



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

VINICIUS VALENTIN RADUAN MIGUEL

**PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM DEFESA DE DIREITOS: A
ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS
HUMANOS E NO COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À
TORTURA (2013-2016)**

PORTO ALEGRE – RS

2018

VINICIUS VALENTIN RADUAN MIGUEL

**PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM DEFESA DE DIREITOS: A
ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS
HUMANOS E NO COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À
TORTURA (2013-2016)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de doutor.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

PORTO ALEGRE – RS

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Valentin Raduan Miguel, Vinicius
PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM DEFESA DE DIREITOS /
Vinicius Valentin Raduan Miguel. -- 2018.
146 f.
Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Processos Participativos. 2. Sociedade Civil. 3.
Defesa de Direitos. 4. Conselhos de Direitos. 5.
Instituições Participativas. I. Alejandro Gugliano,
Alfredo, orient. II. Título.

VINÍCIUS VALENTIN RADUAN MIGUEL

**PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM DEFESA DE DIREITOS: A
ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS
HUMANOS E NO COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À
TORTURA (2013-2016)**

Comissão Avaliadora:

Alfredo Alejandro Gugliano
(Orientador)

Carlos Artur Gallo Cabrera

Fabio Rychecki Hecktheuer

Marcelo Tuerlinckx Daneris

Data de Defesa: 21/12/2018

Local: UFRGS

Resultado: Aprovado

AGRADECIMENTOS

A jornada que percorri até aqui teve sua aridez suavizada graças à generosidade de pessoas muito especiais: professores, amigos e familiares.

Sou especialmente grato ao professor Dr. Alfredo Alejandro Gugliano, que pacientemente assumiu o encargo de orientação e supervisionou, com toda a cautela necessária, a elaboração da tese. Não menos, ao Dr. Fabio Rychecki Hecktheuer, que se empenhou para tornar a proposta do programa factível, a despeito das dificuldades.

Aos acadêmicos-amigos, que contribuíram com leituras do presente trabalho e precisas sugestões, Xênia Barbosa de Castro, Carlos André Muller e João Marcos Braga Jr, meu agradecimento fraterno.

Minha gratidão também aos docentes do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Rondônia, que me oportunizaram condições para efetivar os estudos apresentados nesta tese. Aqui, em particular, registro a gratidão ao professor João Paulo Viana, primeiro incentivador para que eu participasse da seleção.

À minha família, Raduan, Sueli, Rafael, Thiago e Tácia, minhas escusas pelo tempo, sempre tão escasso.

Para não incorrer em esquecimentos e cometer uma injustiça, agradeço, sem citar nomes, a todos os amigos e amigas, pessoas que estiveram ao meu lado nos últimos anos.

“Acreditar no mundo é o que nos falta: nós perdemos completamente o mundo, nos desapossaram dele. Acreditar no mundo significa principalmente suscitar acontecimentos, mesmo pequenos, que escapem ao controle, ou engendrar novos espaços-tempos, mesmo de superfície ou volumes reduzidos [...]. É no nível de cada tentativa que se avaliam a capacidade de resistência ou, ao contrário, a submissão a um controle. Necessita-se ao mesmo tempo de criação e povo”

(Deleuze, 1992, p. 218)

“Direitos do Homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais”

(Bobbio, 2004, p. 01)

RESUMO

A pesquisa intenta apresentar um panorama dos desafios concernentes à consolidação dos processos participativos em defesa de direitos humanos no Brasil, bem como interpretar a dinâmica de duas instituições participativas de defesa de direitos: o CNDH e CNPCT. Para tanto, pretendeu-se identificar as organizações da sociedade civil que participam desses espaços, inventariar seus modelos de funcionamento, atos decisórios e analisar as atividades desempenhadas pelo CNDH e CNPCT. A pesquisa foi qualitativa examinando as atas e funcionamento da instituição. Os resultados apontam para disputas no interior dos órgãos, mantendo uma tensão política entre Estado e Sociedade Civil, sobretudo no período após o *impeachment* de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer, período em que os colegiados incorporaram um papel mais intenso de oposição, ainda que discursiva, contra as agendas governamentais. No tocante à finalidade institucional das instituições participativas, observam-se impactos ainda limitados. Um resultado da atuação do CNPCT e do CNDH parece ser instrumentalizar um movimento de contra hegemonia à retirada de direitos.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Democracia. Processos Participativos.

ABSTRACT

The research intends to presents a panorama of the challenges concerning the consolidation of participative processes in defense of human rights in Brazil, to interpret the dynamics of two participative institutions of rights defense: the Human Rights National Council and the Committee for the Prevention against Torture. The research pretended to identify the civil society organizations that participates of those spaces, to inventory their models of functioning, its decision acts and to analyze the activities of HRNC and CPAT. It was a qualitative research examining memories of reunions and the functioning of the institutions. The results point out for the disputes inside the organs maintaining a political tension amongst State and Civil Society, mainly in the period following the impeachment of Dilma Rousseff and the ascension of Michel Temer, when the institutions incorporated a more intense role of opposition, even discursive against governmental agendas. Regarding the institutional ends of the participatory institutions it was observed limited impacts. One of the observed results of the role of the HRNC and CPAT apparently was to perform a movement of counter hegemony against withdraw of rights.

Key Words: Human Rights. Democracy. Participative Processes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráfico Tortura no Brasil após a promulgação do AI-5	20
Figura 2: Movimento das publicações (artigos) sobre Direitos Humanos em periódicos brasileiros, 1999-2017	44
Figura 3: Movimento das dissertações e teses...	48
Figura 4: Distribuição geográfica da sede das entidades...	106
Figura 5: Mapa de violações de direitos no Brasil, 2016	115

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Gerações de Direitos	26
Quadro 2 - Quadro da quantidade de publicações...	41
Quadro 3 - Quadro das Publicações com o indicador...	42
Quadro 4 - Quadro de dissertações e teses...	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI – Anistia Internacional

ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente

APT – Associação para a Prevenção da Tortura

CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana

CF – Constituição Federal do Brasil

CFP – Conselho Federal de Psicologia

CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos

CNPCT – Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

DH – Direitos Humanos

DHESCA – Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

HRW – Human Rights Watch

IPSA – International Political Science Association

LGBTQTQI – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Queers e Intersexuais

MDH – Ministério de Direitos Humanos

MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAICT – Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SNPCT – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

URSS – União das Repúblicas Socialistas

Sumário

1. INTRODUÇÃO	14
2. CAPÍTULO I – PERSPECTIVAS TEÓRICAS	18
2.1 Democracia e Direitos Humanos no campo da Ciência Política.....	22
2.2 A relação democracia e direitos humanos	24
2.3 Evolução Política de Direitos Humanos	28
2.4 Democracia e Direitos Humanos na Teoria Política Latino-Americana	36
2.5 Revisão Bibliográfica: Direitos Humanos na Produção Acadêmica da Ciência Política.....	46
Fonte: Vinícius Miguel (2018) elabora com base no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.....	54
3. CAPÍTULO II – DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	54
3.1 A Participação Social na Primeira República: o pacto das elites.....	55
3.2 Participação social na Era Vargas: a cidadania regulada.....	58
3.3 Participação Social na IV República.....	63
3.4 A Ditadura Militar: a cidadania interdita.....	69
3.5 Período Recente.....	76
3.6 A desconexão entre democracia e direitos humanos o caso brasileiro.....	78
..... Erro! Indicador não definido.	
3.7 Hidra de Lerna a devorar o Demos: Hiperpenalização, Encarceramento em Massa e a conformação de um Estado de Exceção.....	80
4. CAPÍTULO III – A DINÂMICA E ATUAÇÃO DO COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA E DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	83
4.1 A construção da institucionalidade participativa de democracia e direitos humanos no período recente.....	83
4.2 O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT)	87
4.3 O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)	94
4.4 Uma interpretação comparada das instituições participativas	100
4.5 Dos atos decisórios das Instituições Participativas.....	112
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
6. REFERÊNCIAS	127
APÊNDICES	141
Apêndice 1: Instrumento utilizado para a organização dos dados oficiais.....	141

Apêndice 2: Lista de notas publicadas pelos CNDH	142
Apêndice 3: Resoluções publicadas pelo CNPCT.....	143

1. INTRODUÇÃO

As relações de poder, no Brasil, mostram-se fundadas em múltiplas desigualdades: assimetrias econômico-sociais, de renda, de acesso aos meios de produção, de formação de capital social para a compreensão da dimensão pública e coletiva da existência, com a histórica negação ao acesso a terra e a inconclusa reforma agrária. Aspectos da concentração fundiária e da monocultura por séculos resultaram em elementos discriminatórios no âmbito das relações sociais, em um velado, mas instituído preconceito étnico e racial, no qual indígenas, negros e comunidades tradicionais têm sua quota de exclusão de educação e empregabilidade formal.

Tudo isso sob a fábula da mestiçagem benevolente da *democracia racial*, sonhando um passado escravista e autocrático. Essa é a égide que tutelou um pacto conservador das elites nacionais e suas consortes internacionais por anos, na qual os movimentos reivindicatórios populares, mesmo os de caráter minimamente reformista, encontraram a violência de Estado como resposta.

