inácio Lula da Silva conseguiu congregiar em torno de sua candidatura interesses diversos, de grupos sociais distintos. Juntamente a um discurso comprometido com uma real democratização da sociedade brasileira, Lula também apresentava propostas indicando que seu governo trabalharia pela retomada de um processo de desenvolvimentismo nacional, através da implementação de políticas de proteção e expansão da produção industrial (SILVA, 2002).

Outros pontos que cativaram a adesão de grupos diversos em torno de sua candidatura foram a promessa de uma forte ampliação do mercado consumidor interno, algo que poderia gerar maior segurança frente flutuações enfrentadas pela economia internacional, e a combinação entre a atividade econômica e as políticas sociais a serem implementadas, permitindo que a iniciativa privada não perdesse o espaço conquistado na última década para o governo e, em alguns casos, até ampliando a sua parcela de participação no mercado interno brasileiro.

Em sua “Carta aberta ao povo brasileiro”⁵⁰, apresentada em 22 de junho de 2002, ou seja, 4 meses antes da eleição, Lula conclamava pela formação de uma união nacional para reestruturar o país e sair da crise. Introduzida durante encontro do Partido dos Trabalhadores para apresentar o programa de governo elaborado pela coligação partidária, a carta direcionava a culpa pela crise nacional para a política econômica desenvolvida pelo governo federal.

O documento demonstrava as intenções da coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, que contava não apenas com membros das classes subalternas, mas também, com setores inteiros da classe dominante descontente com os rumos do projeto

⁵⁰ SILVA. Luiz Inácio Lula da. **Carta aberta ao povo brasileiro**. 2002. Encontra-se disponível para consulta na íntegra em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaapovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2017.

neoliberal, para modificar o panorama existente, evidenciando, em vários momentos, que suas propostas traziam a necessidade da retomada do crescimento da indústria nacional para a superação da crise.

[...] **Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto.** Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país.

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de **criar um amplo mercado interno de consumo de massas.**

Quer abrir o caminho de **combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais** consistentes e criativas. O caminho das **reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país**, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional.

O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. [...] (SILVA, 2002, p. 1, grifos meus).

E ainda:

[...] O atual governo estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do crescimento. Com a política de sobrevalorização artificial de nossa moeda no primeiro mandato e **com a ausência de políticas industriais de estímulo à capacidade produtiva**, o governo não trabalhou como podia para aumentar a competitividade da economia. (SILVA, 2002, p. 5, grifo meu).

Esta união, indicada por Lula, estabelecida entre diversos setores da sociedade brasileira, não permaneceu restrita ao “apoio extraoficial”, sendo observada na própria coligação partidária que concorreu ao pleito eleitoral, uma vez que tal coligação contava com a participação de partidos historicamente vinculados ao empresariado nacional. A coligação encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, trazia também o Partido Liberal – PL, que inclusive fez de José Alencar⁵¹ o candidato à vice-presidente, o Partido Comunista do Brasil – PC do B, o Partido da Mobilização Nacional – PMN e o Partido Comunista Brasileiro – PCB. A coligação que lutava pela permanência no comando do governo federal era formada pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, com o candidato a presidente José Serra, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, tendo a candidata Rita Camata como vice.⁵²

⁵¹ José Alencar Gomes da Silva, empresário brasileiro ligado à indústria têxtil, teve vínculo partidário com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, até 2002, quando deixou o partido para ingressar no Partido Liberal – PL, onde permaneceu até o ano de 2005, quando então aliou-se ao Partido Republicano Brasileiro – PRB. José Alencar foi senador entre os anos de 1999 e 2002, Vice-Presidente da República de 2003 a 2010 e Ministro da Defesa de 2004 a 2006.

⁵² Esta foi a primeira vez que o PMDB participou de uma coligação à Presidência da República, sem contar com o candidato principal da chapa eleitoral, sendo que em 1989 lançou a candidatura de Ulysses Guimarães, que obteve apenas o 7º lugar no resultado final, e Orestes Quércia, em 1994, obtendo o 4º lugar ao final do processo eleitoral. Nas eleições presidenciais de 1998 o partido optou por não fazer parte de nenhuma coligação, entretanto, após o resultado final, aderiu rapidamente ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

O processo eleitoral de 2002 teve o seguinte resultado no 1º turno:

Tabela 3 - Resultado da Eleição – 1º turno – 2002

| Resultado da Eleição – 1º turno – 2002⁵³ | | | | | | |
|--|------------|---|-----------------------|-----------------|------------------|-------------------------------|
| UF (BRASIL) - Cargo (PRESIDENTE) - Situação (TODAS) - Partido (TODOS) | | | | | | |
| 1/6 de 6 – Última atualização em: 18/10/2005 – Dados sujeitos a alteração | | | | | | |
| Partido | Nr. | Candidato | Votos Nominais | Situação | %/Válidos | Coligação |
| PSDB | 45 | José Serra | 19,705,445 | 2º turno | 23.196 | PSDB / PMDB |
| PT | 13 | Luiz I. Lula da Silva | 39,455,233 | 2º turno | 46.444 | PT / PL / PC do B / PMN / PCB |
| PCO | 29 | Rui C. Pimenta | 38,619 | Não eleito | 0.045 | (sem coligação) |
| PSTU | 16 | José M. de Almeida | 402,236 | Não eleito | 0.473 | (sem coligação) |
| PPS | 23 | Ciro F. Gomes | 10,170,882 | Não eleito | 11.972 | PPS / PDT / PTB |
| PSB | 40 | Anthony W. Garotinho Matheus de Oliveira | 15,180,097 | Não eleito | 17.869 | PSB / PGT / PTC |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral⁵⁴

Para o segundo turno, a coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores recebeu o apoio dos candidatos derrotados em primeiro turno, Anthony Garotinho e Ciro Gomes, tendo o seguinte resultado:

Tabela 4 - Resultado da Eleição – 2º turno - 2002

| Resultado da Eleição – 2º turno – 2002 | | | | | | |
|--|------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|-----------------|-------------------------------|
| UF (BRASIL) - Cargo (PRESIDENTE) - Situação (TODAS) - Partido (TODOS) | | | | | | |
| 1/2 de 2 – Última atualização em: 18/10/2005 – Dados sujeitos a alteração | | | | | | |
| Partido | Nr. | Candidato | Votos Nominais | Situação | %/Válido | Coligação |
| PSDB | 45 | José Serra | 33,370,739 | Não eleito | 38.729 | PSDB / PMDB |
| PT | 13 | Luiz I. Lula da Silva | 52,793,364 | Eleito | 61.271 | PT / PL / PC do B / PMN / PCB |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

⁵³ Nesta eleição, cada eleitor teve direito a 2 votos para o cargo de Senador para o preenchimento de 2 vagas.

⁵⁴ Os resultados da eleição de 2002 podem ser consultados no site do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/resultado-da-eleicao-2002>. Acesso em: 09 mai. 2017.

Com a vitória na eleição de 2002, a coligação que trazia Luiz Inácio Lula da Silva como candidato à Presidência da República assumiu o governo federal em janeiro de 2003. Em 2006, o Partido dos Trabalhadores – PT, em conjunto com uma coligação formada pelo Partido Republicano Brasileiro – PRB, partido de José Alencar, que novamente concorreu ao cargo de vice-presidente, e o Partido Comunista do Brasil – PC do B conduziram Lula a uma nova vitória eleitoral, permanecendo no comando do governo federal por mais quatro anos.

Aquela eleição teve, como uma de suas principais marcas, a saída do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, formalmente do processo, como havia ocorrido em 1998, e o retorno da bem-sucedida parceria eleitoral entre o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, e o Partido da Frente Liberal – PFL, que participaram das eleições com os candidatos Geraldo Alckmin (PSDB, candidato a presidente) e José Jorge (PFL, candidato a vice-presidente).

Merece destaque a criação de uma “frente de esquerda”⁵⁵ formada por setores da esquerda partidária, anteriormente vinculada ao governo, como o caso do Partido Comunista Brasileiro, integrante da coligação vencedora em 2002, e o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, criado, em sua maioria, por dissidentes do Partido dos Trabalhadores – PT, desgostosos com o rumo tomado pelo governo Lula durante o seu primeiro mandato. Também aderiu a composição desta coligação o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU.

Mesmo com o governo marcado pelo programa de redistribuição de renda *Bolsa-Família*, criado em 2004, com a incorporação de lideranças de movimentos sociais ao governo, a manutenção da estabilidade monetária e um maior incremento na proteção e desenvolvimento no setor industrial e comércio, o governo Lula não obteve uma vitória fácil no processo eleitoral realizado em 2006. Setores mais progressistas pediam por maiores reformas de base, com maior repercussão sobre a qualidade de vida das classes subalternas.

O envolvimento dos partidos do governo junto a toda base aliada, no escândalo de corrupção conhecido como “mensalão”⁵⁶ em 2005, também contribuiu fortemente para que o desempenho eleitoral de Lula fosse prejudicado na luta pela reeleição. Com quase 40 milhões

⁵⁵ Frente de Esquerda foi o nome dado a coligação eleitoral formada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, criado em 2005, pelo Partido Comunista Brasileiro – PCB, e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU. Esta coligação alcançou um resultado eleitoral próximo aos 7 %, o que significou a terceira colocação na eleição de 2006, apenas atrás dos candidatos direcionados ao segundo turno.

⁵⁶ Em 2005 foi denunciado um processo conhecido popularmente como “mensalão”. De acordo com a denúncia encaminhada pelo Ministério Público Federal ao Supremo Tribunal Federal, transformada em Ação Penal nº470, consistia em uma distribuição de recursos mensais a membros do Congresso Nacional em troca de apoio aos projetos de interesse do governo federal. Os partidos políticos que compunham a base aliada do governo estavam envolvidos no processo que também atingiu membros do próprio governo e lideranças importantes do Partido dos Trabalhadores.

de votos, o PSDB conseguiu levar a eleição para o segundo turno, porém, perdeu fôlego naquela etapa do processo, quando obteve menos votos do que os conquistados ao final do primeiro turno (OLIVEIRA, 2010, p. 23-24). Em 2006, o primeiro turno das eleições contou com o seguinte resultado:

Tabela 5 - Resultado da Eleição – 1º turno – 2006

| Resultado da Eleição – 1º Turno – 2006 | | | | | | |
|--|------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------|------------------|--------------------|
| UF (BRASIL) - Cargo (PRESIDENTE) - Situação (TODAS) - Partido (TODOS) | | | | | | |
| Última atualização em: 02 dez. 2009 – Dados sujeitos a alteração | | | | | | |
| Partido | Nr. | Candidato | Votos Nominais | Situação | %/Válidos | Coligação |
| PSDB | 45 | Geraldo José R. Alckmin filho | 39.968.369 | 2º turno | 41,635 | PSDB / PFL |
| PT | 13 | Luiz I. Lula da Silva | 46.662.365 | 2º turno | 48,608 | PT / PRB / PC do B |
| PRP | 44 | Ana Maria T. Rangel | 126.404 | Não eleito | 0,132 | (sem coligação) |
| PDT | 12 | Cristovam Ricardo C. Buarque | 2.538.844 | Não eleito | 2,645 | (sem coligação) |
| PSOL | 50 | Heloísa Helena L. de M. Carvalho | 6.575.393 | Não eleito | 6,850 | PSOL / PCB / PSTU |
| PSDC | 27 | José Maria Eymael | 63.294 | Não eleito | 0,066 | (sem coligação) |
| PSL | 17 | Luciano C. Bivar | 62.064 | Não eleito | 0,065 | (sem coligação) |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.⁵⁷

Quanto ao segundo turno, os números existentes constam na tabela abaixo:

Tabela 6 - Resultado da eleição – 2º turno - 2006

| Resultado da Eleição – 2º turno – 2006 | | | | | | |
|--|------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------|------------------|--------------------|
| UF (BRASIL) - Cargo (PRESIDENTE) - Situação (TODAS) - Partido (TODOS) | | | | | | |
| Última atualização em: 02 dez. 2009 – Dados sujeitos a alteração | | | | | | |
| Partido | Nr. | Candidato | Votos Nominais | Situação | %/Válidos | Coligação |
| PSDB | 45 | Geraldo José R. Alckmin filho | 37.543.178 | Não eleito | 39,173 | PSDB / PFL |
| PT | 13 | Luiz I. Lula da Silva | 58.295.042 | Eleito | 60,827 | PT / PRB / PC do B |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

⁵⁷ Os resultados da eleição de 2002 podem ser consultados no site do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>. Acesso em: 16 mai. 2017.

Como resultado deste processo eleitoral, o Congresso Nacional, a maioria na Câmara dos Deputados, formou-se pelo PMDB e no Senado Federal pelo PFL, ao passo que o PT manteve a segunda maior bancada entre os deputados, porém pela primeira vez desde sua fundação, o número de eleitos pelo partido foi menor do que na eleição anterior. Ao final do processo eleitoral o PT firmou uma aliança com o PMDB, garantindo a maioria no Congresso Nacional e possibilitando, assim, maior capacidade para o desenvolvimento de suas ações (OLIVEIRA, 2010, p. 24).

Quanto ao projeto democrático-participativo, requisitado pela sociedade como desejo de ampliar o seu poder e se fazer presente nos processos de decisão dos rumos da administração estatal, este foi, em certa medida, implementado durante o governo capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores – PT, posto ser também um projeto do programa do partido há algum tempo. Realizou-se, portanto, logo nos primeiros anos de governo, uma expansão significativa no sistema, ampliando a existência de Conselhos, Conferências, Ouvidorias e demais canais de participação social⁵⁸ (IPEA, 2012).

De acordo com o resultado da pesquisa divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, divulgada em 25 de janeiro de 2012 e que computa dados relativos à participação social entre os anos de 2002 e 2010, o resultado do incremento da participação social em programas desenvolvidos pelo governo, considerando também suas instituições e empresas públicas, apresenta um índice de 92,1 % de alguma forma de participação social nas interfaces⁵⁹ oferecidas pelo governo.

Em primeiro lugar, percebeu-se um crescimento relevante do número de interfaces sócio estatais nos programas e órgãos do governo federal. Ainda que houvesse, já em 2002, um percentual relevante de programas nessa linha, nota-se incremento consistente ao longo da década na adoção de formas de interlocução, chegando a quase 90% dos programas com pelo menos uma forma de interface sócio estatal. Esse aumento ao longo do tempo foi observado tanto no que diz respeito à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não a praticavam, como também pelo incremento nos programas de órgãos que desde o início da década já incentivavam formas de interação com a sociedade. (IPEA, 2012, p. 28).

Após ampliação dos canais de participação social, realizada pelo governo, e a constatação de que, a partir disto, a participação da sociedade na criação, projeto, elaboração e

⁵⁸ Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apenas no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva o número de conselhos federais existentes subiu de 42 para 64, um incremento de cerca de 30 % no total inicial, chegando a 114 ao final dos dois mandatos. O número de ouvidorias também subiu de 38 para 139, e foram realizadas 28 conferências nacionais durante este período, um grande contraste em relação as 12 realizadas até então.

⁵⁹ De acordo com o IPEA, interfaces são as formas de participação social disponibilizadas, visando permitir que a população discuta os projetos a serem desenvolvidos pelo governo: audiência pública, ouvidoria, reunião de grupos de interesse, consulta pública, conselhos, conferências e outros.

planejamento dos programas governamentais tornou-se mais efetiva, percebemos a formação de um canal de comunicação eficiente entre estes dois setores, aproximando e permitindo que os anseios da sociedade galgassem espaço nas ações e nos programas formulados conjuntamente com o governo.

3.1 O GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, ANÁLISES COM UMA PERSPECTIVA GRAMSCIANA

O governo Lula foi analisado e interpretado de diversas formas e de acordo com diferentes paradigmas. Entretanto, ponderamos, nesta dissertação, sua atuação sob uma perspectiva gramsciana, para efeito de análise. Neste sentido, as leituras que podemos considerar em maior ou menor medida como “gramscianas”, elaboradas por Francisco de Oliveira, Carlos Nelson Coutinho, Ruy Braga e Álvaro Bianchi figuram entre as de maior destaque na tentativa de compreender este período histórico.

Estes autores apresentaram visões distintas sobre um período peculiar da história do país, em que, pela primeira vez, elegeu-se um representante oriundo e identificado com as classes subalternas, em uma coligação com partidos que sempre se mantiveram em oposição aos governos formulados na nova democracia brasileira e, que contava com o apoio de grandes movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – MST, e a Central Única dos Trabalhadores – CUT.