A violência antirreformista foi o propugnáculo das classes dirigentes contra todo inconformismo ou sanha impaciente das massas. A conciliação de grupos dominantes mostrou-se como um modelo eficaz para mitigar os excessivos pleitos insurrecionais do povo, visando domesticar o antagonismo social. Em síntese, nas palavras de Rodrigues, “a conciliação (...) que acomoda para salvar o essencial defendendo a grande propriedade e a escravidão, não quer reformas sociais” (1965, p. 60).

As reformas nunca passaram de promessa para evitar as sangrentas convulsões sociais. A transição da monarquia, derrubada pelo latifúndio malcontente com a legislação abolicionista, buscou nos moldes republicanos a configuração conciliatória de seus interesses e suas necessidades. Interesses privados e privilégios de classe foram o monocórdio tom do longo percurso de contenção das demandas de cidadania. Essa tonalidade patrimonialista aliada à possibilidade de apropriação, utilização e destruição de corpos faz parte da *persistência da autocracia burguesa* nacional (FERNANDES, 2006).

A *cultura do controle*, nessa referida sociedade de capitalismo tardio e excludente, assumiu uma fórmula de *criminalização* e de “guetização”, impondo o *encarceramento em massa* como estratégia de *administração da pobreza*¹. Em tal desencadeamento histórico-político, o Estado apresentou a sobredita roupagem punitiva, com profundo desprezo pela temática de garantias processuais e direitos humanos fundamentais e consolidando um quadro de sistemáticas ilegalidades.

Essa configuração política, com suas formas punitivistas para com o outro, visto como um *inimigo de Estado*, e invocando a *ordem pública* de um marco cultural paranoico e obsessivo com a questão securitária², resultou em vários subprodutos autoritários, como políticas de contra insurgência anticomunista à histeria da guerra às drogas (SOUZA, 2003; WACQUANT, 2012).

Na(s) crise(s) do *Welfare State*, também na tardia institucionalização de um mínimo liberal de um Estado de Direito no contexto latino-americano, submergido diante da ineficácia da lei, persistem antigos dilemas, da plutocracia, do autoritarismo (incluindo sua vertente de militarismo), que, diante de conflitos sociais, apostam na solução da linguagem da *lei e ordem*, com um flagrante *populismo penal*.

A resposta às questões socioeconômicas é mais e mais *violência de Estado*, seja pelo seu uso legítimo/legal da força, ou emprego de metodologias heterodoxas, como o genocídio de povos tradicionais; ou a indiferença em relação a grupos de extermínio ou de forças paramilitares e suas táticas de desaparecimento forçado (eufemismo para o massivo assassinato ilegal e ocultação de cadáveres).

A pesquisa em tela teve como objetivo geral interpretar a dinâmica das instituições participativas de defesa de direitos (CNDH e CNPCT), no âmbito do Estado brasileiro.

¹ Nessa senda, "como a nova política e as novas políticas públicas da pobreza, unindo o *workfare* disciplinador e a prisão neutralizante, inventados na América ao longo das três últimas décadas, integram a construção de um Estado neoliberal propriamente reconcebido" (WACQUANT, 2012, s. p.). Na mesma direção, a entrevista sobre a temática (BOCCO, NASCIMENTO e COIMBRA, 2008).

² "Mesmo em países como o Brasil, nos quais a pobreza e o desemprego assumem dimensões alarmantes, as pesquisas de opinião têm apontado a crescente preocupação das pessoas com a violência e com o crime. A segurança tem eclipsado outras mazelas sociais urgentes do país. Os resultados dessa obsessão securitária estão expressos claramente no aumento dos contingentes policiais, no crescimento da população carcerária, na maior sofisticação dos equipamentos eletrônicos, numa ampliação dos poderes dos órgãos de controle e na disseminação de mecanismos de vigilância" (SOUZA, 2003, p. 165).

Dentre os objetivos específicos a este estudo constaram (a) compreender o funcionamento das referidas instituições participativas na (re) formulação de políticas de defesa de direitos de modo a (b) identificar/mapear as *organizações da sociedade civil* que participaram nos espaços decisórios, (c) examinar o processo de institucionalização, (d) inventariar os atos decisórios e atividades desempenhadas pelo CNDH e CNPCT.

O estudo foi desenvolvido em abordagem qualitativa e classifica-se quanto à natureza, como pesquisa básica; quanto aos objetivos, define-se como pesquisa explicativa; e em relação aos procedimentos técnicos utilizados, configura-se como pesquisa documental (GIL, 2008).

A delimitação temporal do estudo foi fixada entre 2013-2016, período que abrange a criação e início do funcionamento dos órgãos colegiados em questão (CNDH e CNPCT). As ações desenvolvidas por essas duas instâncias foram mencionadas a título de exemplificação dos trabalhos por elas desenvolvidas.

Destaca-se, todavia que o CNDH possui um lastro de experiências que remonta há 50 anos, e que foram desenvolvidas sobre outra nomenclatura, a saber: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), instituído pela Lei nº. 4.319, de 16 de março de 1964, anterior, portanto ao golpe civil-militar de 1964. Não foi propósito deste estudo, todavia, analisar as experiências desenvolvidas naquele período da história política brasileira, sob o outro formato, mas tão somente às que se localizam temporalmente no referido quadriênio (2013-2016).

A pesquisa teve por escopo avaliar *processos participativos* em instituições especificamente criadas para o desiderato da participação política. Assim, almeja-se contribuir, ainda que de forma modesta e pontual, com o campo epistemológico no por meio da análise de experiências concretas que assinalam as inter-relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil.

O procedimento para a construção do trabalho, no tocante às análises de atas e demais documentos oficiais elaborados pelo CNDH e pelo CNPCT, foi conduzido almejando evidenciar seu processo de formação e as diferentes forças antagonicas que incidiram sobre ela.

A opção por este método oportuniza desvendar a aparência atávica da violência estrutural brasileira, indicando caminhos mais democráticos e justos.

Com fulcro neste método, a coleta de dados foi procedida mediante pesquisa em bancos de dados dos órgãos e instituições participativas, atualmente disponíveis na íntegra em seus sítios eletrônicos, nos quais se buscou fontes primárias e secundárias que se reportaram acerca da dinâmica das instituições em análise. Com base nessas fontes, sobretudo as disponíveis nos sítios eletrônicos do CNDH e do CNPCT foi possível o desenvolvimento do presente estudo.

A proposta não foi uma análise quantitativa, mas um esforço por compreender, à luz dos conceitos da teoria política esposada, o próprio sentido da democracia brasileira, de um Estado nitidamente autoritário, com inconclusa ou meramente formal transição do Estado de Direito e, como, a partir de tal conjuntura, atores da sociedade civil mobilizam-se para suas resistências.

No que concerne às fontes secundárias, estas foram lidas, fichadas e serializadas por tipo (jurídico, jornalístico e acadêmico), com fito de facilitar o manuseio de informações e a documentação do trabalho.

De especial relevância para o estudo foram a Lei 12.847/2013, que criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, e a Lei 12.986/2014, que estabeleceu as diretrizes de funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, bem como as atas e expedientes registrados pelas duas entidades.

A "relação democracia e direitos humanos", "Democracia e Direitos Humanos na Teoria Política Latino-Americana", bem como a revisão "Bibliográfica: Direitos Humanos na Produção Acadêmica da Ciência Política".

A outra seção, "Democracia e Direitos Humanos No Brasil", estrutura-se da maneira que segue: "A Participação Social na Primeira República: o pacto das elites", "Participação social na Era Vargas: a cidadania regulada", "Participação social na IV República", "A Ditadura Militar: a cidadania interdita" e "Período Recente", sendo uma revisão do percurso historiográfico do país.

Outra questão abordada foi o próprio funcionamento de colegiados recém-criados, possivelmente os mais recentes órgãos de participação colegiada erigidos no país e, certamente, os mais recentes do tipo relacionados à temática de Direitos Humanos Fundamentais, que passaram a ganhar a maior importância dentre todos os órgãos.

Essa parte desenvolveu-se da seguinte forma: a última etapa, a Seção III, sendo uma análise propriamente dita da "dinâmica e atuação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e do Conselho Nacional de Direitos Humanos", subdividindo-se em "A construção da institucionalidade participativa de democracia e direitos humanos no período recente", "O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT)", "O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)", "Uma interpretação comparada das instituições participativas" e "Das manifestações das Instituições Participativas".

Na sequência, serão apresentadas as Considerações Finais do estudo e os elementos pós-textuais de praxe.

Dessa maneira, os novéis espaços deliberativos debutam no sistema político brasileiro como mais uma intervenção com vistas ao enfretamento das sistemáticas violações de direitos, mas pautados no formato democrático, tanto em sua composição como em seu modo de funcionamento.

Diante do exposto, é pertinente compreender essa subpolítica de Direitos Humanos (DH), considerando o fazer político como processo participativo e mobilizador de esforços da sociedade civil, tanto para aprofundar a democracia, quanto para enraizar os demais mecanismos facilitados por esse esquema, a constar, a maior participação nos atos decisórios/deliberativos, conferir uma possibilidade de controle social e monitoramento democrático das políticas e de *accountability*³ nos atos do Estado que importem em violações de direitos.

2. CAPÍTULO I – PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Esta seção tem por meta apresentar as principais referências teóricas que embasaram o estudo.

³ O conceito aqui merece uma reflexão. A terminologia, importada inicialmente da Administração Pública, comporta o dever de agentes públicos prestarem contas de seus atos, tanto na noção de Transparência, como na dimensão de responsabilização (administrativa, cível, política e/ou penal) (PINHO e SACRAMENTO, 2009). É a dimensão de ser acionado, de ter a demanda da sociedade (ou de órgãos públicos de controle) respondida oportunamente e, em sendo o caso, assegurar uma sanção que implique na restauração de direitos lesionados/violados. Em termos amplos, *accountability* em Direitos Humanos passa pela criação de mecanismos para processamento de notícias de violações de direitos e responsabilização (multifacetada) de seus autores.

O Brasil chegou ao século XXI, marcado por contradições. Se o desenvolvimento econômico pode ser considerado expressivo, os indicadores sociais são insuficientes, há elevada concentração de renda, problemática centralização fundiária que acirra a cada dia a violência no campo e o massacre de camponeses e populações tradicionais.

Não menos grave é a questão da desigualdade de gênero, que se expressa tanto por meio de violência econômica, quanto nas diversas outras formas de violência, inclusive o feminicídio. O Brasil ocupa a 1ª posição entre os países em que mais se mata em conflitos agrários (GLOBALWITNESS, 2015), a 5ª posição entre os que mais matam mulheres (WAISELFISZ, 2015) e 10º país mais desigual do mundo em matéria de concentração de renda (ONU, 2015).

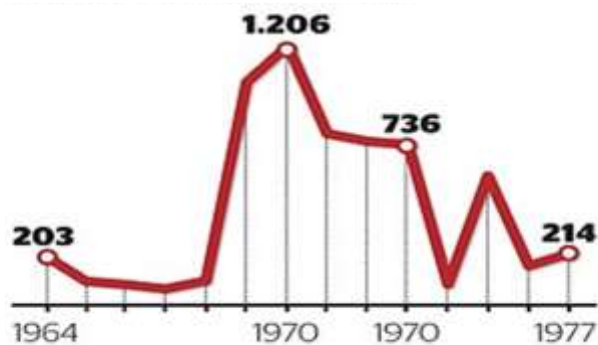
Não bastasse ocupar essas posições nada honoríficas, que remontam a falhas e desequilíbrios estruturais de longa duração, como a não efetivação de uma reforma agrária, a persistência do machismo e de formas mais ou menos explícitas de escravidão, o país é marcado ainda por corrupção na política e um conservadorismo moral que agride as instituições democráticas e de defesa dos direitos humanos (ARRETCHE, 2008; CALDEIRA, 1991).

No Brasil contemporâneo, neoliberalismo econômico e a cidadania de baixa intensidade aliam-se para a manutenção do *status quo*. Neste país, a violência é estrutural e ao longo de sua história sucederam-se expressões variadas de poder, de concepções de resolução e conflitos e de tecnologias do corpo. O punir tem sido a tônica dos discursos hegemônicos, que se expressam tanto em termos de macro como de micropolítica (BATISTA, 1991; 2003).

Dentre as inúmeras expressões de violência que assinalam a sociedade brasileira atual, subsistem ainda, a despeito de seus contornos democráticos, práticas de tortura e violação sistemática de direitos fundamentais, a ponto de ser necessária, embora tardia, a criação de um Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Não se nega de que os temas dos quais se ocupam esses órgãos devem ser de constante vigilância; ato contínuo, as instituições participativas em questão surgem como um sintoma de um Estado que reconhece sua própria parcela de contribuição para o quadro de violação evidenciado.

Durante a Ditadura Militar (1964-1985), a repressão embasada em métodos de tortura superou todas as balizas jurídicas e humanitárias, configurando quadro extremo de violação de direitos humanos. O Conselho Mundial de Igrejas, juntamente com a Arquidiocese de São Paulo registraram que o número de presos políticos torturados após a publicação do Ato Institucional nº 5 alcançou cifras extremas, conforme pode ser evidenciado na figura 1, e conferido em detalhes na obra *Brasil Nunca Mais* (ARNS, 1985).

Figura 1: Gráfico Tortura no Brasil após a promulgação do AI-5



Fonte: Arns *et. al.* (1985)

A Comissão Nacional da Verdade (2014) apontou mais de 400 desaparecimentos forçados e assassinatos durante a Ditadura Militar. A pesquisadora Luciana Ballestrin (2007, p. 54-55) registra que o relatório da Anistia Internacional de 1971/1972 indicava ao menos 1081 vítimas de tortura. O incômodo causado pelo ativismo da entidade levou o Estado brasileiro a proibir a publicação de notícias da organização. É publicado em 1985, o *Relatório Brasil Nunca Mais*, que referenda e avança na sistematização de dados sobre a prática, marcando como peças inaugurais do período recente de relatos de violações de direitos (ALMEIDA, 2013).

A reabertura democrática não foi suficiente para abolir a prática hedionda, de modo que a tortura continua sendo praticada de forma regular no Brasil, tendo como vítimas preferenciais integrantes da população carcerária nacional e das denominadas “minorias” (LGBTTQI, mulheres e jovens negros e pobres), conforme relatório do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU, 2016).

O que se passa no Brasil contemporâneo assemelha-se ao que ocorreu em outros países da América Latina, tendo em vista a história compartilhada de golpes militares e cerceamento da democracia, assim como das semelhanças que marcaram seu processo de redemocratização e reconfiguração do Estado nos anos 1980.

As sempre necessárias historiografias registram a conjuntura no Cone Sul, reflexo da Guerra Fria, em que Regimes hiper-autoritários, de caráter civil-militar, foram instalados. Ato contínuo, com a interrupção eleitoral, iniciou as restrições de direitos e liberdades, incluindo o uso indiscriminado de violência estatal (sob a forma de prisões arbitrárias, perseguição e expulsão de dissidentes, censuras de imprensa e artes, torturas como ferramenta de Estado e assassinatos). Tal prática deu-se assentada na (s) Doutrina (s) de Segurança Nacional, em uma suposta batalha geopolítica contra o avanço do comunismo, em que todos os expedientes seriam admissíveis, bem como aceitável o agigantamento da máquina repressora estatal a partir da interligação de vários serviços do poder público (MENDES, 2013; PENNA Filho, 2009).

A redemocratização desses países ocorreu em um contexto que logo deflagrou a implantação do projeto neoliberal em escala global, cujos efeitos delinearam, nos anos posteriores, profunda inflexão na cultura política do Brasil e da América Latina (DAGNINO, 2004; BATISTA, 2009).

Um desses efeitos, conforme salientado por O'Donnell (1993) é a baixa eficácia da lei e da autoridade do Estado, o que expõe a dissolução funcional e territorial da dimensão pública do Estado: sua presença, que nunca fora adequada em termos democráticos, torna-se cada vez mais escassa e ineficaz quando se distancia dos grandes centros e mesmo nestas áreas centrais constata-se

El aumento de la criminalidad, las intervenciones ilícitas de la policía en los vecindarios pobres, la práctica habitual de la tortura a incluso ejecuciones sumarias de sospechosos de crímenes que provienen de sectores pobres o estigmatizados, la negación de derechos de la mujer y de diversas minorías, la impunidad del tráfico de drogas y el gran número de niños abandonados en las calles (todo lo cual denota escaso progreso en relación con el anterior período autoritario), no reflejan únicamente un grave proceso de decadencia urbana. También expresan la ineptitud creciente del Estado para poner en vigor sus propias regulaciones (O'DONNELL, 1993, p. 7).

Desse modo, democracias emergentes como o Brasil, a Argentina, o Peru e o México, embora tenham alcançado êxito no estabelecimento da democracia em seus aspectos políticos, configurando-se como poliarquias, não conseguiram democratizar os benefícios do crescimento econômico, da justiça social e da igualdade perante a lei, resultando no que O'Donnell denominou “democracias de baixa intensidade de cidadania” (O'DONNELL, *op. cit.*, p. 12)

Diante da complexidade de tal cenário, buscou-se um referencial teórico-metodológico que desse suporte para o enfrentamento da problemática acima enunciada. É necessário apontar aqui uma tentativa de diálogo com diferentes bases epistemológicas, reconhecendo as limitações e contribuições das distintas fundamentações possíveis.

2.1 Democracia e Direitos Humanos no campo da Ciência Política

As ideias de Democracia e Direitos Humanos são as categorias fundamentais desta pesquisa. Dado sua relevância para a compreensão do objeto em análise, almeja-se apresentar neste tópico considerações a seu respeito.