3.1.1 A “Hegemonia às avessas” de Francisco de Oliveira

Para Francisco de Oliveira, este momento histórico atravessado pelo Brasil, com Lula no comando do governo federal, constituía uma “hegemonia às avessas”⁶⁰:

[...] Não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

De acordo com Oliveira, alguns indícios referenciam o desenvolvimento deste conceito de “hegemonia às avessas”, e podem ser desconsiderados, sob pena de uma leitura incompleta do referido período histórico. Para o autor, um dos fatores de que este período

⁶⁰ Esta terminologia foi utilizada por Francisco de Oliveira pela primeira vez em um artigo também denominado “Hegemonia às avessas” publicado na revista Piauí, Rio de Janeiro/ São Paulo, n. 4, jan. 2007.

histórico representa uma inversão na questão hegemônica deve-se ao afastamento promovido pelo governo de Lula da luta de classe como elemento gerador de desigualdade social e pobreza. Ao abdicar dessa questão como um problema oriundo da sociedade de classes e concentrar-se no terreno de disputa político-burocrático, onde se encontram seus opositores, Lula despolitizou o problema, alocando-o em termos meramente administrativos.

Ao elevar-se à condição de *condottiere* e de mito, como as recentes eleições parecem comprovar, Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade. Ele as transforma em problemas de administração, derrota o suposto representante das burguesias – o PSDB, o que é inteiramente falso – e funcionaliza a pobreza. Esta, assim, poderia ser trabalhada no capitalismo contemporâneo como uma questão administrativa. (OLIVEIRA, 2010, p. 25).

Outro ponto crucial, conforme teoria de Oliveira envolve a constante inserção de membros dos movimentos sociais em cargos demandados pelo governo, especialmente para membros importantes da Central Única dos Trabalhadores – CUT, dentre os quais vários “sindicalistas estão à frente dos poderosos fundos de pensão das estatais” (OLIVEIRA, 2010, p. 25). Os movimentos sociais, como o dos Sem-Terra, tiveram suas ações diminuídas devido aos fortes vínculos, sobretudo financeiros, estabelecidos com o governo federal.

Em “O ornitorrinco”⁶¹ (2003), Oliveira abordava a questão do “transformismo”⁶² de diversas parcelas dos movimentos sociais brasileiros para o corpo do Estado, levando líderes históricos do movimento sindical a tornarem-se gestores dos fundos de pensão previdenciários durante o governo Lula, constituindo-se assim, em uma nova classe. Essa medida adotada pelo governo reduziu sensivelmente as críticas e as manifestações contrárias desses setores à política elaborada pelas lideranças governistas.

Ainda, para Oliveira (2010), esse “transformismo” implicou um silenciamento das críticas realizadas pelos setores da esquerda não alinhados ao governo.

Nas condições em que se deu, a vitória eleitoral anula as esquerdas no Brasil. Toda crítica é imediatamente identificada como sendo de “direita” – termo inadequado para defender um governo que tem na direita pilares fundamentais, do pequeno PP a setores do PMDB, como os de Jader Barbalho e José Sarney. Um rancor surdo torna difíceis as relações entre a esquerda independente e o PT e, em particular, o governo Lula. Por outro lado, a mídia, sobretudo os grandes jornais, segue atacando o governo com ferocidade, o que contribui para confundir a crítica da esquerda com a crítica da própria imprensa. (OLIVEIRA, 2010, p. 25).

⁶¹ OLIVEIRA, Francisco de Oliveira. **Crítica à razão dualista/ o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

⁶² “Sinteticamente, Gramsci chamou de ‘transformismo’ o processo de absorção pelas classes dominantes de elementos ativos ou grupos inteiros, tanto dos grupos aliados como dos adversários.” (BRAGA, 2010, p. 7).

Para Oliveira (2010), essas medidas, somadas a ampliação do programa *Bolsa-Família*, tornaram o governo de Luiz Inácio Lula da Silva uma novidade na história brasileira. Essa experiência se constituiu a partir de um governo cujo Presidente da República provém e mantém fortes vínculos com as classes subalternas, sendo que setores importantes dessas classes foram incorporados ao sistema estatal, produzindo, em certa medida, uma política social de benefício a esses grupos. No entanto, esse sistema não as incluiu necessariamente na vida política nacional, ao mesmo tempo em que o governo estreitou relações com o capital financeiro e produziu uma taxa de lucro ainda maior para as classes dominantes.

Trata-se de um fenômeno novo, que exige novas reflexões. Não é nada parecido com qualquer das práticas de dominação exercidas ao longo da existência do Brasil. Suponho também que não se parece com o que o Ocidente conheceu como política e dominação. Não é patrimonialismo, pois o que os administradores dos fundos de pensão estatais gerem é capital – dinheiro. Não é o patriarcalismo brasileiro de *Casa-grande e senzala*, de Gilberto Freyre, porque não é nenhum patriarca que exerce o mando nem a economia é “doméstica” (no sentido do *domus* romano), embora na cultura brasileira o chefe político possa se confundir, às vezes, com o “pai” – Getúlio Vargas foi apelidado de “pai dos pobres” e Lula pensa tomar-lhe o lugar, mas o que ele gere, com sua classe, é capital. Não é populismo, como sugere a crítica da direita, e mesmo de alguns setores da esquerda, porque o populismo foi uma forma autoritária de dominação na transição da economia agrária para a urbano – industrial. E o populismo foi – de forma autoritária, enfatize-se – a inclusão *sui generis* da nova classe operária, desbalanceando a velha estrutura de poder no Brasil e deslocando fortemente os latifundiários da base da dominação. Nada disso está presente na nova dominação. (OLIVEIRA, 2010, p. 25-26).

De acordo com o mesmo autor:

Parece que os dominados dominam, pois fornecem a “direção moral” e, fisicamente até, estão à testa de organizações do Estado, de modo direto ou indireto, e das grandes empresas estatais. Parece que eles são os próprios capitalistas, pois os grandes fundos de pensão das estatais são o coração do novo sistema financeiro brasileiro e financiam pesadamente a dívida interna pública. Parece que eles comandam a política, pois dispõem de poderosas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado. Parece que a economia está finalmente estabilizada, que se dispõe de uma sólida moeda e que tal façanha se deveu à política governamental, principalmente no primeiro mandato de Lula. (OLIVEIRA, 2010, p. 26).

Entretanto, Oliveira alerta que a política desenvolvida durante o governo Lula não ultrapassou as aparências, pois as classes dominantes continuaram a exercer o seu domínio, dentro do modelo capitalista, sem enfrentar maiores resistências por parte das classes subalternas, ou, em outras palavras: “os dominados realizam a ‘revolução moral’ – derrota do *apartheid* na África do Sul e eleição de Lula e Bolsa Família no Brasil – que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada” (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

3.1.2 A “hegemonia da pequena política” de Carlos Nelson Coutinho

Coutinho (2010) expõe uma interpretação diferente da apresentada por Francisco de Oliveira, apontando a impossibilidade de afirmar que a inserção de líderes sindicais no comando dos fundos de pensão e da previdência conduzam à criação de uma nova classe. Ainda, desconsidera que exista uma inversão em que as classes subalternas realizem a “revolução moral”, gerindo a sociedade, enquanto as classes dominantes aceitam este movimento, tendo como contrapartida o processo de exploração do capital imaculado.

Para o autor, o entendimento possível seria da existência de um deslocamento da hegemonia, da grande política para a pequena política. Desta forma, Coutinho baseia sua interpretação na leitura de Gramsci:

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). Portanto, é grande política tentar excluir a pequena política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política. (GRAMSCI *apud* COUTINHO, 2010, p. 29).

Assim,

Hegemonia, portanto, nem sempre se baseia no que Gramsci chamou de “ideologias orgânicas”, aquelas que expressam de modo claro e sistemático a concepção do mundo das classes sociais fundamentais. Independentemente de basear-se ou não numa ideologia orgânica, uma relação de hegemonia é estabelecida quando um conjunto de crenças e valores se enraíza no senso comum, naquela concepção do mundo que Gramsci definiu como “bizarra e heteróclita”, com frequência contraditória, que orienta – muitas vezes sem plena consciência – o pensamento e a ação de grandes massas de mulheres e homens. (COUTINHO, 2010, p. 30).

Temos, no mundo atual, segundo Coutinho (2010), um conjunto de crenças inerentes aos valores postos pelo sistema capitalista atrelados ao senso comum. Valores como o individualismo, o privatismo e a naturalização das relações sociais sendo reguladas pelo capital, entre outros, compõem o senso comum da sociedade em que vivemos.

Ao lembrarmos que “hegemonia é consenso, e não coerção. Existe hegemonia quando indivíduos e grupos sociais aderem consensualmente a certos valores” (COUTINHO, 2010, p. 30), verificamos então que a incorporação destes valores capitalistas no senso comum de nossa sociedade age como um facilitador para a adesão às propostas da classe dominante..

Quanto à relação entre hegemonia da pequena política e consenso, Coutinho aponta:

A hegemonia da pequena política baseia-se precisamente no consenso passivo. Esse tipo de consenso não se expressa pela auto-organização, pela participação ativa das massas por meio de partidos e outros organismos da sociedade civil, mas simplesmente pela aceitação resignada do existente como algo “natural”. Mais precisamente, da transformação das ideias e dos valores das classes dominantes em senso comum de grandes massas, inclusive das classes subalternas. Hegemonia da pequena política existe, portanto, quando se torna senso comum a ideia de que a política não passa da disputa pelo poder entre suas diferentes elites, que convergem na aceitação do existente como algo “natural”. (COUTINHO, 2010, p. 31).

Na interpretação de Coutinho (2010), a visão do senso comum, de que não há mais diferenças entre os campos da esquerda e da direita, somados aos conceitos de globalização, reforço das identidades individuais e do multiculturalismo de forma totalmente desvinculadas das concepções mais abrangentes de modelos societários, encaminham para o sucesso atual da pequena política.

Repetindo: existe hegemonia da pequena política quando a política deixa de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas de sociedade e passa, portanto, a ser vista como um terreno alheio à vida cotidiana dos indivíduos, como simples administração do existente. A apatia torna-se assim não só um fenômeno de massa, mas é também teorizada como um fator positivo para a conservação da “democracia” pelos teóricos que condenam o “excesso de demandas” como gerador de desequilíbrio fiscal e, conseqüentemente, de instabilidade social. Mas, como também vimos, é expressão de grande política reduzir tudo à pequena política. Em outras palavras, é por meio desse tipo de redução, que desvaloriza a política enquanto tal, que se afirma hoje a quase incontestada hegemonia das classes dominantes. Em situações “normais”, a direita já não precisa da coerção para dominar: impõe-se através desse consenso passivo, expresso entre outras coisas em eleições (com taxa de abstenção cada vez maior), nas quais nada de substantivo está posto em questão. (COUTINHO, 2010, p. 32).

Coutinho (2010) também se posiciona contrário à tese do governo Lula como uma “revolução passiva” apresentada por Ruy Braga e Álvaro Bianchi (2005), uma vez que, segundo o autor, não seria possível este tipo de processo no modelo neoliberal, compreendendo o governo de Lula como uma continuidade do governo de Fernando Henrique Cardoso. Por “revolução passiva”, o autor indica:

[...] Termo que Gramsci recolhe do historiador napolitano *Vincenzo Cuoco*, mas atribuindo-lhe um novo conteúdo. Trata-se de um instrumento-chave de que Gramsci se serve para analisar os eventos do *Risorgimento*, ou seja, da formação do Estado burguês moderno na Itália. Mas o conceito é também utilizado por ele como critério de interpretação de fatos sociais complexos e até mesmo de épocas históricas inteiras, bastante diversas entre si, como, por exemplo, a Restauração pós-napoleônica, o fascismo e o americanismo. (COUTINHO, 2010, p. 32).

O termo “revolução passiva” designa uma revolução feita “pelo alto”, aproveitando-se da falta de unidade popular que materialize suas demandas. Assim, oportuniza as classes dominantes - mais precisamente uma parcela delas⁶³ -, modificar o sistema, incorporando parte das demandas das classes subalternas, sem transformar substancialmente o projeto societário em curso. Nas palavras do próprio Gramsci, uma “revolução passiva” se apresenta da seguinte forma:

O fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de “restaurações” que acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo; trata-se, portanto, de “restaurações progressistas”, ou “revoluções – restaurações”, ou ainda “revoluções passivas” (GRAMSCI apud COUTINHO, 2010, p. 33).

Como características de uma “revolução passiva” Coutinho aponta:

Quais são, segundo Gramsci, os traços principais de uma revolução passiva? Ao contrário de uma revolução popular, “jacobina”, realizada a partir de baixo – e que, por isso, rompe radicalmente com a velha ordem política e social –, uma revolução passiva implica sempre a presença de dois momentos: o da “restauração” (trata-se sempre de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente de baixo) e o da “renovação” (no qual, algumas das demandas populares são satisfeitas “pelo alto”, através de concessões das camadas dominantes). (COUTINHO, 2010, p. 33).

E ainda:

Podemos resumir do seguinte modo algumas das características principais de uma revolução passiva: 1) as classes dominantes reagem a pressões que provêm das classes subalternas, ao seu “subversivismo esporádico, elementar”, ou seja, ainda não suficientemente organizado para promover uma revolução “jacobina”, a partir de baixo, mas já capaz de impor um novo comportamento às classes dominantes; 2) essa reação, embora tenha como finalidade principal a conservação dos fundamentos da velha ordem, implica o acolhimento de “uma certa parte” das reivindicações provindas de baixo; 3) ao lado da conservação do domínio das velhas classes, introduzem-se modificações que abrem caminho para novas modificações. Portanto, estamos diante, nos casos de revoluções passivas, de uma complexa dialética de restauração e revolução, de conservação e modernização. (COUTINHO, 2010, p. 33-34).

⁶³ Álvaro Bianchi, recorrendo a fartas citações dos *Quaderni*, ressalta que “revolução passiva” não significa hegemonia de uma classe em relação à totalidade social, mas de uma fração das classes dominantes sobre o conjunto delas, por meio da mediação do Estado. Para mais detalhes, ver: BIANCHI, Álvaro. Revolução passiva: o pretérito do futuro. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 23, n. 23, 2006, p. 34-57.

A “revolução passiva” diferencia-se, portanto, de uma contrarreforma ou contrarrevolução por consistir em um reformismo realizado “pelo alto”, porém, sem deixar de contemplar parte das demandas advindas das classes subalternas ou, segundo Coutinho, “não anula o fato de que ocorrem também modificações efetivas” (COUTINHO, 2010, p. 33). Justamente neste ponto Coutinho diverge da caracterização do período como uma “revolução passiva”, pois, para o referido autor, as características presentes no modelo neoliberal não oferecem subsídios suficientes para classificá-lo como “revolução passiva”.

Em sua compreensão, a “época neoliberal”⁶⁴ deve ser entendida como um período de contrarreforma. Para ele, “Gramsci caracteriza a contrarreforma como uma pura e simples *restauração*, diferentemente do que faz no caso da revolução passiva, quando fala em *revolução – restauração*.” (COUTINHO, 2010, p. 34). Deste modo:

Podemos supor, assim, que a diferença essencial entre uma revolução passiva e uma contrarreforma reside no fato de que, enquanto na primeira certamente existem “restaurações” – mas que “acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo” –, na segunda é preponderante não o momento do novo, mas precisamente o do velho. Trata-se de uma diferença talvez sutil, mas que tem um significado histórico que não pode ser subestimado. (COUTINHO, 2010, p. 34-35).

Dentro do modelo neoliberal, destaca Coutinho, não existe espaço para as demandas advindas das classes subalternas, pelo contrário, permanece um ataque visando a retirada dos direitos sociais, conduzindo a concentração das lutas realizadas pelas classes subalternas, não mais em busca de uma expansão de seus direitos, mas pela manutenção de direitos conquistados anteriormente.

Não creio que se possa encontrar no que chamei (de modo um pouco simplista) de “época neoliberal” essa dialética de restauração – revolução que caracteriza as revoluções passivas. Na conjuntura em que estamos imersos, as classes trabalhadoras – por muitas razões, entre elas a chamada “reestruturação produtiva”, que pôs fim ao fordismo e, portanto, às formas correspondentes de organização dos operários – têm sido obrigadas a se pôr na defensiva; suas expressões sindicais e partidárias sofreram um evidente recuo na correlação de forças com o capital. Além disso, com o colapso do “socialismo real”, diminuiu em muito a força de atração das ideias socialistas, que uma habilidosa propaganda ideológica identificou com o modelo “estatolátrico” vigente nos países da Europa do Leste. A luta de classes, que certamente continua a existir, não se trava mais em nome da conquista de novos direitos, mas da defesa daqueles já conquistados no passado. (COUTINHO, 2010, p. 37)

⁶⁴ A chamada “época neoliberal” ou, se preferirmos, a época da servidão financeira, consiste no termo utilizado por Coutinho para designar o período do capitalismo “globalizado”, ainda não totalmente analisado pelos marxistas, e que também representa um momento de forte ataque aos direitos sociais (COUTINHO, 2010, p. 32).