O termo *democracia* remonta à Antiguidade clássica, como bem sabido, em seu sentido originário é o processo decisório coletivo, na dimensão pública, que conta em maior ou menor grau, com a participação popular (ARISTÓTELES, 2000; BOBBIO, 2003).

A democracia clássica (ou dos antigos), diferente da democracia moderna, era direta – não havia delegação de poder por parte dos cidadãos, cabendo a eles próprios o debate, o consenso e a tomada de decisões concernente à gestão da *polis*. Todavia, esta democracia configurava-se como patriarcal e classista, excluindo dos processos decisórios as mulheres e os grupos sociais de menor poder econômico (os que não possuíam terras e escravos, e os estrangeiros), ou seja, os que não desfrutavam da condição de mando.

A democracia moderna, por sua vez, passou por um longo processo de transformações marcado por disputas de poder e entendimentos políticos variados e antagônicos. Essas transformações imprimiram-lhe feição mais plural e includente: o

direito ao voto, por exemplo, ao menos no Ocidente, estendeu-se às mulheres e aos homens, independentemente de sua condição social.

Por outro lado, ao se estender sobre vasta parcela da população, tornou-se impraticável exercê-la de modo direto, sendo impossível reunir e dar voz e voto a esse quantitativo de novos cidadãos. Por conseguinte, sua forma de funcionamento é, na maioria das vezes, representativa e indireta, com mandatários escolhidos mediante processos eleitorais. São raras as experiências de democracia direta e pautadas no consenso (BOBBIO, 2003; DAHL, 1992).

A noção de democracia supramencionada, centrada na figura do Estado como agente regulador das relações políticas e pautado nas questões eleitorais têm sido repensadas, e nessa nova concepção, novos atores, abordagens, métodos e problemas são valorizados. Com isso, ampliam-se as formas de participação social, enriquecem-se seus conteúdos e se redimensiona o engajamento social, conferindo maior intensidade à democracia.

Um dos expoentes dessa nova concepção é o professor Alfredo Alejandro Gugliano, que fundamenta essa transformação em cinco aspectos:

- a) A percepção da democracia enquanto uma experiência dimensionada espaço-temporalmente, o que dificultaria transpassar modelos bem-sucedidos de uns países para outros;
- b) a caracterização da democracia como um modelo que vai além do regime político, envolvendo o Estado, a sociedade e os seus subsistemas (jurídico, cultural, educacional, etc.);
- c) a ênfase na mediação entre o local e o global, assim como das esferas subnacionais, enquanto um redimensionamento dos fatores que condicionam a estabilidade política;
- d) a incorporação de novas problemáticas que interferem na abordagem da democracia, como as relações homens/mulheres, a etnia, a sustentabilidade, a cultura política, etc.
- e) a valorização das condições societárias de desenvolvimento da democracia, como os aspectos vinculados aos direitos humanos, capital social, violência, desemprego, entre outros (GUGLIANO, 2004, p. 278)

Direta ou indireta (representativa), com novas ou velhas agendas, com maior ou menor intensidade, a democracia apresenta possibilidades e desafios. Seu ponto forte é a possibilidade de consolidar uma cultura participativa, oportunizando a

interação social de modo propositivo, consultivo, deliberativo e avaliativo, favorecendo, desse modo, o controle e a transparência no que tange aos atos públicos.

A democracia direta só seria viável em escalas restritas, não comportando o envolvimento de grande contingente populacional/eleitoral; outrossim, a forma representativa, centrada na delegação de poder, tende a reduzir a participação social apenas aos períodos eleitorais, impedindo uma cidadania ativa e cotidiana.

Por outra via, ampliar a abrangência dos usos da democracia “interfere em aspectos da vida social que envolve relações patriarcais, religiosas, culturais, em resumo, formas de dominação que vão além da esfera política e sobre as quais nem todos os cidadãos têm o desejo de interferir” (GUGLIANO, 2004, p. 281). Malgrado suas limitações e vulnerabilidades, a democracia é uma ferramenta indispensável para a justiça política e econômica.

Ao se considerar a política em seu sentido contemporâneo, é impensável um Estado constitucional em que a democracia não seja recurso indispensável para afiançar os interesses sociais e promover o controle dos atos governamentais, evitando desvios e abusos. A democracia é, dessa forma, também um instrumento de equilíbrio do poder ao impor a transitoriedade e rotatividade de ideias, partidos e pessoas (BOBBIO, 2003).

2.2 A relação democracia e direitos humanos

A conexão entre democracia e direitos humanos é complexa, interdependente, sinérgica e frequentemente descrita como simbiótica (ALONSO, 2015; DONNELLY, 1999; EVANS, 2001). Ainda, a inter-relação entre democracia e direitos humanos parece guardar inúmeras intersecções, padecendo, entretanto, de um intrincado desenvolvimento nos contextos latino-americanos, dos quais, o Brasil não é insulado.

Para clarificar a exposição, um Estado de Direito genuinamente democrático vincula-se com as ideias de direitos políticos, liberdades civis e mecanismos de *accountability*, preservando a igualdade política dos cidadãos e estipulando limites aos abusos do poder (seja estatal ou privado).

Outros aspectos somam-se com a existência de um subconjunto de direitos civis e participativos, que desdobram no direito de votar e ser votado em eleições justas, além de outras condições necessárias, como as liberdades de expressão e de ir e vir. Daí o sistema estatal-legal é, em si, democrático em um triplo sentido quando (e se): 1) garante direitos de participação e garantias democráticas, 2) assegura os direitos civis a todos/as os/as cidadãos e 3) estabelece redes de *accountability* que submetem a um controle de legalidade todos os agentes públicos e privados (O'DONNELL, 2004).

A literatura, porém, tem consolidado que, paralelo às promessas do Estado Democrático, tem ocorrido à persistência de um padrão de autocracias em âmbito nacional e/ou regional/local na América Latina, enquanto práticas que continuam a perdurar de autoritarismo, que vão da negação do Público, não efetivação de um padrão de legalidade tipicamente consistente em um Estado Democrático e, doravante, com a não universalização da noção de cidadania, ocasionando um severo déficit nesses direitos mais básicos (O'DONNELL, 1991; *id.*, 1993; 2004).

Tão grave quanto, o sistema legal - que nos modelos democrático-liberais e republicanos deveriam assegurar e promover a efetividade de direitos e garantias que os grupos sociais, minorias e indivíduos podem esgrimir contra os governantes e/ou aparato estatal - não tem total cumprimento ou, quiçá, tais direitos e garantias não gozam de plenitude. Dá-se, nesse processo de relação entre democracia e direitos humanos, um débil processo de democratização no contexto macropolítico e, na seara de direitos individuais, uma cidadania de baixa intensidade (O'DONNELL, 1993).

A complexidade conceitual é maior ainda se entendermos que há um direito humano à democracia e seus direitos intrínsecos, como os direitos civis e políticos à participação na vida pública, a votar e ser votado, à livre associação a partidos políticos, além dos inerentes direitos à(s) liberdade(s) de expressão e de crença no contexto político/eleitoral, assim como há, em regimes (verdadeiramente) democráticos, a necessidade de cumprimento dos ideais e valores de direitos humanos até enquanto critério de qualidade do sistema democrático e de validação de suas próprias características.

Embora persista o debate na teoria política e nas teorias da democracia, parte considerável de autores indica existir um direito humano à democracia (CHRISTIANO, 2011; LISTER, 2012; PETER, 2013; STEINER, 1988).

Em uma análise quanto aos fins, ambas às categorias (democracia e direitos humanos) são conquistas sociais e arranjos para a preservação da existência social contemporânea, dentro de marcos culturais pactuados enquanto aceitáveis para garantias de indivíduos e da coletividade, bem como para a autopreservação do próprio sistema democrático.

Na essência, não pode haver um sistema democrático sem um repertório de direitos humanos, como não existem direitos humanos inventariados que não assegurem o direito à democracia e seus correlatos.

Esse duplo reforço, na emergência, proliferação e efetivação de instituições participativas no âmbito estatal, demonstra-se, também, com a possibilidade de tais espaços (de instituições participativas), enquanto instrumentos democráticos, com direta participação popular de fortalecerem o controle de agentes públicos e de fiscalizarem atos administrativos.

Grupos minoritários e/ou em situação de vulnerabilidade(s) podem, por exemplo, a partir desses espaços, afirmar uma pauta de visibilidade e conscientização, reafirmar direitos e escoar denúncias de abusos/ilegalidades, enquanto que, em regimes não democráticos, é desnecessário apontar o silenciamento e apagamento destes, inclusive pelo processo antidemocrático de denegar a participação, para além de procedimentos ativos de limpeza étnica/genocídio/assassinatos de lideranças políticas.

Dito de outro modo, a pluralidade de instituições participativas, enquanto um dos componentes democráticos contribui positivamente para a construção de mecanismos protetivos da própria democracia e dos direitos humanos. Essa dependência das ideias está contida no prelecionado por Bobbio:

estado liberal [aqui pensado enquanto Estado garantidor de liberdades individuais] e estado democrático [enquanto Estado que assegura a participação] são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é

necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (BOBBIO, 1997, p. 20).