Segundo Coutinho, para Gramsci, “as revoluções passivas respondem a grandes desafios históricos”, demandando focar a análise do período à “época neoliberal” como um todo e não apenas restrito ao governo de Lula. Desta forma, a atuação deste presidente, para além das características indicativas de continuidade do governo anterior, não pode ser visto como um momento de “revolução passiva”, mas parte de um período de contrarreforma. Para Carlos Nelson Coutinho, o governo Lula reproduz a característica da “época neoliberal”, a de um deslocamento das questões que geram confronto entre grandes e diferentes projetos de sociedade para questões internas ao modelo capitalista estabelecido, ou seja, “vivemos também, no Brasil de hoje, a *hegemonia da pequena política*” (COUTINHO, 2010, p. 40).

3.1.3 A “revolução passiva à brasileira” de Ruy Braga e Álvaro Bianchi

Enquanto Oliveira (2010) aponta que as classes subalternas ocupam posições de comando do Estado, mas a partir de um programa das classes dominantes, denominado por ele como “hegemonia às avessas”; Coutinho (2010) traz a ideia de um deslocamento da “hegemonia da grande política” para a “hegemonia da pequena política”; Braga (2010) assinala os motivos pelos quais diverge de ambos e, em sua compreensão, semelhante a de Bianchi (2005), o período referente ao exercício do governo Lula compõe uma “revolução passiva”.

Em referência à “hegemonia às avessas” trazida por Oliveira (2010), o ponto de divergência apresentado por Braga (2010) é o mesmo descrito por Coutinho (2010), quanto à questão do “transformismo” de parcelas inteiras das classes subalternas – no caso de sindicalistas alocados no comando dos fundos de pensão estatais –, virem a formar uma nova classe. Para os autores, e aqui inclui-se também Bianchi (2005), esta formação de uma nova classe social de sindicalistas burocratas junto às empresas estatais não se confirma.

No caso da “hegemonia da pequena política”, elaborado por Coutinho (2010), Braga (2010) discorda da visão de que o governo Lula seja simplesmente uma continuação dos governos neoliberais anteriores formados por Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Para Braga (2010), em se tratando de um governo identificado com as classes populares, em conjunto com as políticas sociais específicas desenvolvidas durante o período, isto credencia o governo Lula a ser analisado de forma distinta de seus antecessores. Braga (2010) também diverge de Coutinho (2010) quanto ao governo Lula preencher, ou não, os requisitos que delimitam uma “revolução passiva” em Gramsci:

Não compartilho, entretanto, do ceticismo de Carlos Nelson quanto à hipótese da “revolução passiva à brasileira”, pois intuo que a hegemonia lulista satisfaz, se não completamente, em grande medida, as premissas gramscianas a respeito tanto da “conservação”, isto é, a reação “dos de cima” ao subversivismo inorgânico das massas, quanto à “inovação”, ou seja, a incorporação de parte das exigências “dos de baixo”. Trata-se naturalmente de uma dialética multifacetada e tensa (“inovação/conservação”, “revolução/restauração”) que catalisa um reformismo “pelo alto”, conservador é verdade, porém dinâmico o suficiente para não simplesmente reproduzir o existente, mas capaz de abrir caminhos para novas mudanças – progressistas (no caso do fordismo, analisado pelo genial sardo no Caderno 22) ou regressivas (no caso do fascismo). (BRAGA, 2010, p. 11).

Braga e Bianchi (2005) baseiam-se nestes fatores de divergência com os demais autores para sustentar a afirmação de que o governo Lula foi parte de um processo de “revolução passiva à brasileira”. Vejamos os dois pontos destacados por eles:

1) O governo Lula não seria simplesmente mais um exemplo “neoliberal”, à la Fernando Collor ou FHC, exatamente porque, no intuito de constituir certas margens de consentimento popular, ele deveria responder a determinadas demandas represadas dos movimentos sociais. Empregamos então a noção – um tanto quanto frouxa, admitamos – de “social-liberalismo” para tentar dar conta da ênfase nas políticas de distribuição de renda, ainda que plasmadas pela reprodução da ortodoxia rentista.

2) O vínculo orgânico “transformista” da alta burocracia sindical com os fundos de pensão poderia não ser suficiente para gerar uma “nova classe”, como disse Chico, mas seguramente pavimentaria o caminho sem volta do “novo sindicalismo” na direção do regime de acumulação financeiro globalizado. Apostávamos que essa via liquidaria completamente qualquer possibilidade de retomada da defesa dos interesses históricos das classes subalternas brasileiras. Chamamos esse processo de “financeirização da burocracia sindical”. (BRAGA, 2010, p. 11).

No primeiro ponto, Braga (2010) ressalta que o modelo neoliberal implementado no Brasil durante a década de 1990 enfrentava sérios questionamentos quanto a sua eficácia na busca por manter a economia em alta, além de sofrer ataques devido ao deslocamento da responsabilidade do Estado para a iniciativa privada, na função de promover os direitos da população.

O crescimento dos movimentos sociais e das lutas por ampliação de direitos, ainda não totalmente organizado ao ponto de se traduzir em um novo modelo de governo, não era mais passível de ignorância pelas classes dominantes. Neste cenário, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, num panorama de neoliberalismo em declínio no país frente às pressões progressistas, não totalmente organizadas ao ponto de traduzirem-se em um programa de governo capaz de romper completamente com o sistema vigente (BRAGA; BIANCHI, 2005, p. 1746).

Neste sentido, o governo Lula não atuou mais na lógica dos governos antecessores, necessitando dar respostas às demandas sociais que se apresentavam. A partir de então, as

políticas sociais assumiram esta função de responder aos interesses sociais de forma mais ampla e efetiva, deslocando novamente a responsabilidade, colocada pelos governos neoliberais na iniciativa privada, para o Estado. O governo Lula realizou este deslocamento através da implementação de seus programas sociais, dentre os quais, os de maior destaque em seu primeiro mandato são o *Fome Zero* e o *Bolsa-Família*⁶⁵.

Ao final do primeiro mandato presidencial e início do segundo no governo federal, os programas sociais desenvolvidos pelo governo Lula ampliaram-se para outras áreas apontadas pelas classes subalternas, gerando assim, uma atuação diversificada no desenvolvimento de programas como habitação, educação, criação de empregos, saúde, entre outros. Além destes programas sociais criados e desenvolvidos ao longo do período, foram realizadas diversas intervenções no plano econômico visando aquecer o mercado interno, como a redução de impostos e a facilitação de crédito, que não só auxiliaram no fortalecimento e desenvolvimento de setores da indústria, comércio e serviços, como também promoveram a aquisição destes produtos e serviços às classes subalternas⁶⁶.

Carlos Nelson levanta muito corretamente a questão: se estivermos diante de uma revolução passiva, parte das exigências dos “de baixo” deverá ser acolhida pelo governo reformista e moderado. Mas não é exatamente isso que verificamos quando analisamos o Bolsa Família, a ampliação do sistema universitário federal com o patrocínio das cotas, o impulso na direção da “reformatização” do mercado de trabalho, a política de reajuste do salário-mínimo acima da inflação, a retomada dos investimentos em infraestrutura ou, mais recentemente, o incentivo ao consumo de massas por meio do crédito consignado? É pouquíssimo em se tratando da nossa imensa dívida social. Além disso, tais realizações são totalmente insuficientes para garantir Lula no panteão dos reformistas, ao lado de *Willy Brandt*, *Olof Palme* e *tutti quanti*. Contudo, e isso diz muito sobre o *handicap* das classes dominantes brasileiras, consegue ser suficiente para, num país onde o epíteto de “pai dos pobres” é predicado de um ditador oriundo da aristocracia fundiária, alçar Lula à condição de incontestável liderança popular. (BRAGA, 2010, p. 12).

Para embasar sua percepção de “revolução passiva à brasileira”, Braga e Bianchi (2005) tiveram de empregar, de acordo com suas próprias palavras, uma noção “um tanto

⁶⁵ Os programas *Fome Zero* e *Bolsa-Família* foram implementados pelo governo federal na primeira década dos anos 2000 com o intuito de, no caso do primeiro, erradicar a fome no Brasil, onde mais de 44 milhões de pessoas enfrentavam esse problema, e no caso do segundo, um programa de transferência de renda, melhorar a qualidade de vida das famílias de baixa renda através de um incremento no orçamento familiar conjuntamente com a sua vinculação à rede escolar e de saúde. Ao longo do tempo, as ações pertinentes ao programa *Fome Zero* acabaram sendo também incorporadas pelo programa *Bolsa-Família*, programa este que perdura até os dias atuais, atendendo mais de 13 milhões de famílias. Para maiores informações: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>. Acesso em: 26 mai. 2017.

⁶⁶ O governo Lula criou diversos programas em diferentes áreas, tais como o *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*, o *Minha casa, Minha vida*, o *Fundo de Financiamento Estudantil – FIES*, entre outros, sendo algumas destas ações destinadas a contemplar demandas específicas de determinadas parcelas da população que até o presente momento eram negligenciadas, como as políticas de cotas implementadas em universidades e institutos federais de ensino, bem como para o ingresso no serviço público.

quanto frouxa” de social-liberalismo, observando-se o período integral de governo e com base no que foi produzido e implementado enquanto política pública naquele momento, impossibilitando a caracterização daquele mandato como simplesmente uma continuação do momento neoliberal implementado pelos seus antecessores.

Já no segundo ponto apresentado, quanto ao “transformismo”, Braga (2010) aponta para o mesmo caminho de Coutinho (2010), ao contrário de Oliveira (2010), indicando que não existem subsídios suficientes para caracterizar os líderes sindicais ocupantes dos postos de comando em fundos de pensão como uma nova classe social. Os sindicalistas que, durante o período de governo Lula, começaram a gerir fundos de previdência e pensões passaram a agir como capitalistas, defendendo o Estado burocrático no qual se estabeleceram. Deixam de ser instrumento passível de luta pelas demandas colocadas pelas classes subalternas, impossibilitando o engajamento destes setores na real mudança societária.

Braga e Bianchi reforçam essa característica na burocracia do próprio Partido dos Trabalhadores – PT, que durante a década de 1990 buscou uma política de aproximação com os modelos econômicos com uma base de apoio dentro da elite nacional. Neste sentido, uma aliança com parte da elite brasileira para a gestão do governo não era mais uma impossibilidade (BRAGA; BIANCHI, 2005, p. 1751).

No bojo destes movimentos realizados pelo PT, os movimentos sindicais que possuíam fortes laços históricos com o partido, ao assumirem cargos de comando dentro do governo não sentiram grandes dificuldades ao burocratizarem-se nos mesmos moldes (BRAGA; BIANCHI, 2005, p. 1761).

Gramsci chamou a atenção para uma importante consequência da revolução passiva: a prática do transformismo como modalidade de desenvolvimento histórico, um processo que, através da cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas, busca excluí-las de todo efetivo protagonismo nos processos de transformação social. (COUTINHO, 2010, p. 38).

Tendo este “transformismo” como parte do programa político, percebemos o governo de Lula como um processo de “revolução passiva”. Um governo que buscava desenvolver uma atualização gradual da estrutura econômica do capitalismo por meio de transições sucessivas comandadas pelo Estado, evitando a intervenção ativa das classes subalternas no processo, atualizando e não superando o capitalismo. Dentro desta estratégia se reproduziu, sob um novo comando político, a história do desenvolvimento capitalista brasileiro, marcada por transformações passivas permanentes, realizadas por um Estado orientador. Longe de

tornar real a esperança do Brasil “país do futuro”, tais processos recriam o passado através da gestão do presente (BRAGA; BIANCHI, 2005, p. 1753-1754).

O governo realizado por Luiz Inácio Lula da Silva conseguiu, portanto, incorporar em sua pauta de ações parte das reivindicações das classes subalternas e construir um consenso em torno de seu governo, sem romper com as velhas formas políticas presentes no país.

Contudo, parece-me meridianamente claro que o governo Lula conseguiu coroar a incorporação de parte das reivindicações dos “de baixo” com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representado pelo “transformismo de grupos radicais inteiros”. Da miríade de cargos no aparato de Estado até a reforma sindical que robusteceu os cofres das centrais sindicais, passando pelos muitos assentos nos conselhos gestores dos fundos de pensão, pelas altas posições em empresas estatais, pelo repasse de verbas federais para financiamento de projetos cooperativos, pela recomposição da máquina estatal etc., o locus da hegemonia resultante de uma revolução passiva é exatamente o Estado. O fato é que o subversivismo inorgânico transformou-se em consentimento ativo para muitos militantes sociais, que passaram a investir esforços desmedidos na conservação das posições adquiridas no aparato estatal. (BRAGA, 2010, p.13).

Desta forma, Braga e Bianchi, assim concluem:

A mudança política e social no Partido dos Trabalhadores é claramente demonstrada na reforma do sistema de bem-estar. No entanto, a natureza da mudança não se restringe a esta reforma. É um programa ambicioso para atualizar o capitalismo brasileiro através de uma revolução passiva liderada por uma nova camada de gestores estaduais. Como já se disse, a história do Brasil republicano pode ser entendida como uma sucessão de processos de revoluções passivas. A diferença característica do momento atual é o papel desempenhado pelos novos sujeitos sociais com origens provenientes das classes subalternas. Embora seja verdade que em outros momentos históricos as classes subalternas brasileiras atuaram como apoiadores de projetos semelhantes, como durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), a novidade que o governo atual trouxe consiste na centralidade entre a União e a burocracia partidária, cujas raízes estavam em um passado marcado por lutas sociais.⁶⁷ (BRAGA; BIANCHI, 2005, p. 1761, tradução livre minha).

3.2 O TERCEIRO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH III

No início de nosso governo, conferimos status de ministério à Secretaria Especial dos Direitos Humanos e criamos a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, também com força de ministério, destinadas, as três, a articular esforços com todas as demais áreas da administração. Cuidou-se, assim, que a proteção aos Direitos Humanos

⁶⁷ Texto original: “The political and social change in the Workers Party is clearly shown in the reform of the welfare system. However, the nature of the change is not restricted to this reform. It is an ambitious program to update the Brazilian capitalism through a passive revolution led by a new layer of state managers. As indicated before, the history of republican Brazil may be understood as a succession of processes of passive revolutions. The characteristic difference of the current moment is the role played by the new social subjects with origins coming from the subaltern classes. Although it is true that in other historical moments the Brazilian subaltern classes acted as supporters for projects akin to this, such as during ‘Getúlio Vargas’ government (1930-1945), the novelty that the government has brought about by the current government consists of the centrality of a union and party bureaucracy whose roots lay on a past marked by social struggles.”

fosse concebida como ação integrada de governo e, mais ainda, como verdadeira política de Estado, com prosseguimento sem sobressaltos quando houver alternância de partidos no poder, fato que é natural e até indispensável na vida democrática. (PNDH III, 2009, p. 12).

O PNDH III foi, diferente de seus antecessores, um programa realizado sob o direcionamento de um Poder Executivo capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores e os demais partidos que compunham a coligação, ou que ao longo do processo, aderiram à base aliada do governo. Além disto, o programa, em sua elaboração, perpassou um período maior do que o compreendido em um mandato de Presidente da República, tendo essa construção se estendido de 2003 a 2009.

Miriam Ashkenazi conclui que a preocupação com as questões relativas aos direitos humanos esteve presente desde o início do mandato de Lula, pois além da criação de secretarias destinadas para estimular estes direitos, primou pela participação social nos processos de criação de políticas públicas ligadas aos direitos humanos: “Em 2003, com a renovação do aparelho estatal lançado logo no primeiro ano do Governo Lula, o setor adquiriu distinto estímulo.” (ASHKENAZI, 2013, p. 91). E ainda:

Faz-se relevante destacar que o engajamento social tem sido primordial na frequente incrementação de temáticas inseridas na pauta brasileira da justiça e da cidadania, dos Direitos Humanos, bem como nos progressos da área. A atuação da sociedade acontece especificamente através da representação nos conselhos de direitos e da participação nas conferências nacionais.

A aproximação constante entre representantes da sociedade civil bem como governamentais iniciados pelos conselhos, além de manter a participação social no rol de formulação gerência e comando das políticas públicas, cabe a relevante missão de manter vivaz e intenso nos órgãos burocráticos do Estado os desejos e solicitações por direitos vindos da sociedade. (ASHKENAZI, 2013, p. 91-92).