De outra maneira, mas sem contrastar com o aqui exposto, Miller (2015) argumenta que os vários direitos humanos apresentados separadamente, são, também, componentes de um regime democrático no sentido amplo:

So here the connection between democracy and human rights will not be instrumental but analytic. This of course does not help to establish a separate human right to democracy; the point rather is that human rights that are justified independently are also components of democracy in the wider sense (MILLER, 2015, p. 7).

O respeito às minorias (e dissidentes) apresenta-se como um dilema e pré-condição da democracia. A deliberação tipicamente democrática pressupõe participantes, os/as quais devem tomar como pedra angular a lógica da igualdade formal e da simetria entre os/as participantes, metarregras que impõem a possibilidade dos/as partícipes (cidadãos/ãs) de contrapor, rearticular e testar os argumentos na racionalidade deliberativa.

Daí decorre a percepção de um pluralismo de valores nas sociedades complexas, mas tendo por acordo uma ética discursiva de reconhecimento moral recíproco para o diálogo político. Se há igualdade/simetria entre os concorrentes na democracia deliberativa a partir dessa ética de reciprocidade/reconhecimento, persiste também o anteriormente debatido reconhecimento das minorias e dos dissidentes.

Nessa seara, os direitos humanos formatam-se enquanto elementos constitutivo-reguladores do debate em sociedades democráticas, que existem sem a possibilidade de anulação por uma decisão majoritária simples, sendo, portanto, descartada – ao menos na dimensão desta teoria da democracia deliberativa – a “tirania da maioria”.

Assim, extrai-se uma conexão de democracia (deliberativa) com os direitos humanos, a saber, a igualdade formal dos sujeitos que deliberam, e cujos direitos servem de diretrizes para a decisão na esfera pública, mas cujo limite é a própria

anulação/revogação do estatuto mínimo dos outros sujeitos (o dilema do reconhecimento e respeito dos indivíduos/coletividades) (BENHABIB, 2007).

Ainda, é oportuno trazer a reflexão que a democracia é, não somente, de modo pragmático, um instrumento para a proteção de direitos humanos, como também é uma consequência de tais direitos.

Toda a racionalidade e fundamentação política da democracia parte da premissa da igualdade entre cidadãos/ãs, ao menos na perspectiva discursiva e de uma estrita igualdade formal (ao invés de substancial, isto é, sopesando as desigualdades de ordem econômico-social), igualdade esta que é um dos mais básicos e essenciais direitos humanos arrolados pela teoria política.

Do primado da igualdade, decorre a exigência do *one (wo)man, one vote* e sucede todo um conjunto de abolições a privilégios típicos da sociedade feudal/estamental. Na roupagem de direitos da contemporaneidade, é dessa mesma premissa que emana a vedação à discriminação/preconceito/racismo, tutelados politicamente por incontáveis mecanismos, como obrigações de não fazer horizontais (entre cidadãos/ãs) e verticais (na relação Estado – cidadania) e ações afirmativas.

2.3 Evolução Política de Direitos Humanos

Os Direitos Humanos, por seu turno, originam-se em temporalidade situada na história moderna e contemporânea. Documentos declaratórios de direitos políticos ou civis, como a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1783, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, podem ser apontadas como antecessoras filosóficas de tais concepções.

Os direitos civis e políticos definidos pelos Estados são categorizados como Direitos de Primeira Geração, constituindo-se a base para os que vieram *a posteriori*. Na lição de Oliveira (2009), o corpus político-jurídico dos Direitos Humanos conta com três pilares históricos: a Filosofia das Luzes do século XVIII, a Revolução Francesa e o término da Segunda Guerra Mundial.

Referida evolução política dos direitos é escalonada como resultado de uma progressiva conquista histórico-social. Em um primeiro estágio, tratava-se de

delinear fronteiras para a atuação do poder monárquico, então exercido de modo autoritário e despótico. A meta era gizar normas que possibilitassem uma maior autonomia dos indivíduos diante do Estado e seus agentes naquele período de Absolutismo (FERREIRA Filho, 2011). Em seu clássico texto, Norberto Bobbio apresenta os direitos como resultantes do desenvolvimento sociológico-jurídico, sendo, por isso, gradualmente conquistados e declarados.

Também os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. (...) Sabemos hoje que também os direitos ditos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e ampliação. (...) Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se **direitos de liberdade**, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os **direitos políticos**, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os **direitos sociais**, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos dizer, de novos valores -, como os de bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos de chamar de liberdade através ou por meio do Estado (BOBBIO, 2004, pp. 51-52; grifo do autor).

Os direitos têm um caráter incremental, sendo acrescentados de novos direitos ou modificados, acompanhando os movimentos reivindicatórios e as transformações político-sociais.

Por outro lado, a doutrina dos direitos fundamentais revelou uma grande capacidade de incorporar desafios. Sua primeira geração enfrentou o problema do arbítrio governamental, com as *liberdades públicas*, a segunda, o dos extremos desníveis sociais, com os *direitos econômicos e sociais*, a terceira, hoje, luta contra a deterioração da qualidade da vida humana e outras mazelas, com os *direitos de solidariedade* [...] Como as liberdades públicas, os direitos sociais são direitos subjetivos. Entretanto, não são meros poderes de agir – como é típico das liberdades públicas de modo geral – mas sim poderes de *exigir*. São direitos “de crédito”. (...) [A]s Constituições tendem a encará-los pelo prisma do dever do Estado, portanto, como poderes de exigir prestação concreta por parte deste (FERREIRA FILHO, 2011, p. 67-68; grifo do autor).

Essa tipologia tripartite de gerações, embora popularizada por Norberto Bobbio (2004), foi elaborada inicialmente em 1979, por Karel Vasak, com o intento de especificar os diferentes matizes de conquistas de direitos (BONAVIDES, 2008). De modo esquemático, tais gerações podem ser sumarizadas conforme o quadro 1.

Quadro 1: Gerações de Direitos

Geração	Ideia Central	Características	Objetivos
1 ^a	Liberdade	Direitos individuais, de natureza civil e política. São decorrentes das Revoluções Puritana, Gloriosa, Americana e Francesa.	Instituir garantias contra o poder estatal e coibir abusos de poder por parte do Estado, mediante direitos negativos: imposição ao Estado do dever de não-fazer, de abster-se de imiscuir-se nas liberdades individuais.
2 ^a	Igualdade	Direitos sociais, econômicos e culturais. Foram motivados pelas transformações sociais e econômicas impostas pela Revolução Industrial e ganharam força política com os movimentos de cunho Socialista.	Assegurar a igualdade material entre os indivíduos, reduzir injustiças e efetivar direitos e liberdades. Tratavam de impor ao Estado direitos prestacionais, como garantias trabalhistas, saúde e previdência social.
3 ^a	Fraternidade e	Direitos difusos e coletivos. Ganharam notabilidade com o movimento de internacionalização de direitos. São igualmente denominados de direitos transindividuais ou metaindividuais. Decorrem de uma nova mentalidade, expressa no final do século XX, que reconhece a importância de bens de interesse coletivo e a necessária cooperação sociopolítica para defendê-los e ampliá-los.	Assegurar direitos coletivos e difusos necessários à vida. Trata-se de normas que carecem da atuação cooperativa de Estados, Sociedade e organismos multilaterais, para sua efetivação: direito à paz, ao meio ambiente saudável, ao desenvolvimento, entre outros.

Fonte: Vinícius Miguel (2018), adaptado de Bobbio (2004) e Bonavides (2008)

Destarte, a 1ª Geração fundamenta-se no contratualismo e liberalismo, sublinhando os direitos individuais contra o Estado, a quem o sujeito em sua singularidade se opunha para ver a sua liberdade respeitada. Tem os seus elementos na fase originária do Constitucionalismo, nas primeiras declarações de direitos como a de Virgínia (1776), a de Independência dos EUA (1776) e a Francesa (1789).

Segue-se com a 2ª Geração, com as reivindicações de caráter social, tendo por substrato ideológico o socialismo ou o constitucionalismo social-democrata, pugnando por direito ao trabalho, à saúde, à educação, devendo o Estado, ao invés de abster-se, criar condições materiais para a concretização de tais direitos, assumindo o encargo e responsabilidade de efetivá-los. Encontra seu substrato inicial na Constituição pós-revolucionária mexicana (1917), na Revolução Russa (1917) com a Constituição Soviética (1918) e na Constituição (Alemã) de Weimar (1919), almejando a materialização da igualdade e da justiça social⁴.

A 3ª Geração lança suas raízes na fraternidade, com elevado teor de universalidade e supraindividualidade, tendo por destinatário não um indivíduo ou um Estado, mas a coletividade humana, daí os direitos correspondentes serem cunhados de direitos de titularidade coletiva ou difusa (BONAVIDES, 2008; LAFER, 1988; SARLET, 2009).