Inicialmente prevista para 2007⁶⁸, uma reformulação para o PNDH, a troca no grupo de governo e a conseqüente mudança no método de elaboração do programa empurraram esse prazo pré-estabelecido para dois anos adiante. Entretanto, isso não significa conhecimento sobre este tema tão logo tenha assumido o comando do Poder Executivo nacional, fortalecendo, incentivando e implementando conferências e encontros para debater o assunto junto a sociedade civil.

Os direitos humanos foram pauta constante em mais de 50 conferências, durante 6 anos, até que se chegasse ao documento de resoluções fruto da XI Conferência Nacional de

⁶⁸ Segundo o texto contido na introdução do PNDH II: “O Programa Nacional servirá também de parâmetro e orientação para a definição dos programas sociais a serem desenvolvidos no País até 2007, ano em que se procederá a nova revisão do PNDH.” (PNDH II, 2002, p. 2).

Direitos Humanos – CNDH, realizado em Brasília de 15 a 18 de dezembro de 2008, com a temática *Democracia, desenvolvimento e direitos humanos: superando as desigualdades*.

O debate público, em escala nacional, para elaboração do PNDH-3 coincidiu com os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos (11ª CNDH). Convocada por decreto presidencial em abril de 2008, a 11ª Conferência contou com um Grupo de Trabalho Nacional instituído pela Portaria nº 344 da SEDH/PR, cuja tarefa era coordenar as atividades preparatórias, formular propostas e orientar as conferências estaduais e distrital. Sua composição incluiu representantes de entidades nacionais e movimentos de Direitos Humanos, bem como membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

A Executiva Nacional da Conferência foi integrada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Essa composição tripartite garantiu interação entre diferentes segmentos atuantes na luta pela afirmação dos Direitos Humanos no país, num difícil, mas responsável exercício de diálogo democrático onde não faltaram tensões, divergências e disputas.

Com o lema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades”, a 11ª Conferência teve como objetivo principal constituir um espaço de participação democrática para revisar e atualizar o PNDH, com o desafio de tratar de forma integrada as múltiplas dimensões dos Direitos Humanos. Para tanto, optou-se pela metodologia de guiar as discussões em torno de eixos orientadores, o que gerou um claro diferencial em relação aos programas anteriores, organizados em temas específicos. (PNDH III, 2009, p. 16).

Desta forma:

O PNDH – 3 cuidou de aprofundar e ampliar o elenco de direitos. Ele responde, em grande medida, as demandas nascidas de cinquenta conferências temáticas realizadas desde 2003 (segurança alimentar, educação, saúde, igualdade racial, direitos da mulher, crianças e adolescentes, habitação, meio ambiente, entre outras) e as conclusões da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos (realizada em dezembro de 2008), precedida de amplo processo consultivo por meio de conferências prévias (“Conferências Livres”), conferências estaduais e distritais, que elegeram 1.200 delegados e indicaram 800 observadores e convidados. (ADORNO, 2010, p. 9).

As conferências estaduais e distritais realizaram-se até setembro de 2008, totalizando 137 eventos e direcionando a Brasília 960 delegados eleitos durante os seus processos, sendo que cerca de um terço pertencia a entidades ligadas aos respectivos governos locais e dois terços eram de entidades da sociedade civil. Dentre os representantes oriundos da sociedade civil foi estabelecido um sistema de cotas:

Foi definida a cota mínima de 1/3 (um terço) do número total de delegados(as) representantes da sociedade civil – que serão escolhidos(as) nas conferências estaduais e distrital – a ser composta por representantes de grupos historicamente discriminados e/ou vulneráveis e também por grupos e movimentos com histórico de

fragilidade e violação de direitos. (REGIMENTO INTERNO – XI CNDH, 2008, p. 37).

Os grupos aptos a participarem do processo pelo sistema de cotas deveriam se inserir nas seguintes categorias: População Negra (Movimento Negro), População Indígena (organizações e movimentos indígenas), Grupos e Movimentos com histórico de violação de direitos. O mesmo regimento também instituiu um indicativo visando a eleição paritária de delegados homens e mulheres para a participação na XI Conferência Nacional de Direitos Humanos. Portanto, assim ficou definida a participação de cada Estado e Distrito na XI CNDH:

- AC, AP e RR – 20 delegados(as), sendo 14 representantes da sociedade civil e 06 representantes do poder público.
- RO, SE, TO – 25 delegados(as), sendo 17 representantes da sociedade civil e 08 representantes do poder público.
- AL, AM, DF, ES, MS, MT, PB, PI, RN – 29 delegados(as), sendo 19 representantes da sociedade civil e 10 representantes do poder público.
- GO, MA, PA, SC – 34 delegados(as), sendo 23 representantes da sociedade civil e 11 representantes do poder público.
- CE, PE – 39 delegados(as), sendo 26 representantes da sociedade civil e 13 representantes do poder público.
- PR, RS – 45 delegados(as), sendo 30 representantes da sociedade civil e 15 representantes do poder público.
- BA – 55 delegados(as), sendo 37 representantes da sociedade civil e 18 representantes do poder público.
- RJ – 60 delegados(as), sendo 41 representantes da sociedade civil e 19 representantes do poder público.
- MG – 65 delegados(as), sendo 44 representantes da sociedade civil e 21 representantes do poder público.
- SP – 80 delegados(as), sendo 54 representantes da sociedade civil e 26 representantes do poder público. (REGIMENTO INTERNO – XI CNDH, 2008, p. 34).

Participaram da realização desta conferência como delegados os representantes estipulados no documento Regimento Interno do CNDH, nos seguintes casos:

Artigo 38. Cada um dos seguintes conselhos e comissões terá 3 (três) delegados(as) na 11ª CNDH, sendo 1 deles representante do Poder Público e 2 deles representantes da sociedade civil: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI; Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD e Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE. **Artigo 39.** Além dos representantes mencionados no art. anterior, as organizações da sociedade civil indicarão livremente em âmbito nacional, por intermédio do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos – FENDH, 50 (cinquenta) delegados(as).

Artigo 40. Além dos representantes mencionados no art. 38, o poder público indicará em âmbito nacional, 144 delegados(as), distribuídos da seguinte forma: -

103 delegados(as) representantes do Poder Executivo; - 12 delegados(as) representantes do Poder Legislativo; - 12 delegados(as) representantes do Poder Judiciário; - 12 delegados(as) representantes do Ministério Público Federal; - 05 delegados(as) representantes da Defensoria Pública da União. (REGIMENTO INTERNO – XI CNDH, 2008, p. 34).

O XI CNDH contou com a participação de 1.200 delegados, além de 800 observadores e convidados que contribuíram para a elaboração do texto-base para a confecção do novo PNDH. O documento resultante desta conferência ficou sob o encargo da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, sendo que o “portal da SEDH/PR expôs durante meses uma redação inicial, para suscitar aperfeiçoamentos e novas sugestões.” (PNDH III, 2009, p. 19). Após este período:

Seguiram-se outros meses de delicada negociação interna entre diferentes áreas de governo até se chegar ao documento definitivo. Merece destaque o fato inédito e promissor de que 31 ministérios assinam a exposição de motivos requerendo ao Presidente da República a publicação do decreto que estabelece este terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos. (PNDH III, 2009, p. 19).

Ao todo, considerando as etapas das “conferências livres” realizadas nos estados e distritos e somadas as participações em âmbito nacional, o governo estimou a participação em torno de 14 mil indivíduos, envolvidos diretamente no processo de elaboração do PNDH III (PNDH III, 2009, p. 16-17).

Das conferências nacionais precursoras a XI CNDH, quatro foram realizadas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, nos anos de 2003, 2004, 2006 e a última em 2008. Sobre estas conferências verificamos uma mudança de formato desde sua nona edição:

A 9ª Conferência apresentou como eixo central a temática – 'Construindo o Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos (SNDH)'. Apresentou uma peculiaridade em relação às outras conferências. Foi a primeira ocorrência em que quem convocou foi o Poder Executivo e elaborado para que os desfechos da presente conferência pudesse ter maiores e melhores impactos nas políticas públicas. (ASHKENAZI, 2013, p. 81).

Como consequência desta mudança, diversas instituições e órgãos do governo, como Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, representantes do legislativo, judiciário e executivo, participaram buscando uma aproximação com a sociedade civil para a elaboração e implementação de políticas públicas. Este processo se aprofundou na décima conferência e solidificou-se na XI CNDH, possibilitando concretizar o documento-base para o PNDH III (ASHKENAZI, 2013, p. 81-83).

Na versão final do PNDH III encontram-se propostas de ação originadas da sociedade civil, além daquelas geradas pelo governo, “políticas públicas em Direitos Humanos que o governo federal desenvolve se distribuem por todas as áreas da administração e um ponto forte nesta terceira edição do PNDH é o fato inédito de ele ser proposto por 31 ministérios.” (PNDH III, 2009, p. 12). Desta forma, o PNDH III constitui programa bem-acabado em relação aos seus antecessores, fruto de uma articulação estreita entre os interesses da sociedade civil e do poder público.

3.3 PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III – ESTRUTURA E CONTEÚDO

O PNDH III contém, assim como documentos anteriores, uma breve apresentação, assinada pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, e uma introdução, assinada por Paulo Vannuchi, Ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Nestes dois momentos iniciais do PNDH III constam os processos realizados para a atualização do PNDH, bem como uma análise sucinta da condição dos direitos humanos no Brasil naquele período. Contudo, quanto à estrutura do PNDH III, em relação aos seus antecessores, as semelhanças não prosseguem muito além deste ponto, à exceção da escrita e da terminologia utilizada, pautada numa linguagem próxima aos programas anteriores.

É flagrantemente mais extenso do que as edições anteriores, mas sua linguagem e mesmo redação não se diferenciam substantivamente.

As ações programáticas gravitam em torno de um universo léxico: apoiar, fomentar, criar mecanismos, aperfeiçoar, estimular, assegurar e garantir, articular e integrar, propor, elaborar, definir, ampliar, expandir, avançar, incentivar, fortalecer, erradicar, promover, adotar (medidas), desenvolver, produzir (informações, pesquisas), instituir (código de conduta), incluir, implementar. (ADORNO, 2010, p. 13).

Transposto o aspecto introdutório e da linguagem do referido programa, o processo conduzido por ele fazia-se totalmente novo, inter-relacionando o conteúdo apresentado em cada um dos seus seis eixos orientadores e as ações entre as instituições responsáveis pela sua implementação. Neste sentido, o PNDH III apresentou uma articulação entre suas propostas de forma a possibilitar maior agilidade, comprometimento e possibilidade de materialização.

Comparado aos anteriores, é mais extenso e com organização distinta. Está estruturado em torno de seis eixos — interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização de direitos em

contexto de desigualdades sociais; segurança pública, acesso à justiça e combate a violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito a memória e a verdade. Esses eixos estão subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Sua redação identifica organismos responsáveis pela execução e parcerias. (ADORNO, 2010, p. 13).

O conteúdo apresentado trouxe aspectos inovadores, até então não abordados pelos PNDHs anteriores. Foram incluídos nesses tópicos ações para assuntos delicados em nossa sociedade e que, por motivos distintos, acabaram não compondo as versões anteriores do programa.

[...] O PNDH – 3 introduziu várias inovações, como respostas as crescentes demandas da sociedade civil. Entre elas, algumas provocaram ruidosa polêmica, como a proposta de criação da Comissão Nacional de Verdade, a descriminalização do aborto, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, o direito de adoção por casais homoafetivos, a interdição a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União, o “controle da mídia” e a adoção de mecanismos de mediação judicial nos conflitos urbanos e rurais [...] (ADORNO, 2010, p. 13-14).

Desta forma, a linguagem apresentada no PNDH III, somada às inovações de conteúdo, aprofundamento de diversos temas, inter-relacionamento entre seus eixos-temáticos e ações transmitiram uma mensagem mais elucidativa e direta sobre o que este novo programa pretendia. Trata-se, assim, de uma mensagem que “mesmo até, isenta do pudor político de que se costumam cercar os formuladores de políticas públicas em áreas da vida associativa tão sensíveis a polêmicas e a valores e visões de mundo dicotômicas e polarizadas.” (ADORNO, 2010, p. 14).

Quanto ao conteúdo do PNDH III, Sérgio Adorno também aponta que o novo programa não apenas manteve o que já havia sido estipulado nos programas anteriores, como aprofundou a abordagem a estas temáticas, inserindo-as em consonância àquilo que vinha sendo reivindicado pela sociedade civil em cada um dos momentos de abertos à participação da sociedade civil durante o processo de atualização deste novo programa. (ADORNO, 2010, p. 15).

Devido as características contidas no PNDH III, este programa sofreu sérios ataques após a sua promulgação. As versões anteriores também receberam críticas, entretanto, diferentemente dos demais programas precursores, a nova versão do PNDH causou um debate de âmbito nacional, que teve como consequência a modificação posterior de alguns de seus objetos estratégicos de forma substancial.

Tanto nas edições anteriores como na atual essas questões não deixaram de ser alvo de críticas. Afinal, o conservadorismo moral e ainda forte na sociedade brasileira,

incentivado por igrejas e seitas, segmentos da mídia impressa e eletrônica e pelo tradicionalismo da educação básica no Brasil. As mudanças costumam a ser assimiladas, mesmo quando muitos reconheçam que o aborto e a homossexualidade façam parte da realidade de muitas famílias, nas suas múltiplas formas de organização e associação, ou que muitos se declarem formalmente religiosos, embora ausentes das igrejas e dos rituais cotidianos de reafirmação da fé. (ADORNO, 2010, p. 16).

Segundo pesquisa realizada por Miriam Ashkenazi (2013), alguns pontos tiveram maior destaque por parte dos críticos ao PNDH III, gerando assim maior repercussão dentro da mídia nacional.

Foram eles: Comissão da Verdade; instalação de um órgão “controlador” de imprensa; descriminalização do aborto; reforma agrária; profissionalização da prostituição; abolição da exposição pública de símbolos religiosos, e reconhecimento da união entre homossexuais. (ASHKENAZI, 2013, p. 23).

Com a impossibilidade de analisar as 25 diretrizes componentes dos 6 eixos temáticos contidos no PNDH III neste espaço e, para efeito de análise e comparativo com os programas anteriores, observamos três pontos de maior repercussão e críticas sofridas pelo PNDH III – Comissão da Verdade; instalação de um órgão “controlador” de imprensa; descriminalização do aborto – sendo que os dois últimos já foram observados também nas versões dos programas anteriores aqui debatidos.

– *Eixo Orientador III: Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades.* Aborda as questões pertinentes aos direitos de grupos específicos e em condição de maior vulnerabilidade social, trazendo na diretriz 10 uma grande inovação em relação aos programas anteriores, especialmente ao observarmos o objetivo estratégico III, da *Diretriz 9 – Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania* – e os objetivos estratégicos V e VI da *Diretriz 10 – Garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero e respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado*, aspectos que geraram muitos ataques efetuados por grupos discordantes do conteúdo, conduzindo a uma modificação posterior.

– *Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos.* Enfatizamos a Diretriz 22, que dispõe sobre a garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos, ponto em que se baseiam o funcionamento dos meios de comunicação no Brasil, buscando maior democratização e acesso à informação neste campo. Este ponto também foi fruto de grandes polêmicas que culminaram em alteração do seu teor.

– *Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade*. Este eixo orientador não fazia parte dos programas anteriores, constituindo-se uma inovação trazida pela sociedade civil e contemplada pelo PNDH, entretanto, também foi alvo das polêmicas que cercaram o PNDH III, sendo este o ponto de maior destaque dentre todos os criticados. A *Diretriz 23: Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado*, constitui o principal ponto deste eixo, apresentando como proposta de ação: promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil.

Assim como nos PNDH anteriores, a parte contemplada no *Eixo Orientador III: Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades*, que visa garantir e viabilizar direitos de grupos específicos, compreende o maior volume de páginas, possuindo 4 diretrizes e 25 objetivos estratégicos. Na abertura deste eixo encontra-se um pequeno preâmbulo apontando seus objetivos e os direcionamentos almejados para o desenvolvimento das finalidades estratégicas e ações programáticas.

Definem-se, neste capítulo, medidas e políticas que devem ser efetivadas para reconhecer e proteger os indivíduos como iguais na diferença, ou seja, valorizar a diversidade presente na população brasileira para estabelecer acesso igualitário aos direitos fundamentais. Trata-se de reforçar os programas de governo e as resoluções pactuadas nas diversas conferências nacionais temáticas, sempre sob o foco dos Direitos Humanos, com a preocupação de assegurar o respeito às diferenças e o combate às desigualdades, para o efetivo acesso aos direitos pelos cidadãos. (PNDH III, 2009, p. 53).

Quanto às diretrizes e aos objetivos estratégicos contidos no eixo orientador III, temos:

**Eixo Orientador III: Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades:
Diretriz 7: Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena.**

Objetivo estratégico I: Universalização do registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

Objetivo estratégico II: Acesso à alimentação adequada por meio de políticas estruturantes.

Objetivo estratégico III: Garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerabilizados.

Objetivo estratégico IV: Ampliação do acesso universal a um sistema de saúde de qualidade.

Objetivo estratégico V: Acesso à educação de qualidade e garantia de permanência na escola.

Objetivo estratégico VI: Garantia do trabalho decente, adequadamente remunerado, exercido em condições de equidade e segurança.

Objetivo estratégico VII: Combate e prevenção ao trabalho escravo.

Objetivo estratégico VIII: Promoção do direito à cultura, lazer e esporte como elementos formadores de cidadania.

Objetivo estratégico IX: Garantia da participação igualitária e acessível na vida

política.

Diretriz 8: Promoção dos direitos de crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação.

Objetivo estratégico I: Proteger e garantir os direitos de crianças e adolescentes por meio da consolidação das diretrizes nacionais do ECA, da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU.

Objetivo estratégico II: Consolidar o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, com o fortalecimento do papel dos Conselhos Tutelares e de Direitos.

Objetivo estratégico III: Proteger e defender os direitos de crianças e adolescentes com maior vulnerabilidade.

Objetivo estratégico IV: Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Objetivo estratégico V: Garantir o atendimento especializado a crianças e adolescentes em sofrimento psíquico e dependência química.

Objetivo estratégico VI: Erradicação do trabalho infantil em todo o território nacional.

Objetivo estratégico VII: Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

Diretriz 9: Combate às desigualdades estruturais.

Objetivo estratégico I: Igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e outras formas de intolerância.

Objetivo estratégico II: Garantia aos povos indígenas da manutenção e resgate das condições de reprodução, assegurando seus modos de vida.

Objetivo estratégico III: Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania.

Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade.

Objetivo estratégico I: Afirmação da diversidade para a construção de uma sociedade igualitária.

Objetivo estratégico II: Proteção e promoção da diversidade das expressões culturais como Direito Humano.

Objetivo estratégico III: Valorização da pessoa idosa e promoção de sua participação na sociedade.

Objetivo estratégico IV: Promoção e proteção dos direitos das pessoas com deficiência e garantia da acessibilidade igualitária.

Objetivo estratégico V: Garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero.

Objetivo estratégico VI: Respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado. (PNDH III, 2009, p. 6-7).

Cada objetivo estratégico desenvolve um ponto específico dentro do eixo orientador, e em cada um destes objetivos encontram-se dispostas as ações pretendidas para este campo, bem como elencados os responsáveis pelo seu desenvolvimento, além das parcerias proporcionadas pela ação. Esta estrutura se repete em cada eixo orientador do PNDH III.

A maior parte das Diretrizes contidas neste eixo segue, de certa maneira, o que já vinha sendo trabalhado nos PNDH anteriores, embora de forma ampliada e melhor articulada entre os responsáveis pela sua implementação. Aprofunda-se, portanto, a ideia de ampliar os direitos dos grupos que os têm sistematicamente violados ou marginalizados em nossa sociedade, utilizando-se, para isso, uma linguagem mais clara e direta.

Este eixo orientador possui algumas diretrizes e, por consequência, também alguns objetivos estratégicos, entre os focos das polêmicas que envolveram o PNDH III e demandaram posterior alteração do programa. Dentre elas podemos destacar a Diretriz 9, mais especificamente no objetivo estratégico III, ao abordar questões relativas ao aborto e autonomia das mulheres, parte de maior impacto dentre os críticos do PNDH III. Na Diretriz 9, destacando na sequência, temos no objetivo estratégico III – Combate às desigualdades estruturais, o seguinte texto:

Objetivo estratégico III: Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania.

Ações programáticas:

a) Desenvolver ações afirmativas que permitam incluir plenamente as mulheres no processo de desenvolvimento do país, por meio da promoção da sua autonomia econômica e de iniciativas produtivas que garantam sua independência.

Responsável: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

Parceiros: Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

b) Incentivar políticas públicas e ações afirmativas para a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão.

Responsável: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

c) Elaborar relatório periódico de acompanhamento das políticas para mulheres com recorte étnico-racial, que contenha dados sobre renda, jornada e ambiente de trabalho, ocorrências de assédio moral, sexual e psicológico, ocorrências de violências contra a mulher, assistência à saúde integral, dados reprodutivos, mortalidade materna e escolarização.

Responsável: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

Parceiros: Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério do Trabalho e Emprego; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

d) Divulgar os instrumentos legais de proteção às mulheres, nacionais e internacionais, incluindo sua publicação em formatos acessíveis, como braile, CD de áudio e demais tecnologias assistivas.

Responsável: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Parceiros: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

e) Ampliar o financiamento de abrigos para mulheres em situação de vulnerabilidade, garantindo plena acessibilidade.

Responsáveis: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

f) Propor tratamento preferencial de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar nos Conselhos Gestores do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e junto ao Fundo de Desenvolvimento Social.

Responsáveis: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

g) Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos.

Responsáveis: Ministério da Saúde; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério da Justiça Parceiros: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Legislativo a adequação do Código Penal para a descriminalização do aborto.

h) Realizar campanhas e ações educativas para desconstruir os estereótipos relativos às profissionais do sexo.

Responsável: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

Parceiros: Ministério da Educação; Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNDH III, 2009, p. 90-92).

Este objetivo estratégico enfatiza a garantia e a ampliação de direitos das mulheres, elencadas através de oito ações programáticas, observando que a responsabilidade institucional pela sua realização permanece, preponderantemente, sobre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, criada durante o governo Lula e que possuía o *status* de Ministério. As parcerias foram organizadas de acordo com a necessidade de outras instituições atuarem em conjunto, visando materializar a ação, portanto apresentam modificações pertinentes a cada ação programática proposta.

A ação programática indicada pelo item G, que apresenta como objetivo: *Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos*, foi certamente o ponto de maior concentração de polêmicas deste eixo orientador devido ao seu caráter inovador frente ao proposto até o presente momento nos PNDH, além da alta resistência da proposta nos seguimentos mais conservadores de nossa sociedade.

Consta uma peculiaridade dentro do objetivo estratégico, presente em algumas outras ações programáticas ao longo do PNDH III: a realização de uma recomendação, neste caso, feita ao Poder Legislativo, visando a adequação do Código Penal para a descriminalização do aborto. Esta proposta considera a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos e o PNDH III atende a uma demanda colocada em debate pelos grupos de movimentos sociais atuantes na busca pela ampliação dos direitos das mulheres, significando avanços em relação às propostas contidas nos programas anteriores. Ademais, a descriminalização do aborto levaria o país a desenvolver uma legislação em consonância com o solicitado pelas organizações internacionais.

O ordenamento internacional aconselha aos estados nacionais que acolham o aborto ilegal como sendo uma relevante demanda bem como a necessidade que se faz de serem revistas as legislações punitivas em relação ao aborto, uma vez que é considerado ser um sério problema de saúde pública. (ASHKENAZI, 2013, p. 15).

Em um comparativo entre os textos contidos nos três PNDH fica evidente a diferença de abordagem do assunto entre os programas:

No caso da descriminalização do aborto, o PNDH – 1 nada disse. No PNDH – 2, o tema comparece, porém sob uma formulação muito próxima de sua atual inscrição legal. Fala-se em direitos reprodutivos como conceito a ser disseminado e estimulado em campanhas de pré-natal e parto humanizado, bem como na prevenção da mortalidade materna e da gravidez na adolescência. Ao mesmo tempo, considerou o aborto como “tema de saúde pública, com garantia do acesso aos serviços de saúde nos casos previstos em lei”. Na mesma direção, propõe o desenvolvimento de programas educativos de planejamento familiar, “promovendo acesso aos métodos anticoncepcionais no âmbito do SUS”. Portanto, a polêmica com as igrejas já estava instaurada. No PNDH – 3, o tema é deslocado do âmbito da saúde pública para a diretriz “combate as desigualdades estruturais” (Eixo III, objetivo estratégico III — *Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania*). Nesta edição, propõe-se “apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos”. Trata-se de substantiva mudança de enunciado. O deslocamento dá-se da esfera da saúde pública (portanto, de uma esfera pública de cuidados coletivos) para a esfera de decisão individual e subjetiva, nem sempre considerada pela opinião pública como fonte legítima de direitos que envolvem direitos de amplas maiorias. (ADORNO, 2010, p. 14).

A ação programática, neste ponto, apresenta-se como uma proposta progressista diante do estipulado nos demais textos do PNDH, ao ponto de gerar uma reação negativa de grande intensidade por parte dos movimentos contrários a descriminalização do aborto ao texto aprovado no PNDH III. Este foi, portanto, um dos pontos – Ação Programática G do Objeto Estratégico III, Diretriz 9 –, alterados através do Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010⁶⁹, passando a vigorar a seguinte redação: “g) Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia de acesso aos serviços de saúde.” (BRASIL, 2010), retornando assim, à mesma abordagem do PNDH II no que se refere a esta questão.

O eixo orientador V dispõe sobre Educação e Cultura em Direitos Humanos, articulando ações em educação, cultura e também comunicação, com os direitos humanos de maneira transversal. Na introdução torna-se evidente a proposta de articulação com os demais eixos do PNDH III, procurando ampliar enfoques e trabalhar em conjunto também com outros programas desenvolvidos pelo governo, com o objetivo de difundir o respeito e a viabilização dos direitos humanos em todas as esferas da sociedade. Como exemplo desta proposta temos:

⁶⁹ O Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, alterou parte do conteúdo do Programa Nacional de Direitos Humanos III.

O PNDH-3 dialoga com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) como referência para a política nacional de Educação e Cultura em Direitos Humanos, estabelecendo os alicerces a serem adotados nos âmbitos nacional, estadual, distrital e municipal. (PNDH III, 2009, p. 150).

Ainda nesta introdução, enfatizou-se a busca pela democratização e respeito aos direitos humanos junto aos meios de comunicação.

Por fim, aborda-se o papel estratégico dos meios de comunicação de massa, no sentido de construir ou desconstruir um ambiente nacional e uma cultura social de respeito e proteção aos Direitos Humanos. Daí a importância primordial de introduzir mudanças que assegurem ampla democratização desses meios, bem como de atuar permanentemente junto a todos os profissionais e empresas do setor (seminários, debates, reportagens, pesquisas, conferências, etc), buscando sensibilizar e conquistar seu compromisso ético com a afirmação histórica dos Direitos Humanos. (PNDH III, 2009, p. 151).

O eixo ampliou temas abordados, que, em conjunto, procuram fortalecer os preceitos da democracia e dos direitos humanos em vários cenários, não se restringindo aos estabelecimentos de ensino e de fomento cultural, mas atuando também junto a instituições públicas e seus servidores em geral, primando pela transparência no desenvolvimento dos processos públicos e atingindo os meios de comunicação no intuito de que estes atuem em harmonia com os direitos humanos.

Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos.

Diretriz 18: Efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em Direitos Humanos para fortalecer uma cultura de direitos.

Objetivo estratégico I: Implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Objetivo Estratégico II: Ampliação de mecanismos e produção de materiais pedagógicos e didáticos para Educação em Direitos Humanos.

Diretriz 19: Fortalecimento dos princípios da democracia e dos Direitos Humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e nas instituições formadoras.

Objetivo Estratégico I: Inclusão da temática de Educação e Cultura em Direitos Humanos nas escolas de educação básica e em instituições formadoras.

Objetivo Estratégico II: Inclusão da temática da Educação em Direitos Humanos nos cursos das Instituições de Ensino Superior (IES).

Objetivo Estratégico III: Incentivo à transdisciplinaridade e transversalidade nas atividades acadêmicas em Direitos Humanos.

Diretriz 20: Reconhecimento da educação não formal como espaço de defesa e promoção dos Direitos Humanos.

Objetivo Estratégico I: Inclusão da temática da educação em Direitos Humanos na educação não formal.

Objetivo estratégico II: Resgate da memória por meio da reconstrução da história dos movimentos sociais.

Diretriz 21: Promoção da Educação em Direitos Humanos no serviço público.

Objetivo Estratégico I: Formação e capacitação continuada dos servidores públicos em Direitos Humanos, em todas as esferas de governo.

Objetivo Estratégico II: Formação adequada e qualificada dos profissionais do sistema de segurança pública.

Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos.

Objetivo Estratégico I: Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos.

Objetivo Estratégico II: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação. (PNDH III, 2009, p. 9).

Cinco diretrizes e onze objetivos estratégicos compõem o eixo norteador V, dentre os quais, na Diretriz 22, encontramos abordagem relativa aos meios de comunicação e seu papel frente a promoção cultural e dos direitos humanos.

Diretriz 22:

Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos.

Objetivo Estratégico I:

Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos.

Ações Programáticas:

a) Propor a criação de marco legal regulamentando o art. 221 da Constituição Federal, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação prevendo penalidades administrativas como advertências, multas, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura

Parceiro: Ministério da Ciência e Tecnologia

Recomendações:

- Recomenda-se inserir a Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados na discussão sobre outorga e renovação de concessões públicas.
- Recomenda-se ao Ministério Público assegurar a aplicação de mecanismos de punição aos veículos de comunicação, autores e empresas concessionárias.

b) Promover o diálogo com o Ministério Público para a proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

c) Suspender patrocínio e publicidade oficial em meios que veiculam programações atentatórias aos Direitos Humanos.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça.

d) Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos

Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios fomentar a criação e acessibilidade de Observatórios Sociais destinados a acompanhar a cobertura da mídia em Direitos Humanos.

e) Desenvolver programas de formação nos meios de comunicação públicos como instrumento de informação e transparência das políticas públicas, de inclusão digital e de acessibilidade.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios o incentivo aos órgãos da mídia para inclusão dos princípios fundamentais de Direitos Humanos em seus materiais de redação e orientações editoriais.

f) Avançar na regularização das rádios comunitárias e promover incentivos para que se afirmem como instrumentos permanentes de diálogo com as comunidades locais.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça.

Parceiro: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se aos Municípios o incentivo às rádios comunitárias.

g) Promover a eliminação das barreiras que impedem o acesso de pessoas com deficiência sensorial à programação em todos os meios de comunicação e informação, em conformidade com o Decreto nº 5.296/2004, bem como acesso a novos sistemas e tecnologias, incluindo internet.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça.

Objetivo Estratégico II:

Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação.

Ações Programáticas:

a) Promover parcerias com entidades associativas de mídia, profissionais de comunicação, entidades sindicais e populares para a produção e divulgação de materiais sobre Direitos Humanos.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério das Comunicações.

Parceiro: Secretaria-Geral da Presidência da República.

b) Incentivar pesquisas regulares que possam identificar formas, circunstâncias e características de violações dos Direitos Humanos na mídia.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Parceiro: Ministério da Educação.

c) Incentivar a produção de filmes, vídeos, áudios e similares, voltada para a educação em Direitos Humanos e que reconstrua a história recente do autoritarismo no Brasil, bem como as iniciativas populares de organização e de resistência.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça.

Parceiros: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. (PNDH III, 2009, p. 164-167).

Esta diretriz foi alvo de críticas e, portanto, teve seu texto alterado em dois pontos relativos ao objetivo estratégico I, nos itens A e D, sendo que o último foi inteiramente revogado e o primeiro teve suprimida a parte:

[...] como condição para sua outorga e renovação prevendo penalidades administrativas como advertências, multas, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas. (PNDH III, 2009, p. 164).

Tais pontos do PNDH III, referentes aos meios de comunicação, receberam muitas críticas por parte da mídia, com forte pressão para que o programa fosse alterado. Sabemos que o Brasil sofreu momentos de censura ao longo da sua história, porém também programas de rádio e televisão, bem como o tratamento proporcionado por jornais e revistas, podem vir a violar os direitos humanos, justamente o campo em que o texto do PNDH III propõe que se implemente uma regulação. Sobre esta questão, Sérgio Adorno coloca:

Quanto ao controle da mídia, esse é um tema que mereceria maior atenção. A Constituição garante a liberdade de expressão e opinião e veda a censura sob quaisquer formas. Nos artigos 220 e 221, estabelece que lei federal regulará diversões e espetáculos públicos e indica os princípios que devem reger a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, o que pode apontar para instrumentos regulatórios. Já o artigo 224 previu a instituição, no Congresso Nacional, de um Conselho de Comunicação Social⁷. As fronteiras e os limites entre regulação e restrição de direitos e, por conseguinte, ténue e não raro estão subordinados aos humores dos governantes e legisladores. (ADORNO, 2010, p. 15).