A teoria da organização dos direitos em gerações não é ponto pacífico em relação à crítica. No Brasil, o magistrado Antônio Augusto Cançado Trindade (2000) consolidou argumentos contrários ao posicionamento de Bobbio, insistindo na insuficiência teórica, científica e de juridicidade para a tese esposada pelo filósofo italiano (BOBBIO, 2004). Assevera que a tese de evolução política em gerações de direitos não encontra fundamento histórico e é fragmentadora, enquanto os direitos são indissociáveis e indivisíveis. O autor sustenta que há um modo processual e de

⁴ Como leciona Celso Lafer (1988, p. 127): “A primeira geração de direitos viu-se igualmente complementada historicamente pelo legado do socialismo, vale dizer, pelas reivindicações dos desprivilegiados a um direito de participar do “bem-estar social”, entendido como os bens que os homens, através de um processo coletivo, vão acumulando no tempo. É por essa razão que os assim chamados direitos de segunda geração, previstos pelo *welfare state*, são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos — como o direito ao trabalho, à saúde, à educação — têm como sujeito passivo o Estado porque, na interação entre governantes e governados, foi à coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade”.

cumulação dos direitos humanos, com sucessiva ampliação de direitos, ao invés de um corte formal em gerações.

Essas gerações de Direitos, a despeito do caráter mais universal, decorrente de tratados e convenções internacionais, materializam-se em constituições que prescrevem regras gerais de conduta para os gestores da Administração Pública.

Tais direitos tomam o núcleo e, com essa centralidade, irradiam por todo o ordenamento jurídico e sistema político. No atual sistema político, de Estados contemporâneos, os Direitos Humanos transformam-se em elementos constitutivos da própria ordem político-social contemporânea, dando sentido e legitimidade para a comunidade política⁵.

Assim, considera-se pertinente abordar os Direitos Humanos como fenômeno histórico (BOBBIO, 2004). Emílio Garcia Méndez (2004) assevera haver uma história dos Direitos Humanos anterior à Segunda Guerra Mundial, e uma história posterior a ela. No período anterior à Segunda Guerra, as bases da construção desse campo foram às organizações multilaterais, como a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho.

Da origem multicausal, Lynn Hunt expôs a emergência da literatura romântica, a despertar a empatia para com o sofrimento do outro, entre outros processos históricos-políticos:

A emergência dos direitos humanos, portanto, representou a união de um vasto conjunto de causas temporais. Ela dependeu da conjunção de: a longo prazo, de uma história intelectual e legal dos direitos; do desenvolvimento na longa duração de atitudes voltadas para o corpo e para as experiências do indivíduo; a médio prazo, das ideias Iluministas de razão, humanidade e direitos; a médio prazo, de novas formas de imprensa, com seu impacto sobre a experiência acerca do indivíduo e do corpo; e, finalmente, de uma crise política e de uma transformação revolucionária na curta duração. É da interseção entre esse conjunto de causas com diferentes temporalidades, da interseção das ideias, tradições legais, práticas sociais e formas psicológicas, que os direitos humanos emergiram, mais ou menos com a mesma forma como hoje os conhecemos (HUNT, 2005, p. 288).

⁵ No pronunciamento de Ingo Wolfgang Sarlet, “É justamente neste contexto que os direitos fundamentais passam a ser considerados, para além de sua função originária de instrumentos de defesa da liberdade individual, elementos da ordem jurídica objetiva, integrando um sistema axiológico que atua como fundamento material de todo o ordenamento jurídico” (2009, p. 60).

Esse percurso histórico de consolidação dos direitos civis, políticos e sociais têm como ícone primeiro a Inglaterra, na qual a ideia de cidadania foi central para o estabelecimento desses direitos. Marshall (1967) identifica três grandes forças atuantes nesse processo: a ampliação das liberdades, o fortalecimento da nação e a preocupação das elites com a redução da indigência. Conforme palavras do autor, “quando a liberdade se fez universal, a cidadania passou de instituição local à instituição nacional” (MARSHALL, 1967, p. 69).

Ao consolidar-se como instituição nacional, a cidadania passou a fortalecer instituições específicas, como os tribunais, o parlamento e o executivo, que por sua vez convergiram para a consolidação do Estado-Nação.

Destaque-se, ainda, o próprio movimento das elites inglesas para estender cidadania à população mais pobre, na medida em que entendia haver limites para o que pode ser suportado pela classe trabalhadora, sem demérito das lutas travadas pelos movimentos sindicais e de cunho socialista naquele país. Em relação a este último aspecto, a atitude das elites pode ser interpretada como uma estratégia de conciliação de classe.

Desse modo, embora a cidadania tenha sido ampliada e conferida a todos os súditos, independente de classe social, permaneceu uma tensão latente entre forças opostas, coexistente em um mesmo espaço: direitos iguais em uma ordem econômica desigual.

Por extensão, pode-se considerar a cidadania como o conjunto de direitos e deveres mais ou menos praticados, estabelecidos em uma ordem promotora de relações frágeis, ora marcadas por conflitos, ora por cooperação. Seu exercício, todavia, não funciona de forma prescritiva – não se pode exigir por força de lei que alguém seja cidadão ou atue como tal, pois, segundo Marshall, a cidadania “exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum” (MARSHALL, 1967, p. 84). Assim, a teoria de Marshall é relevante para esclarecer aspectos nebulosos da baixa intensidade da cidadania no Brasil e da conseguinte violação de direitos humanos.

As instituições multilaterais foram determinantes para a inclusão de interesses individuais na agenda internacional do período, até então limitada aos

interesses políticos dos Estados. Ademais, ressignificaram o conceito de soberania prevendo restrições ao poder estatal, no caso de ele violar direitos sociais. Os direitos humanos da era moderna e os da era contemporânea apresentam diferenças significativas. Conforme Baxi (2002, p. 24),

A versão 'contemporânea' possui três características que levam ao reconhecimento da diversidade dos povos do mundo: a resistência e oposição àqueles pressupostos; a denúncia das violações aos direitos humanos que decorrem deles; a crescente inclusão de sujeitos de direitos humanos e negociação entre organizações civis e governos nas Nações Unidas para o reconhecimento dos direitos das mulheres, dos migrantes, dos povos indígenas, dos gays e lésbicas, dos refugiados, das crianças etc.

Esse perfil inclusivo acabou por superar as proposições liberais pensadas no período de definição desses direitos pelos Estados europeus. A Europa acreditava que, sob sua direção, o mundo progrediria em matéria de tratamento digno e igualitário entre as pessoas, apesar de questões centrais de opressão, de neocolonialismo, não terem sido enfrentados.

Em 1939, mais uma vez a humanidade mergulhou em trevas, mobilizando para frentes de batalhas terrestres, aéreas e navais milhares de soldados de todo o mundo. No processo, noções humanitárias foram violadas, civis foram assassinados e grupos étnicos e religiosos foram exterminados em campos de concentração.

Com base no exposto, compreende-se que o movimento de construção dos Direitos Humanos não é linear e progressivo, mas necessita de ações constantes para evitar a banalização do mal (BOBBIO, 2004).

Os horrores da guerra criaram relativo consenso civilizatório de que era necessário progredir em um sistema internacional de defesa e promoção dos direitos humanos, criarem tribunais para julgar os crimes individuais e estatais de violação de direitos e a promulgação de declarações e tratados internacionais que atestassem o compromisso dos Estados em preservar e ampliar os Direitos Humanos (LAFER, 1988).

A consolidação dos Direitos Humanos, doravante, é um dado a partir da Segunda Guerra Mundial, como resposta da civilização “às atrocidades e horrores cometidos durante o Nazismo” (PIOVESAN, 2006, p. 8). Nessa abordagem, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a publicação da

Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 estão entre os elementos contemporâneos de relevância.

Para a Teoria Política contemporânea, os direitos civis, políticos e sociais são o eixo em torno do qual a cidadania moderna se orienta. Os direitos civis foram definidos no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no XX. Não se trata, todavia de processos estanques e sucessórios, mas interdependentes e complementares (LINDGREN ALVES, 2000; LAFER, 1988).

A efetivação dos Direitos Humanos não está ainda completa, a despeito dos avanços realizados. Ademais, desequilíbrios e contradições foram notados:

Desde que afirmaram como tema legítimo da agenda internacional, entre os propósitos das Nações Unidas, os direitos humanos sempre padeceram de desequilíbrios em seu tratamento, em favor dos direitos de 'primeira geração'. A essencialidade de todos os direitos e liberdades fundamentais, conquanto evidente na igual importância atribuída pela Declaração Universal a todos os direitos por ela relacionados, nunca se traduziu com adequação no próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os dois pactos de 1966, um sobre direitos civis e políticos e outro sobre direitos econômicos, sociais e culturais, que dariam natureza jurídica obrigatória aos dispositivos da Declaração Universal, ainda que aprovados pela ONU simultaneamente (e sem abrigarem o direito à propriedade), eram profundamente diferentes em termos de mecanismos de proteção. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos dispunha desde o início de um comitê de peritos independentes encarregado de monitorar a implementação de suas disposições, com capacidade, inclusive, para acolher queixas individuais (conforme seu Protocolo Facultativo). Esse comitê é, sintomaticamente, denominado de 'Comitê dos Direitos Humanos' (LINDGREN ALVES, 2000, p. 188)

A existência de desequilíbrios entre as três gerações de direitos e as dificuldades de efetivá-los em escala global não são, contudo, os únicos desafios que marcaram sua história.