E conclui:

É certo que os programas não pretendem exercer controle social sobre toda a mídia, tão-somente sobre as informações a respeito de direitos humanos. Se isto é censura, é questão para o debate público e político. Nunca é demais lembrar, como já dito antes, que direitos humanos são o alicerce da Constituição Federal. (ADORNO, 2010, p. 16).

Quanto às modificações trazidas pelo PNDH III, o referido autor realiza a seguinte leitura:

O PNDH – 1 apostou no diálogo entre produtores e distribuidores visando a cooperação para o cumprimento da legislação em vigor. O PNDH – 2 foi mais direto: propôs garantir a [...] *possibilidade de fiscalização da programação das emissoras de rádio e televisão, com vistas a assegurar o controle social sobre os meios de comunicação e a penalizar, na forma da lei, as empresas de telecomunicação que veicularem programação ou publicidade atentatória aos direitos humanos.*

O PNDH – 3 mantém a mesma diretriz; contudo, propõe criar um “*ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios dos Direitos Humanos, assim como os que cometerem violações*”. (ADORNO, 2010, p. 15-16).

Além do destacado por Adorno como diferencial entre os PNDH, alvo de críticas que levaram a sua alteração, a parte suprimida do PNDH III referente aos meios de comunicação, foi justamente a parte das sanções aos veículos de mídia que não prezassem por uma atuação em consonância com o preconizado nos direitos humanos, vindo, portanto, a violá-los. Com a alteração realizada no objetivo estratégico A, ele acaba por ficar descaracterizado, uma vez que a criação de um marco regulatório da atuação dos meios de comunicação frente aos direitos humanos, sem as referidas condições punitivas, perde totalmente o sentido, pois a violação deste marco, na prática, não implicaria prejuízo. Novamente, portanto, a alteração ocorreu no sentido de recolocar em vigência o estabelecido no PNDH II, impossibilitando avanços significativos nestes pontos específicos.

O eixo orientador VI trata dos *Direitos à Memória e Verdade* e não possui paralelo com as edições anteriores do PNDH, podendo, portanto, ser considerado uma inovação apresentada pelo PNDH III. Este eixo, assim como os demais, expõe uma breve introdução sobre as condições atuais desta temática no país, bem como os objetivos distribuídos nas três diretrizes, com três objetivos estratégicos e onze ações programáticas.

Após o reconhecimento oficial do Estado brasileiro, em 1995, de sua responsabilidade perante a morte de opositores do regime ditatorial instaurado no país em 1964, uma série de legislações foram criadas, ou modificadas⁷⁰, procurando prestar esclarecimentos aos familiares das vítimas (PNDH III, 2009, p. 170). Entretanto, um significativo número de documentos ainda permaneceu inacessível, além de fontes desconhecidas de informação que dificultavam o processo e, neste sentido, a elaboração de uma comissão da verdade unificou

⁷⁰ A Lei 9.140 que reconhece a responsabilidade do Estado perante a morte de opositores políticos ao regime de 1964 instituiu a criação de uma comissão responsável pelo deferimento de indenização às famílias das vítimas. A Lei 10.559 revisou a Lei de Anistia e possibilitou a abertura de três arquivos secretos da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) lançaram, em 2007, o livro-relatório “Direito à Memória e à Verdade”, registrando os 11 anos de trabalho da CEMDP e resumindo a história das vítimas da ditadura no Brasil. Em 2008 foi realizada a audiência pública sobre “Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil”, que discutiu a interpretação da Lei de Anistia de 1979 no que se refere à controvérsia jurídica e política envolvendo a prescrição ou imprescritibilidade dos crimes de tortura (PNDH III, 2009, p. 171). Em 2009 a Presidência da República realizou o lançamento do projeto “Memórias Reveladas” que disponibilizou a abertura e o acesso digital ao acervo nacional reunido desde 2005 sobre o período referente à Ditadura Militar no Brasil. Também foram implementadas outras medidas por parte do governo federal visando elucidar os acontecimentos referentes aos acontecimentos do regime implementado em 1964.

esses esforços e facilitou o acesso a informações capazes de elucidar o ocorrido com milhares de pessoas durante este período da história brasileira.

As ações programáticas deste eixo orientador têm como finalidade assegurar o processamento democrático e republicano de todo esse período da história brasileira, para que se viabilize o desejável sentimento de reconciliação nacional. E para se construir consenso amplo no sentido de que as violações sistemáticas de Direitos Humanos registradas entre 1964 e 1985, bem como no período do Estado Novo, não voltem a ocorrer em nosso país, nunca mais. (PNDH III, 2009, p. 171).

Desta forma, o eixo orientador segue estruturado da seguinte maneira:

Diretriz 23:

Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado.

Objetivo Estratégico I:

Promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo artigo 8º do ADCT da Constituição Federal, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

Ações Programáticas:

a) Designar Grupo de Trabalho composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, para elaborar, até abril de 2010, Projeto de Lei que institua COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no período mencionado, observado o seguinte:

O Grupo de Trabalho será formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, do presidente da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criada pela Lei 9.140/95 e de representante da sociedade civil, indicado por esta Comissão Especial;

Com o objetivo de promover o maior intercâmbio de informações e a proteção mais eficiente dos Direitos Humanos, a COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE estabelecerá coordenação com as atividades desenvolvidas pelos seguintes órgãos:

Arquivo Nacional, vinculado à Casa Civil da Presidência da República;

Comissão de Anistia, vinculada ao Ministério da Justiça;

Comissão Especial criada pela Lei nº 9.140/95, vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

Comitê Interinstitucional de Supervisão instituído pelo Decreto Presidencial de 17 de julho de 2009;

Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 567/MD, de 29 de abril de 2009, do Ministro de Estado da Defesa;

No exercício de suas atribuições, a COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE poderá realizar as seguintes atividades: requisitar documentos públicos, com a colaboração das respectivas autoridades, bem como requerer ao Judiciário o acesso a documentos privados; colaborar com todas as instâncias do Poder Público para a apuração de violações de Direitos Humanos, observadas as disposições da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979; promover, com base em seus informes, a reconstrução da história dos casos de violação de Direitos Humanos, bem como a assistência às vítimas de tais violações; promover, com base no acesso às

informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos; identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações de Direitos Humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos de Estado e em outras instâncias da sociedade; registrar e divulgar seus procedimentos oficiais, a fim de garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, devendo-se discriminá-los e encaminhá-los aos órgãos competentes; apresentar recomendações para promover a efetiva reconciliação nacional e prevenir no sentido da não repetição de violações de Direitos Humanos.

A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE deverá apresentar, anualmente, um relatório circunstanciado que exponha as atividades realizadas e as respectivas conclusões com base em informações colhidas ou recebidas em decorrência do exercício de suas atribuições.

Diretriz 24:

Preservação da memória histórica e a construção pública da verdade.

Objetivo Estratégico I:

Incentivar iniciativas de preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos autoritários.

Ações programáticas:

a) Disponibilizar linhas de financiamento para a criação de centros de memória sobre a repressão política, em todos os estados, com projetos de valorização da história cultural e de socialização do conhecimento por diversos meios de difusão.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura; Ministério da Educação.

b) Criar comissão específica, em conjunto com departamentos de História e centros de pesquisa, para reconstituir a repressão ilegal relacionada ao Estado Novo (1937-1945). Essa comissão deverá publicar relatório contendo os documentos que fundamentaram essa repressão, a descrição do funcionamento da justiça de exceção, os responsáveis diretos no governo ditatorial, registros das violações bem como dos autores e das vítimas.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura.

c) Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
Recomendação: Recomenda-se que estados, Distrito Federal e municípios participem do processo, fazendo o mesmo em suas esferas administrativas.

d) Criar e manter museus, memoriais e centros de documentação sobre a resistência à ditadura.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

e) Apoiar técnica e financeiramente a criação de observatórios do Direito à Memória e à Verdade nas universidades e em organizações da sociedade civil.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação.

f) Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964-1985 e sobre a resistência popular à repressão.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Justiça, Ministério da Cultura;

Ministério de Ciência e Tecnologia.

Diretriz 25:

Modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia.

Objetivo Estratégico I:

Suprimir do ordenamento jurídico brasileiro as eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos.

Ações Programáticas:

a) Criar Grupo de Trabalho para acompanhar, discutir e articular, com o Congresso Nacional, iniciativas de legislação propondo:

- revogação de leis remanescentes do período 1964-1985 que sejam contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou tenham dado sustentação a graves violações;
- revisão de propostas legislativas envolvendo retrocessos na garantia dos Direitos Humanos em geral e no direito à memória e à verdade.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

b) Propor e articular o reconhecimento do status constitucional de instrumentos internacionais de Direitos Humanos novos ou já existentes ainda não ratificados.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores.

Recomendações:

- Recomenda-se ratificar o segundo protocolo facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, visando à abolição da pena de morte (1989).
- Ratificar a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade (ONU, 1968) e adaptar o ordenamento jurídico interno com lei expressa fixando a imprescritibilidade dos delitos.
- Ratificar a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (2006).

c) Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça. (PNDH III, 2009, p. 173-177).

Dentre todas as diretrizes contidas neste eixo orientador, a diretriz 23 que institui a Comissão Nacional da Verdade, causou mais polêmica. Visando elucidar os acontecimentos ocorridos durante a ditadura militar, esta ação programática procura viabilizar através desta comissão uma articulação mais precisa entre as informações de diversos órgãos sobre o respectivo período, a fim de explicar os crimes de violação dos direitos humanos e prestar esclarecimentos à sociedade.

Mesmo lutando para dimensionar os crimes cometidos durante o período ditatorial, apenas com o PNDH III a sociedade conseguiu materializar uma proposta de ação neste sentido, dentro de um programa do Estado.

As duas primeiras edições não fizeram menção a esses direitos, senão indiretamente quando advogaram reparações para graves violações de direitos humanos. Foi com o PNDH – 3 que se incorporou o tema. (ADORNO, 2010, p. 17).

Houve precedentes, pois as ações desenvolvidas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva possibilitaram que este tema fosse incluído no PNDH III. A Secretaria Nacional de Direitos Humanos publicou em 2007 o relatório “Direito à memória e à verdade” e em 2008 a Comissão de Anistia já havia realizado mais de 700 sessões de julgamentos, acontecendo caravanas para divulgar o tema pelo país, coletando informações e acessando novos arquivos, além da divulgação em território nacional de ações realizadas em outros países da América do Sul que também passaram por períodos ditatoriais (ADORNO, 2010, p. 17).

Com a ação governamental junto a entidades da sociedade civil atuantes nessa área, criou-se as condições para a consolidação do tópico no PNDH III. Entretanto, este assunto sempre sofreu forte resistência, principalmente pelos militares e os grupos que apoiaram o regime, e que, logo após a promulgação do programa, passaram a atacá-lo sob a alegação de que a instituição de uma “comissão da verdade” constituía um “revanchismo”, ferindo assim, a Lei de Anistia de 1979.

Segundo o levantamento realizado por Ashkenazi (2013) junto aos jornais “Folha de S. Paulo” e “O Estado de S. Paulo”, em pesquisa realizada por palavras-chave no sistema de busca disponibilizado por estes veículos de comunicação, entre os meses de dezembro de 2009 a março de 2010, as críticas direcionadas especificamente à Comissão Nacional da Verdade eram quatro vezes maiores do que os embates relativos aos demais pontos contidos no PNDH III.

As críticas não se detiveram apenas ao conteúdo do eixo orientador, atingindo também membros do governo que tem em sua história vínculos de oposição ao regime ditatorial brasileiro, e especialmente direcionados ao ministro Paulo Vannuchi⁷¹ da Secretaria Especial

⁷¹ Paulo Vannuchi atualmente é membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, trabalhou na elaboração do livro “Brasil nunca mais”, atuou junto a Comissão Pastoral da Terra, a Pastoral Operária e as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica de 1977 a 1985, é co-fundador do Instituto Cajamar e assessor político da direção nacional do Partido dos Trabalhadores do Brasil. Ocupou o cargo de ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República de 21 de dezembro de 2005 a 31 de dezembro de 2010.

dos Direitos Humanos da Presidência da República, principal órgão governamental na condução da atualização do PNDH.

Não é necessário esforço para compreender as razões pelas quais essas proposições suscitaram crise no governo, ameaçaram dois ministros — o da Defesa e o dos Direitos Humanos — de demissão, provocaram protestos de setores das forças armadas e uma torrente de críticas contra o “revanchismo” do PNDH – 3, inclusive de segmentos civis da opinião pública. Associados a ex-militantes de esquerda com posições proeminentes no governo, a ministra Dilma Rousseff, o ministro Franklin Martins e o próprio ministro Vannuchi, as críticas arrastaram na sua cauda todas as demais críticas referidas anteriormente. Tão contundentes foram as críticas e as tensões entre o Ministério da Defesa e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos que o governo se viu constringido a rever os termos de criação da Comissão Nacional de Verdade. (ADORNO, 2010, p. 17).

Ashkenazi (2013) ainda aponta que, nas críticas realizadas ao eixo orientador referente à criação da Comissão da Verdade, o número de menções ao nome de Vannuchi é cinco vezes maior do que o número de menções ao próprio PNDH III, indicando a existência de uma tentativa de personificar a crítica em torno da figura do ex-ministro.

Atacado pelos críticos por ser um projeto capitaneado pelo PT, sob a alegação de que este eixo orientador foi inserido junto ao programa visando possibilitar punições contra os membros e apoiadores do regime militar, as críticas à proposta de uma “Comissão da Verdade” passaram a ser fortemente vinculadas aos membros do partido, sendo que a mesma personificação atribuída ao ministro Vannuchi estendeu-se, em menor proporção, aos demais membros do PT, detentores de histórico confronto com a ditadura militar brasileira, caso de Dilma Rousseff, que viria a ser candidata à Presidência da República nas eleições de 2010.

3.4 AS ALTERAÇÕES NO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III

Em 12 de maio de 2010, uma série de modificações foram realizadas no texto aprovado do PNDH III em 21 dezembro de 2009, concentradas nos pontos em que o referido programa sofreu pesadas críticas, como podemos observar através do decreto que instituiu as modificações:

**Presidência da República
Casa Civil**

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.177, DE 12 DE MAIO DE 2010.

Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º_A ação programática “g” do Objetivo Estratégico III – Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania – da Diretriz 9: Combate às desigualdades estruturais, do Anexo do Decreto nº7.037, de 21 de dezembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“g) Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde.

.....” (NR)

Art. 2º_A ação programática “d” do Objetivo Estratégico VI – Acesso à Justiça no campo e na cidade – da Diretriz 17: Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos, do Anexo do Decreto nº7.037, de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

.....” (NR)

Art. 3º_A ação programática “a” do Objetivo Estratégico I – Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos – da Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos, do Anexo do Decreto nº7.037, de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados.

.....” (NR)

Art. 4º_As ações programáticas “c” e “f” do Objetivo Estratégico I – Incentivar iniciativas de preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos autoritários – da Diretriz 24: Preservação da memória histórica e construção pública da verdade, do Anexo do Decreto nº7.037, de 2009, passam a vigorar com as seguintes redações:

“c) Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos.

.....” (NR)

“f) Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

.....” (NR)

Art. 5º_As ações programáticas “c” e “d” do Objetivo Estratégico I – Suprimir do ordenamento jurídico brasileiro eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos – da Diretriz 25: Modernização da legislação relacionada com promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia, do Anexo do Decreto nº7.037, de 2009, passam a vigorar com as seguintes redações:

“c) Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores.

.....” (NR)

“d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos

humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

.....” (NR)

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Ficam revogadas as ações programáticas “c” do Objetivo Estratégico VI – Respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado – da Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade; e “d” do Objetivo Estratégico I – Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos – da Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos, do Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

Brasília, 12 de maio de 2010; 189º da Independência e 122ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Paulo de Tarso Vannuchi (BRASIL, 2010).

De dezembro de 2009, quando foi instituído o decreto do PNDH III, até a data de sua modificação, o programa tornou-se centro de muita discussão quanto ao seu conteúdo, que embora em um contexto geral apresente mais continuidades e aprofundamento das políticas ligadas aos direitos humanos em relação aos seus antecessores, expõe pontos progressistas que extrapolam as abordagens constantes nos documentos anteriores, causando inúmeras controvérsias.

Embora o PT tenha, historicamente, laços sólidos na luta e viabilização dos direitos humanos no Brasil, tornando este um dos principais traços do partido em sua atuação política (ADORNO, 2010, p. 5), o processo de atualização do PNDH III contou com ampla participação social, com alongados debates regionais e federais, formatando a redação final do programa, o que impede atribuir o seu conteúdo a uma construção única e exclusiva do PT. Entretanto, nas críticas dirigidas ao programa, verificamos essencialmente o contrário, uma impactante vinculação - única e exclusiva -, do conteúdo do PNDH III ao Partido dos Trabalhadores e, em alguns casos, esta vinculação foi dirigida a uma parte do partido, cujos integrantes possuem histórias ligadas à luta contra a ditadura.

[...] Fato de que as reações tenham ressuscitado suas expressões mais conservadoras e simplórias, justamente do tipo que se suspeitava superado — mais propriamente, o embate dicotômico, simplificador, entre defensores e críticos dos direitos humanos. (ADORNO, 2010, p. 6).

A discussão ganhou os meios de comunicação e estendeu-se no Congresso Nacional, atingindo setores do governo tradicionalmente tencionados pelas forças armadas, como o Ministério da Defesa, ocupado por Nelson Jobim, e que prontamente demonstrou o seu descontentamento com o conteúdo do programa, causando um enorme desgaste interno no governo.

À primeira vista, a leitura de notícias, opiniões, reportagens, entrevistas e editoriais que se disseminaram pela mídia impressa desde dezembro de 2009 até meados do mês de fevereiro de 2010 parece sugerir que o PNDH – 3 é uma criação do governo Lula, razão por que teria incorporado não apenas reivindicações históricas de seu partido como também assimilado seus traços ideológicos. (ADORNO, 2010, p. 7).

Dois exemplos marcantes deste viés crítico são apontados por Adorno (2010), e reafirmados por Ashkenazi (2013), através de artigos publicados no jornal *Folha de São Paulo*. O primeiro, publicado em 12 de janeiro de 2010, pela então senadora da república Kátia Abreu⁷², na época filiada ao Partido Democratas – DEM, e atualmente, ao PMDB:

No novo Programa Nacional dos Direitos Humanos, PNDH-3, o desenho é outro: saem a democracia, a justiça, a tolerância e o consenso e entra a velha visão esquerdista e ideológica que a humanidade enterrou sem lágrimas nas últimas décadas, depois de muito sofrimento e muita miséria. Direitos humanos, na forma aprovada pelo decreto 7.037, parece ser apenas a máscara benigna e traiçoeira que oculta a face terrível dos demônios que grupos radicais e sectários se recusam a sepultar. (ABREU, 2010).

E segue:

Aproveitando-se do sucesso da economia capitalista e globalizada do Brasil, para o que em nada contribuíram as ideias, os valores e a visão do mundo de setores radicais do PT e dos movimentos que o sustentam, atiram aos brasileiros essa plataforma totalitária. Com que propósito? Duas ideias me ocorrem: uma possível “satisfação”, em fim de governo, a velhos aliados da esquerda ideológica ou então, e seria mais grave, uma tentativa de envenenar e dividir a sociedade brasileira com um debate (esquerda revolucionária x democracia) que, no resto do mundo desenvolvido, é coisa do passado, assunto de museus ou de faculdades de história. (ABREU, 2010).

Em artigo publicado pelo jurista Ives Gandra da Silva Martins⁷³, em 22 de janeiro de 2010:

O Programa Nacional de Direitos Humanos, organizado por inspiração dos guerrilheiros pretéritos, pretende, todavia, derrubar tais conquistas, realimentando ódios e feridas, inclusive com a tese de que os torturadores guerrilheiros eram santos, e aqueles do governo, demônios. Essa parte do plano foi corrigida, tendo o presidente Lula admitido que, se for criada a comissão da verdade, há de apurar tudo o que de excessos foi praticado naquela época – por militares e guerrilheiros. Tenho

⁷² Kátia Abreu atualmente é senadora da República pelo PMDB do Tocantins e atuou como Ministra da Agricultura no governo de Dilma Rousseff de janeiro de 2015 a maio de 2016.

⁷³ Ives Gandra da Silva Martins é professor emérito em ciências jurídicas da Universidade Mackenzie, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e da Escola Superior de Guerra.

a impressão de que isso não será bom para a candidata Dilma Rousseff. (MARTINS, 2010).

Acresce também:

O pior, todavia, é que o programa é uma reprodução dos modelos constitucionais venezuelano, equatoriano e boliviano, todos inspirados num centro de estudos de políticas sociais espanhol, para o qual o Executivo é o único Poder, sendo o Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público Poderes vicários, acólitos, subordinados. No programa, pretende-se fortalecer o Executivo, subordinar o Judiciário a organizações tuteladas por “amigos do rei”, controlar a imprensa, pisotear valores religiosos, interferir no agronegócio para eliminá-lo, afastar o direito de propriedade, reduzir o papel do Legislativo e aumentar as consultas populares, no estilo dos referendos e plebiscitos venezuelanos, além de valorizar o homicídio do nascituro e a prostituição como conquistas de direitos humanos. Quem ler a Constituição venezuelana verificará a extrema semelhança entre os instrumentos de que dispõe Chávez para eliminar a oposição e aqueles que o PNDH-3 apresenta, objetivando alterar profundamente a lei maior brasileira. (MARTINS, 2010).

Contrapondo este movimento de ataque ao conteúdo do PNDH III, Adorno aponta a impossibilidade de identificar uma manifestação de apoio ao programa nas mídias tradicionais, tanto por simpatizantes do PT quanto da defesa dos direitos humanos contemplados pelo programa.

O mais surpreendente foi o silêncio dos intelectuais de esquerda, principalmente os identificados publicamente com o PT. Por razões as mais diversas, poucos saíram a defesa do Programa e de suas teses. Houve, é certo, quem se manifestou através de *blogs* e abaixo-assinados circulantes em *sites* da internet. Salvo exceções, textos densos e copiosamente argumentados, como ocorrera com frequência em passado recente, não compareceram no espaço público proporcionado pela mídia impressa e eletrônica — dominado, aliás, pela crítica. O ministro Vannuchi ficou praticamente desprovido de apoio, o que teria suscitado rumores de sua demissão no auge das polêmicas. (ADORNO, 2010, p. 6-7).

Entre as razões das polêmicas em torno do PNDH III consta a “Memória e Verdade” principal destaque, de maneira que, das 9 modificações realizadas, 4 dizem respeito a este eixo orientador. Com certeza a apuração de violações realizadas durante os períodos autoritários da história nacional ainda são capazes de suscitar debates calorosos e muita divergência quanto ao resultado pretendido com o desenvolvimento deste processo.

Adorno ressalta ser questão extremamente delicada, que pode inclusive levar a uma polarização político-ideológica difícil de superar quando se trata de verificar as responsabilidades das forças armadas quanto às violações aos direitos humanos neste período, em grande parte devido ao alto grau de corporativismo e a difícil tarefa de rever a sua história no interior destas instituições (ADORNO, 2010, p. 18).

A ausência de uma justiça de transição é apontada por Adorno (2010, p. 18) como o principal motivo para que a abordagem das questões relativas ao período de ditadura militar ainda seja tão cara a sociedade brasileira. Tal deficiência impediu que muitas arestas não fossem aparadas, mesmo com o passar dos anos, permitindo que constantemente o tema seja abordado com uma linguagem direta, abrupta e que estimula o confronto.

Esse é, ou era, em grande medida, um estilo de fazer política muito próximo do partido que elegeu o presidente Lula. Como se sabe, os vínculos do PT com movimentos sociais são embrionários. A ideia de democracia direta, baseada em amplas consultas populares, com destacada organização e participação de delegados e representantes, com assento em conselhos consultivos e diretivos, com elevada capacidade de traduzir reivindicações em regulamentos e planos de ação, sempre esteve identificada com este partido e seus militantes. Não raro, este estilo de poder caminhou no sentido de confrontação de ideias e posições, de que resultaram protestos coletivos sob as mais distintas formas (das greves e manifestações de rua, as campanhas partidárias e obstruções parlamentares). (ADORNO, 2010, p. 18).

Portanto, o processo de atualização do PNDH III conduzido pelo governo do Partido dos Trabalhadores – PT e o seu núcleo de decisões, conformou um programa formulado através dos embates de ideias nos fóruns e encontros realizados em âmbito estadual e federal, reproduzindo este mesmo tipo de abordagem linguística quando se observa as ações programáticas. Este foi o caminho contrário ao seguido por Fernando Henrique Cardoso:

[...] As consultas populares produziam reivindicações que eram politicamente tratadas. Evitou-se, o quanto possível, confrontos, conquanto as críticas fossem, a par de inevitáveis, necessárias. Em matéria de direitos humanos, atravessou oceanos sem grandes turbulências. (ADORNO, 2010, p. 19).

Desta forma, os PNDH refletem processos e posições dos atores sociais que se fizeram presentes na concepção do programa, mesmo que neles exista um continuísmo de ações e que sua validade transcenda os períodos dos respectivos governos e mudanças societárias.

Não é de se esperar que os movimentos de defesa de direitos sejam contidos. A paixão lhes é inerente, sobretudo quando se trata de colocar, lado a lado, como se fosse um acerto de contas, as heranças do passado e as tarefas do futuro. Todavia, essa estreita ligação entre assembleias e decisões políticas, quando transportada para a esfera governamental, não pode deixar de trazer consigo um turbilhão de críticas. As mais exageradas viram no PNDH – 3 a substituição da carta constitucional, o prenúncio de uma ruptura institucional ou a anulação do papel exercido nas democracias pelo parlamento, este espaço onde os representantes do povo votam as leis e referendam programas de governo. (ADORNO, 2010, p.19)

Assim, a radicalização das críticas que procuravam deslegitimar o PNDH III como se este documento tivesse em seu objetivo transformar o Estado brasileiro em um modelo

autoritário, ganharam ainda mais força quando as questões referentes ao controle midiático se somaram às demais críticas. A ideia de que este programa seria o embrião para um modelo de Estado autoritário alcançou os meios de comunicação, e as alas mais conservadoras da sociedade agregaram maior densidade às manifestações contrárias ao programa inserindo novos pontos de contrariedade.

A conjuntura do período pré-eleitoral também contribuiu para o acirramento dos ânimos, reforçando o pensamento dicotômico e polarizado e conduzindo o governo a retroceder e revisar alguns pontos do programa. Segundo Adorno:

[...] Ressuscitou o lado conservador da sociedade brasileira, em matéria de hábitos e costumes, suas tradicionais dificuldades de aceitar diferenças, de conviver com novos padrões de relacionamento, menos hierarquizados, menos sujeitos a regras fixas e rígidas. (ADORNO, 2010, p. 19).

O conteúdo do PNDH III, resultado de intenso debate entre governo e movimentos sociais, também catalisa em sentido contrário, como resposta as suas propostas, um novo ciclo de colocações das alas mais conservadoras de nossa sociedade que, com o apoio dos grupos de comunicações privados e a proximidade do processo eleitoral, conseguem promover o recuo das ações progressistas contidas no programa.

Os grupos conservadores não se satisfazem apenas com as alterações de vários pontos do programa, e continuam difundindo e promovendo seu discurso contra as propostas mais progressistas oriundas dos movimentos sociais e do próprio Partido dos Trabalhadores - PT, ocasionando uma constante tensão, que se mantém latente durante os processos eleitorais e mandatos seguintes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi analisar os Programas Nacionais de Direitos Humanos em relação ao projeto político hegemônico em seu respectivo período histórico, compreendendo como estes programas foram elaborados pelos governos e atores sociais envolvidos nesses processos. Para tanto, foi adotado o conceito de direitos humanos desenvolvido por Norberto Bobbio (1992), compreendidos como construções históricas, convencionados por um grande grupo de países que, ao torna-los direitos fundamentais para o desenvolvimento humano, se comprometeram com sua efetivação e manutenção em meio à sociedade.

Portanto, concordo novamente com Bobbio (1992) quando evidencia que, após a promulgação da Declaração dos Direitos Humanos em 1948, a questão referente aos direitos humanos desloca-se da discussão sobre “quais deveriam ser estes direitos” para “como efetivá-los em nossas sociedades”, deixando assim, de ser um tema filosófico e tornando-se uma discussão política.

Com este intuito, o Programa Nacional de Direitos Humanos constitui grande balizador do país quanto ao que se pretende como forma de efetivar os direitos humanos no Brasil, sendo que o PNDH tem como objetivo nortear o Poder Legislativo e Executivo visando consolidar estes direitos. Da mesma forma que os direitos humanos são historicamente construídos, o PNDH também é resultado de um processo histórico, reflexo do seu modo de constituição. As três versões existentes no país foram elaboradas em momentos distintos, por dois governos diferentes e a análise de seus conteúdos e estruturas demonstra como eles são reflexos destes períodos.

No Brasil, a ordem liberal-conservadora é hegemônica, e tem nos projetos políticos autoritários e neoliberais dois expoentes presentes na política nacional nos períodos da ditadura civil-militar e da democracia liberal subsequente, modelos que visavam, de formas muito diferentes, manter esta hegemonia.

Os dois primeiros PNDH foram concebidos dentro do projeto político neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso, em momentos distintos, mas que deixaram no programa, em seu processo de elaboração, desenvolvimento, propostas de ação e redação final, como reflexos claros deste projeto. Os espaços de participação para a sociedade civil neste processo foram restritos ao caráter consultivo. Assim, mesmo com a organização de fóruns, a característica ainda se manteve, procurando restringir confrontos e possíveis

polêmicas, garantindo um documento que não proporcionasse grandes turbulências ao governo (ADORNO, 2010, p. 19).

O PNDH I foi o documento introdutório de um programa de direitos humanos no país, realizado quando o governo tinha amplo apoio na implementação de seu projeto neoliberal, no início da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, o que resultou em um documento menor, restrito aos direitos civis, mas que apresentava características marcantes do projeto político ao qual estava atrelado.

Já o segundo PNDH, organizado em momento posterior, ao final do segundo mandato de Fernando Henrique, deveria materializar-se no governo posterior. Este programa, mais elaborado que o inicial, expandiu a cadeia de direitos compreendidos pelo programa de modo mais abrangente, mas ainda carregava consigo as marcas do neoliberalismo.

Ambos continham uma abordagem progressista, propondo um trabalho conjunto entre governo e sociedade civil no intuito de implementar os direitos humanos no país, mas ambos também apresentavam, em suas características, uma linguagem em tom apaziguador, evitando temas polêmicos, por vezes se utilizando de uma linguagem indireta ou ambígua e procurando amenizar a conseqüente reação dos setores mais conservadores da sociedade.

Quanto ao projeto político implementado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que aqui é denominado democrático-participativo, em nenhuma das leituras realizadas este foi apontado como um possível processo contra-hegemônico à ordem vigente, mas um processo que trazia consigo peculiaridades, distantes das propostas dos períodos anteriores. Dentre as leituras realizadas nesta dissertação, compartilho da visão desenvolvida por Ruy Braga e Álvaro Bianchi, de que este momento histórico, referente ao governo Lula, representa uma “revolução passiva” (BRAGA; BIANCHI, 2005, p.1745 - 1762).

Enquanto a proposta de uma “hegemonia às avessas” desenvolvida por Francisco de Oliveira (2010) apresenta uma concepção de inversão na aplicação dos conceitos desenvolvidos por Gramsci, nos quais, segundo Oliveira (2010, p.27), as classes dominantes permitem que as classes subalternas realizem a condição de conduzir politicamente a sociedade em troca de que “não se questione” a forma de exploração capitalista, na prática essa possibilidade não me parece ter se confirmado, uma vez que as classes dominantes estiveram sempre presentes nos espaços de decisões dos rumos sociais ao longo de todo o período.

Parcelas inteiras das classes subalternas passaram pelo fenômeno do “transformismo”, mas sem gerar uma nova classe social, como apontado pelos críticos de Oliveira, Ruy Braga (2010) e Carlos Nelson Coutinho (2010), constituindo uma melhor explicação à conjuntura

daquele momento. Assim, podemos considerar que setores inteiros das classes subalternas se somaram às classes dominantes em torno de um projeto que conduziu a sociedade sem modificar a ordem liberal-conservadora hegemônica em curso.

Por outro lado, a proposta desenvolvida por Carlos Néelson Coutinho (2010) desconsidera ou, pelo menos, torna muito difícil, a compreensão de que o período de governo Lula tenha apresentado avanços sociais. Para o autor, a ocorrência de um deslocamento, realizado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, da “grande política” para a “pequena política”, bem como a caracterização deste governo como um processo de continuidade do projeto neoliberal, também acarreta no deslocamento das lutas sociais por avanços progressistas para um eixo de manutenção dos direitos já conquistados frente propostas de retirada destes pelo projeto neoliberal.