Até 1993 eram latentes os conflitos acerca da universalidade dos Direitos Humanos (questionava-se seu caráter colonial e eurocêntrico), acerca da soberania dos países frente ao monitoramento e de suas vinculações com a democracia e o desenvolvimento econômico.

A esse respeito, Lindgren Alves (*op. cit*) elucida que a Conferência de Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, foi peremptória para a formação de consenso.

A conferência de Viena foi importante para a resolução de dificuldades conceituais que sempre envolveram os direitos humanos, como a questão de sua universalidade; a da legitimidade do monitoramento internacional de violações; a da inter-relação entre os direitos humanos, o desenvolvimento e a democracia; a do direito ao desenvolvimento e a da interdependência de todos os direitos fundamentais. A declaração de Viena, com suas recomendações programáticas, constitui o documento mais abrangente sobre a matéria na esfera internacional, com uma característica inédita: adotada consensualmente por representantes de todos os Estados de um mundo já sem colônias, sua validade não pode ser contestada como fruto do imperialismo (o que era possível dizer-se até então, com alguma lógica, da Declaração Universal de 1948, aprovada pelo voto de 48 países independentes e 8 abstenções, numa época em que a maioria da população extracontinental vivia em colônias do Ocidente, sem representação na ONU (ALVES, *op. cit.*, p. 189)

Os Direitos Humanos são intrínsecos à condição humana e seu reconhecimento e efetivação são o alicerce da liberdade, da justiça e da paz mundial (ONU, 1948). Tais direitos, universais, essenciais, irrenunciáveis, inexauríveis, imprescritíveis e complementares a outros direitos, sendo aplicada à vedação de seu retrocesso.

Espera-se dos indivíduos e sociedades o compromisso ético de zelar por eles, e dos Estados o compromisso político de salvaguardá-los e efetivá-los, não só no âmbito de sua comunidade interna, como em suas relações internacionais.

2.4 Democracia e Direitos Humanos na Teoria Política Latino-Americana

No que reporta à Ciência Política, Democracia e Direitos Humanos consolidam-se, progressivamente, como componentes de sua reflexão.

A democracia, em si, é objeto de estudo *par excellence* da Ciência Política, mas a temática de direitos humanos não era tema central. A despeito dos assuntos possuírem intersecções e impactos diretos entre si.

Temas sob a perspectiva do Poder, como autoritarismo, violência política, conflitos internacionais entre Estados e atores não-estatais sempre estiveram presentes nos estudos políticos, mas não com a especificidade e a centralidade do componente da dignidade humana e da preservação de direitos de indivíduos e coletividades.

No contexto latino-americano, a interpretação sobre os Direitos Humanos em muito passou pela temática da pobreza e miséria, bem como o papel do Estado e a sua relação com a Economia.

No rol desses estudos, merecem destaque as argumentações de Atilio Boron (2003), Guillermo O'Donnell (1993), Evelina Dagnino (2004), dentre outros. O ponto que une os trabalhos acima elencados é a referência ao processo de mundialização do capital e seus impactos sobre as jovens democracias latino-americanas, especificamente, as apropriações neoliberais do Estado e o esfacelamento de conceitos como democracia e cidadania em seu sentido coletivo, público, direcionando-os para noções privadas.

O'Donnell (1993) concentrou sua reflexão no período imediatamente posterior à redemocratização da Argentina, Brasil e Peru, ou seja, o final da década de 1980 e início da de 1990.

Na referida periodização, aqueles países passavam por acentuada crise econômica, com elevados índices de inflação e carestia, empiricamente percebida por sua população. Para o autor, todavia, aquela crise apresentava-se também como crise do Estado, de repercussão direta em seus componentes sociais:

Argentina, Brasil y Perú (al igual que otros países de América Latina y otras regiones) no están atravesando solamente una grave crisis social y económica. Aunque con diferente cronología a intensidad, los tres países están sufriendo también una profunda crisis de sus Estados. Una crisis que existe en las tres dimensiones que ya hemos discutido: la dimensión del Estado como un conjunto de burocracias capaces de cumplir con sus obligaciones con una eficiencia razonable; la dimensión de la eficacia de la ley; y la dimensión de la credibilidad del alegato de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones por una cierta concepción del bien común. Esos países están viviendo la crisis prolongada de un patrón de acumulación de capital centrado en el Estado y orientado hacia adentro, y de la posición del Estado en ese patrón (O'DONNELL, 1993, p. 5)

São países que ocupam posição periférica no sistema-mundo, atuando como exportadores de *commodities* e de mão de obra de baixa qualificação profissional. Ademais, no processo de transição para a democracia forjaram pactos que, em muitos dos casos, oportunizaram a apropriação do Estado por forças de mercado de interesses exógenos à sua população e/ou a manutenção de estrutura de classe que privilegia as elites tradicionais.

Ou seja, não representaram transformação socioeconômica e política radical, progressista e nacional. Uma das características do Estado nesses países é serem “inchados”, repletos de órgãos e mecanismos onerosos e de baixa eficiência e eficácia. Para manter essa estrutura, recorre-se com frequência a expedientes fiscais de tributação excessiva e desigual, recaindo cargas tributárias aos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

A percepção dessa estrutura e dinâmica do Estado têm resultado em críticas de cunho liberal, que apregoam a sua redução como forma de resolução dos problemas que enfrenta, assim, é corriqueiro observar a redução de investimentos em áreas sociais como saúde e educação e observar a precarização dos serviços públicos, a começar pelo sucateamento dos planos de carreiras de seu funcionalismo, taxado de burocrático, inoperante e ineficiente.

Um Estado forte independe do tamanho e volume de seus organismos burocráticos, por outro lado, sua redução tem sido defendida por aqueles que querem reduzi-lo aos seus próprios interesses, isentando-o do compromisso com a sociedade. Na aclaração de O'Donnell (1993, p. 6),

Con demasiada frecuencia los debates contemporáneos confunden dos dimensiones distintas. Una de ellas se relaciona con el tamaño y la influencia relativa del aparato estatal. No hay duda de que en la mayoría de los países recientemente democratizados el Estado es demasiado grande, y de que eso conduce a numerosas consecuencias negativas. Pero en este contexto el antónimo de «grande» no es «pequeño», sino «magro», es decir, un conjunto eficiente y menos poderoso de organismos públicos, que esté en capacidad de crear bases firmes para la democracia, de resolver progresivamente las principales cuestiones de la igualdad social y de generar las condiciones para alcanzar tasas de crecimiento económico adecuadas a los efectos de mantener el progreso en las áreas de la democracia y de la igualdad social. La segunda dimensión se refiere a la fuerza o debilidad del Estado como un todo, es decir, no sólo del aparato estatal, pero incluyéndolo también. Un aparato estatal «grande» o «pequeño» puede o no establecer eficazmente su legalidad sobre el territorio que le corresponde; conforme al punto de vista que estoy proponiendo, un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es aquel que establece eficazmente esa legalidad, y que no es percibido por la mayoría de la población simplemente como un terreno para la consecución de intereses particulares.

Quando o Estado se minimiza, a extensão das leis e dos direitos é afetada, ampliando-se as injustiças e a violência contra os mais vulneráveis. Do mesmo modo, quando esse Estado é incapaz de fazer valer sua legalidade fica sujeito a

novos golpes (militares ou não, internos ou externos), além de perfazer uma democracia meramente formal, de baixa intensidade e desmotivada de ação, porque cansada do descaso e da negligência pública ante suas reivindicações.

Diante do exposto, considera-se haver nesses Estados uma democracia protocolar limitada à forma político-eleitoral, mas esvaziada dos demais componentes da democracia de fato. Conforme O'Donnell, embora existam políticas específicas para a manutenção da poliarquia, frequentemente não há tratamento justo à população mais pobre que recorre a essas estruturas de poder⁶.

O esvaziamento dos componentes da democracia liberal foi assunto tratado por Dagnino (2004), que indicou haver deslizamentos semânticos de termos clássicos do vocabulário político, como “democracia”, “participação social” e “cidadania”, por exemplo.

Esses deslizamentos, segundo a autora, atenderiam a interesses específicos de projetos neoliberais, incorporando-se progressivamente na cultura política. Os termos desses deslizamentos semânticos não são aleatórios, mas perfazem o núcleo do

mecanismo privilegiado na disputa política que se trava hoje ao redor do desenho democrático da sociedade brasileira. Essa centralidade, de um lado, se relaciona com o papel que elas desempenharam na origem e na consolidação do projeto participativo. De outro lado, e em consequência, elas são fundamentais exatamente porque constituem os canais de mediação entre os dois campos ético-políticos. Além disso, para além do cenário específico onde essas noções se inserem no debate brasileiro, elas também são parte constitutiva da implementação do projeto neoliberal no nível global (DAGNINO, 2004, pp. 99-100).