A atualização do PNDH III compôs, com base em seu conteúdo e estrutura, um avanço progressista frente versões anteriores do programa, ou para o que havia sido desenvolvido em termos de direitos humanos até o presente momento, mesmo considerando as alterações realizadas posteriormente no programa.

Observando seus eixos orientadores, diretrizes e ações programáticas, não consideramos o programa uma atualização destinada a realizar a manutenção de direitos já efetivados, apresentando propostas ditas progressistas. Sendo assim, portanto, a análise do PNDH III não possibilita afirmar que o governo Lula tenha realizado uma redução à “pequena política” como propõe Coutinho (2010).

A atualização do PNDH, realizada através de muitos debates entre diferentes instituições, órgãos governamentais e movimentos sociais, proporcionou um documento final que traduzia uma proposta vinda das classes subalternas, confeccionada com o auxílio de ampla participação popular e que, em certa medida, se contrapunha aos interesses das classes dominantes.

Uma “revolução passiva à brasileira” como propõem Ruy Braga e Álvaro Bianchi (2005) também não retira das classes dominantes brasileiras o protagonismo na condução da sociedade, mas, mesmo utilizando-se do “transformismo” de integrantes ou setores inteiros das classes subalternas, incorpora propostas e demandas oriundas das classes subalternas, a fim de manter o seu protagonismo. Portanto, uma “revolução passiva” não só permite, mas obriga à classe dirigente acolher parte das exigências vindas “de baixo”, ou, em outras palavras, as demandas e os projetos originados pelas classes subalternas devem ser acolhidos em determinada medida, mesmo que pequena, sob o risco de a classe dominante não conseguir manter o seu direcionamento da sociedade.

Conforme o próprio Coutinho (2010), a “revolução passiva” não visa meramente uma restauração, mas traz consigo uma pequena parte de progressismo em suas ações, que tem origem nas demandas apresentadas pelas classes subalternas. Deste modo, é possível compreender o PNDH III como um dos meios que abrem espaço para a materialização de parte das demandas das classes subalternas, ou seja, o ponto progressista acolhido pelas classes dominantes na “revolução passiva à brasileira” descrita por Braga e Bianchi (2005).

O PNDH III acaba por ser reflexo de um dos momentos produzidos pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de implementação do seu projeto democrático-participativo de forma mais efetiva e ampla, possibilitando que a atualização do programa se torne um plano de larga participação social. O grande número de encontros, fóruns e debates, de 2003 a 2008 renderam ao texto final do programa características muito fortes e visíveis das demandas populares.

Em confluência a isto, as próprias características apresentadas pelo PT na luta pela efetivação dos direitos humanos, desde seus primeiros momentos até os dias atuais, somaram-se a este processo de participação social, permitindo que o programa adentrasse por tópicos importantes e polêmicos de nossa história, que até o presente momento estavam excluídos das versões anteriores do PNDH (ADORNO, 2010, p.18).

Ao abordar temas como: descriminalização do aborto, união civil entre casais do mesmo sexo, adoção por casais homoafetivos, controle social da mídia, Estado laico, conflitos no campo, e propor a constituição de uma “Comissão da verdade” para desvelar a parte oculta de nossa história promovida pela repressão do Estado, o PNDH III trouxe à tona temas caros a nossa sociedade, necessitados há tempo de debates e reparação. Em contrapartida, despertou o lado mais conservador de nosso país, materializando-se em uma enorme quantidade de críticas contrárias ao programa (ADORNO, 2010, p. 19).

A forma direta, e que propõe o embate expresso no texto do PNDH III, refletiu os anseios das classes subalternas em tratar destes temas até então negligenciados e do PT, que deixou a cargo de seus membros com histórico de luta contra a ditadura civil militar brasileira e membros de uma ala mais progressista do partido⁷⁴, a tarefa de conduzir o processo de atualização do referido programa.

⁷⁴ Paulo Vannuchi, ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República era o principal responsável do governo pela condução da atualização do PNDH, mas as críticas ao programa não se estenderam somente a ele, atingindo também fortemente Dilma Rousseff e Franklin Martins, por seus históricos de lutas e posicionamentos dentro do PT e do governo. Francisco de Oliveira, em “A hegemonia às avessas” (2010, p. 23), aponta a ala de Dilma Rousseff e Tarso Genro como uma das alas mais progressistas do partido dentro do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sendo constantes alvos de críticas e polêmicas.

Os meses que se seguiram a assinatura do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, aprovando o Programa Nacional de Direitos Humanos III foram de intensos debates em torno dos polêmicos pontos apresentados. Os setores conservadores da sociedade, utilizando-se de amplo acesso que dispunham aos meios de comunicação, atacaram o programa de forma veemente, responsabilizando o PT pelo conteúdo do documento, a quem acusaram de revanchismo, desconsiderando os debates pretéritos realizados com a sociedade civil.

Apoiadores do agronegócio, da ditadura militar e contra a regulamentação dos meios de comunicação colocaram-se na linha de frente das críticas ao PNDH III, mas em seguida receberam o apoio de outros setores, como os vinculados a determinados segmentos religiosos. Estas críticas não se restringiram aos meios de comunicação, tornando-se presentes no Congresso Nacional, uma vez que estes segmentos da sociedade possuem grandes bancadas dentro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, trazendo, desta forma, graves consequências ao governo, forçado a recuar em alguns pontos do programa.

O PNDH III, assim como as versões anteriores, resulta de um processo histórico, com características progressistas reflexo do projeto político que propiciou sua elaboração. Os diversos assuntos tratados ao longo do programa refletem este modelo, e procuraram expandir os direitos humanos na forma como foram expostos pelas demandas populares inseridas no documento via participação social.

Entretanto, a polêmica que ocorreu após a divulgação do programa e perdurou até a sua alteração, demonstrou que o PNDH III esbarrou nos limites impostos pela ordem liberal-conservadora hegemônica em curso em nossa sociedade. As alterações do PNDH III realizadas através do Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, comprovam isto, demonstrando que parte das propostas progressistas apontadas pela versão original do programa ultrapassavam estas barreiras, de maneira que as classes dominantes não estavam dispostas a aceitar sem a realização de um conflito maior.

Contudo, esse movimento realizado através do PNDH III é importante e representa avanços, uma vez que este ainda é o programa vigente no país, sendo possível, através de seu conteúdo, tensionar, e até mesmo alargar, os limites impostos. O tencionamento de limites faz-se importante historicamente para a expansão e a implementação de direitos e, neste sentido, podemos colocar o PNDH III como um instrumento capaz de desempenhar este papel em nosso país.

A ausência de movimentos que realizem esse tencionamento constante, como por exemplo o estabelecimento de uma justiça de transição, necessária para apurar as violações

cometidas em momentos nos quais o projeto autoritário esteve em curso, leva a reações exageradas quando o assunto é abordado (ADORNO, 2010, p. 19). Como exemplo disso, podemos observar a polêmica criada em torno da proposta de estabelecer uma “Comissão da Verdade”, principal alvo das críticas destinadas ao PNDH III.

Compreender os processos de criação e atualização dos PNDH permite uma análise mais precisa destes programas e o que realmente representam em relação ao momento histórico em que foram criados. Deste modo, sem a análise histórica destes programas em relação aos projetos políticos em disputa pela hegemonia, os documentos permanecem esvaziados e desconectados de seu objetivo.

Outro ponto a ser destacado diz respeito aos embates realizados em torno das polêmicas originadas pela aprovação do PNDH III, que, se por um lado trouxeram à tona temas constantemente evitados na política nacional e representam verdadeiros aspectos nebulosos ao serem abordados no campo político, por outro lado desvelaram os setores mais conservadores de nossa sociedade, colocando-as no centro do debate conjuntamente com os grupos mais progressistas dentro do governo.

É interessante perceber que, ao mesmo tempo que a proximidade com o momento eleitoral de 2010 pode ter potencializado este processo (ADORNO, 2010, p. 20), gerando uma forte polarização frente as polêmicas, estas não foram fortes o suficiente para que, alterado o programa, estes setores viessem a compor o próximo governo com Dilma Rousseff na Presidência da República.

As tensões em torno do PNDH III também oferecem subsídios para uma melhor compreensão quanto a forma como o atual governo de Michel Temer considera os direitos humanos, uma vez que expoentes importantes das críticas destinadas ao PNDH III estão presentes no Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. O caso mais destacado é o do jurista Ives Gandra da Silva Martins que tem demonstrado de forma reiterada publicamente o seu apoio ao governo.

Políticas do governo atual que buscam por austeridade, como o congelamento do teto de gastos públicos ou a reformulação da legislação trabalhista e previdenciária, foram criticadas por representantes da Organização das Nações Unidas – ONU, como projetos que tendem a violar os direitos humanos⁷⁵. Pela primeira vez na história o Brasil votou contra uma

⁷⁵ Em matéria publicada em 09 de dezembro de 2016, pela revista *Carta Capital*, foi apresentada a nota da Organização das Nações Unidas condenando as políticas de austeridade como algo prejudicial aos direitos humanos. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-55-e-erro-historico-que-provocara-retrocesso-social-diz-onu>. Acesso em: 03 jul. 2017.

resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que trata dos impactos da dívida externa e de obrigações financeiras nos direitos humanos⁷⁶.

Por fim, analisar os PNDH, da perspectiva dos projetos políticos em que estavam inseridos, proporciona uma maior compreensão dos movimentos políticos feitos em torno da disputa pela ordem hegemônica nacional em âmbito histórico e, em certa medida, possibilita uma melhor interpretação dos movimentos que ocorrem nesta disputa contemporaneamente.

⁷⁶ Três meses após as críticas realizadas pela ONU o Brasil se coloca pela primeira vez na história contrário a uma resolução de direitos humanos em proposta feita pela entidade. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1869055-por-austeridade-brasil-vota-contra-resolucao-de-direitos-humanos-na-onu.shtml>. Acesso em: 03 jul. 2017.

REFERÊNCIAS

ABREU, Kátia. Direitos humanos ou gato por lebre? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 jan. 2010, Caderno Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1201201008.htm>>.

ADORNO, Sérgio. História e Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, nº 86, 02 de março de 2010.

ASHKENAZI, Míriam. **O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 e a Cobertura dos Jornais “O Estado de S. Paulo” e “Folha de S. Paulo”**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2013.

BIANCHI, Álvaro. Revolução passiva: o pretérito do futuro. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 23, n. 23, 2006, p. 34-57.

_____. BRAGA, Ruy. Brazil: the Lula government and financial globalization. **Social Forces**, Chapel Hill, v. 83, n. 4, 2005, p. 1745-62.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11ª. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRAGA, Ruy. Apresentação. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. *Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010*. Presidência da República. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH – 3. Diário Oficial da União, DF, 13 mai. 2010.

_____. *Decreto de 22 de julho de 2016*. Presidência da República. Transfere dotações orçamentárias constantes do Orçamento Fiscal da União, do extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos para a Presidência da República, no valor de R\$ 12.927.981,00. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jun. 2016.

_____. *Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997*. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 jun. 1997.

_____. *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 1998.

_____. *Emendas Populares*. Assembleia Nacional Constituinte. Art. 2, da resolução nº 3, V. 258, 1988. Centro Gráfico do Senado Federal, Jan. 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>.

_____. *Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Presidência da República. Altera as Leis nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2016.

_____. *Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016*. Presidência da República. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União – Ed. Extra, Brasília, DF, Ano CLIII No – 90-B, p. 1, 12 mai. 2016. Seção I, parte 1.

_____. *Programa Nacional de Direitos Humanos I*. Brasília: Ministério da Justiça. Ano: 1996.

_____. *Programa Nacional de Direitos Humanos II*. Brasília: Ministério da Justiça. Ano: 2002.

_____. *Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016*. Ministério da Justiça e Cidadania. Suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. Diário Oficial da União. Brasília, DF, p. 22, 13 jun. 2016. Seção I, parte 1.

_____. *Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDH-3)/Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República*. Brasília: SEDH/PR, 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado processo eleitoral de 1994 para Presidência da República*. Brasília: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1994/estatistica-de-candidatos-brasil>>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado processo eleitoral de 1998 para Presidência da República*. Brasília: TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado processo eleitoral de 2002 para Presidência da República*. Brasília: TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/resultado-da-eleicao-2002>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado processo eleitoral de 2006 para Presidência da República*. Brasília: TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>.

_____. XI CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – 11ª CNDH / Regimento Interno. *Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: Superando as Desigualdades*. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 15 a 18 de dezembro de 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de despedida do Senado Federal – Filosofia e Diretrizes do governo**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995.

_____. **Discurso de Posse**. 1º de janeiro de 1995. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-posse-1995>>.

CARTA CAPITAL. *PEC 55 é “erro histórico” que provocará “retrocesso social”, diz ONU*. Redação da Revista Carta Capital, 09 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-55-e-erro-historico-que-provocara-retrocesso-social-diz-onu>>.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3º Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Viena, 14-25 de junho de 1993.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L & PM, 1981. (Fontes do Pensamento Político; v. 2).

_____. Prefácio. In.: SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-45.

CORTIZO, Maria del Carmen. Socialismo e democracia: Bobbio e os marxistas italianos. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, nº 38, jan/abr, 2015, p. 254-279.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANDFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Editora Paz e Terra, Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa Datafolha. *Avaliação do Congresso Nacional*. Opinião Pública, dossiês. São Paulo, jul. 2016. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/18/congresso-nacional.pdf>>.

_____. *Avaliação do Governo Lula*. Opinião Pública. São Paulo, abr. 2003. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_09042003.pdf>

DATASUS. *Programa Bolsa Família*. Portal Brasil, Governo Federal. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>.

ELIAS, Bruno. *Retomar a luta constituinte*. 2014. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/blog-secretarias/retomar-a-luta-constituente/>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Acervo Folha de S. Paulo*. Primeiro caderno, 13 de maio de 1997. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1997/05/13/2/#>>.

GRAMSCI, Antônio, Caderno do Cárcere VI, parágrafo 98, volume: 3, página 248. In: COUTINHO, Carlos Néelson (Org.). **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. Cadernos do cárcere (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999-2003, v. 3), p. 21. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. - São Paulo: Boitempo, 2010. - (Estado de Sítio)

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas do século XX*. Comunicação Social. 29 set. 2003. Disponível para consulta em:
<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml.shtm>.

IPEA. **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, nº 132, 25 de jan. de 2012. Governo Federal, Brasil.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Orgs.). **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise. 1º Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

MARICATO, Ermínia. (Org.): **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram conta das ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior: 2013.

MARTINS, Ives Gandra Silva. Guerrilha e redemocratização. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 jan. 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Melton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

MARX, Karl. **O 18 Brumário e cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MELLO, Patricia Campos. Por austeridade, Brasil vota contra resolução de direitos humanos na ONU. **Folha de São Paulo**. 23 mar. 2017. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1869055-por-austeridade-brasil-vota-contraresolucao-de-direitos-humanos-na-onu.shtml>>.

NETO, Paulo de Mesquita. Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos. **Revista CEJ**, Vol. 1, nº 1, Jan/Abr 1997.

NEV. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – NEVUSP. *Institucional e Apresentação*. São Paulo, 2014. Disponível em:
<<http://nevusp.org/apresentacao/>>.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 21-28.

_____. **Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ONU. Organização das Nações Unidas – Brasil. *Informações sobre a ONU*. Nações Unidas 2017. Disponível em: <www.onu.org.br/>.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; NETO, Paulo de Mesquita. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Revista de Estudos Avançados**, Vol. 11, n° 30, São Paulo, Maio/Ago 1997.

ROUSSEFF, Dilma Vana. *Discurso de defesa em processo de impeachment*. Senado Federal. 29 ago. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/29/veja-a-integra-do-discurso-de-defesa-de-dilma-no-senado>.

SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob Cardoso – neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social** - Rev. Sociologia USP, São Paulo, 11(2): 23 – 47, Out. 1999 (editado em fevereiro de 2000).

SANTOS. Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 3° Ed. Rio de Janeiro: Campos, 1984.

SCHWARTSMAN, Alexandre. A crise cambial e o ajuste fiscal. **Revista de Economia Política**, n. 19, vol. 1, p. 5-29, jan-mar 1999.

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e Criminalização dos movimentos sociais no Brasil: as manifestações de junho de 2013. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís – MA, V. 19, n° 2, p. 393-402, jul/dez 2015.

SILVA. Luiz Inácio Lula da. *Carta aberta ao povo brasileiro*. 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>

VIANA, Luiz Werneck. O coroamento da era Vargas e o fim da história do Brasil. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 1, 1995, p. 163 – 172.