⁶ “[Hay] políticas específicas para la existencia de la poliarquía. Pero los campesinos, los habitantes de los barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás, muchas veces no logran un trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos estatales a los que tienen derecho, o no están libres de la violencia policial, o... una larga lista de etcéteras. Esas son restricciones «extrapoliárquicas», pero todavía políticamente relevantes; ellas connotan la ineficacia del Estado como ley, la reducción de ciertas garantías y derechos que son tan constitutivos de la ciudadanía como el poder votar sin coacción. El resultado es una disyunción curiosa: en muchas áreas marrones se respeta los derechos democráticos, los derechos participativos de la poliarquía; pero se viola sistemáticamente el componente liberal de la democracia. Una situación en la cual uno puede votar libremente, y confiar en que ese voto se escrutará limpiamente, pero donde no puede esperarse un trato justo de la policía o de la administración de justicia, pone seriamente en duda el componente liberal de esa democracia y cercena gravemente la ciudadanía. Esa disyunción es la otra cara de la moneda de la poderosa mezcla de componentes democráticos y autoritarios de esos Estados”. (O'DONNELL, 1993, p. 13, colchetes nossos).

Nesse processo, os significados de luta coletiva são esvaziados, tornando-se privatistas e de cunho moral. A participação social, por exemplo, ao contrário da participação na vida pública, como sociedade organizada em busca de hegemonia para consolidar um projeto político próprio, torna-se trabalho voluntário em favor de setores necessitados da sociedade. O *lócus* não é mais o da política, mas o da moral.

De maneira similar, cidadania deixa de ser um conjunto de ações centradas no direito a ter direitos para tornar-se caridade e assistencialismo. Ser cidadão é poder transferir valores para uma conta de alguma agência de ajuda humanitária. E a democracia, por sua vez, limita-se a poder votar e ser representado por uma classe de políticos com baixa adesão social no controle pós-eleitoral.

Dagnino (2004) esclarece que a participação social é estimulada tanto no modelo democrático de Estado quanto nesse modelo neoliberal que atinge as novas democracias da América Latina. A diferença é que nessas a participação social deve ser limitada a aspectos executivos e nunca propositivos ou críticos das limitações do Estado em fazer cumprir direitos.

A sociedade civil, nesse marco, é convocada a uma participação enquanto benemerência ou caridade, sem nunca enfrentar a dimensão mais problemática da vida política: a distribuição de bens e direitos, a violência do Estado e desigualdade econômico-sociais. Quanto à participação social ser estandardizada por projetos divergentes em seus propósitos, a autora apresenta que

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. (...) Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (DAGNINO, 2004, p. 97).

Esse processo alquebrado de democratização, historicamente, compreende-se pelos pactos de dominação de períodos recentes (anos 1960-1980), com os arranjos ditatoriais diante de crises de hegemonias e disputas oligárquicas, dando-se pelo apelo e ativação das instituições militar-repressivas em sua máxima escala, abandonando-se, sem receios, as estruturas e opções democráticas.

Nos anos 1980, sobretudo nos países da América Latina, que passavam por processos de redemocratização Democracia e Direitos Humanos eram defendidos como binômio indispensável para a construção de uma nova sociedade, com novas relações políticas e uma nova ética no convívio social.

Desse modo “uma visão latino-americana de direitos humanos não pode ter um fundamento puramente filosófico ou jurídico [...] mas incorporar o pensamento da ação social e das lutas sociais que se nutriram dele” (ESTEVEZ, 2012, p. 245).

As demandas dessas sociedades eram múltiplas: saúde, educação, moradia, baixa da inflação, combate à corrupção, liberdade, direitos políticos, civis, econômicos, sociais, culturais. Não poderiam ser fragmentados, pois, do contrário não seriam o cimento para o novo mundo sonhado.

Esses direitos foram construídos no calor das lutas, foram forçados, inventados, compartilhados. Essa característica, por sua vez, passou a ser reconhecida como fator relevante a ser considerado para uma conceitualização latino-americana de direitos humanos.

Para Estevez (2012), as lutas travadas por esses povos, mais do que o liberalismo, o humanismo ou o direito positivo europeu devem ser referências para uma teorização própria. A proposta é, portanto, superar o colonialismo conceitual. E nesse sentido, os Direitos Humanos consolidam um potencial democrático de transformação da ordem estabelecida:

Através de inúmeras lutas e movimentos por todo o mundo, os ‘direitos humanos’ se converteram em um mecanismo de prática política transformadora que desorienta, desestabiliza, e às vezes até ajuda a destruir concentrações de poder político, social, econômico e tecnológico profundamente injustas (Baxi, 2002, p.10).

Em desafio a esse esforço de luta por fazer o novo, estruturas de longa duração apresentaram-se como obstáculo, definido a disputa pela hegemonia nos formatos entre o modelo oligárquico e o democrático. Como gizou Boron,

Una breve digresión en torno a lo formal y lo sustantivo de la democracia, a su carácter de "método" de constitución de la autoridad o de "condición" de una ciudadanía viene a nuestra mente a propósito de la historia comparativa de la oligarquía y el populismo. Efectivamente, el estado oligárquico materializó la unidad dialéctica entre una matriz estructural desgarrada por profundas contradicciones de clase y un conjunto tan imponente como fantasmagórico de instituciones democráticas y liberales que en el papel evocaban una inexistente democratización sustancial de las relaciones sociales. Por su parte, el estado populista fue la expresión de una sociedad en la cual las clases populares habían logrado un cierto avance en la democratización sustantiva - en la fábrica, la política, la vida cotidiana - pero negando o cuestionando precisamente la validez de las instituciones de la democracia representativa, a las que se les reprochaba con justicia su prolongada y abierta identificación con el exclusivismo oligárquico. De ahí que la vida política latinoamericana oscilara entre una forma "democrática" oligárquica, despojada de sustancia real y sin arraigo en las relaciones sociales, y el repudio por esa forma justamente cuando el contenido profundo de las relaciones sociales experimentaba un proceso de democratización inorgánica y tumultuosa pero real" (BORON, 2003, p. 104).

Não bastando, com a superação dessas formações políticas, o marco democrático dos anos 1990 veio acompanhado, em uma onda mais ou menos similar por toda a América Latina, do dilema "Hobbes e Friedman", a contar, a prevalência de "liberalismo econômico com o despotismo burguês" (BORON, 2003).

Com esse paradigma de liberdade (enquanto política econômica, ao menos enquanto prática discursiva) e autoritarismo político, traz-se, ainda, a temática da desigualdade social, concentração de renda e exclusão econômica manifesta nas formas de pobreza e extrema pobreza, tão insistentes nos crepúsculos democráticos e que, essencialmente, denegam a possibilidade da plenitude democrática (BORON, 2003; GUGLIANO, 1996).

As democracias recém-conquistadas (no contexto dos anos 1980/1990, na América Latina) cumpririam critérios de uma democracia/poliarquia (na acepção de Dahl), mas não são - nem se direcionam para uma real democracia representativa.

Mesmo diante do permanente risco de uma ruptura institucional antidemocrática, tampouco se avançava na representação, prevalecendo à figura de "salvadores da pátria", com grande personalismo e crença generalizada - mesmo popular quanto do agente público - da desnecessidade de um processo deliberativo

que envolvesse os demais atores (como Congresso, Partidos, Sociedade Civil), podendo, então, a figura personalista-carismática, concentrar, em si mesmo, todo o processo decisório.

Daí deriva outro aspecto de concentração de poder, que é o *frenesi decisional*: um grande conjunto de decisões (via decretos), se não a maioria delas, são tomadas de modo unilateral, sem qualquer amadurecimento e diálogo público com os demais protagonistas do jogo democrático (O'DONNELL, 1991).

Essa escassez de tradição democrática reforça a possibilidade de violação de direitos participativos, como o direito ao voto, o de livre associação e participação em instâncias colegiadas e é um desestímulo ao fortalecimento de instituições colegiadas, que podem remeter, ademais, a um ampliado fluxo de *accountability*.

Assim, forçoso notar que a democracia, mormente no caso latino-americano e brasileiro, mesmo após os procedimentos simultâneos de anistias de perseguições políticas/encerramento de ditaduras civis-militares/assembleias nacionais constituintes/redemocratização e normalização eleitoral, mantém os arcaicos componentes autoritários.

Tais elementos, que se apresentam como os citados ineficazes mecanismos de garantias fundamentais, de incapacidade do próprio Estado de impor a legalidade e de uma incompleta universalização da cidadania, persistem.

Portanto, mesmo que se fale em uma conjuntura de prevalência democrática e instituições estatais em funcionamento, não é incomum que grupos excluídos, minoritários e periféricos (trabalhadores rurais, comunidades urbanas empobrecidas, a população negra e indígena, por exemplo) padeçam de males como violência policial, vedação de acesso à Justiça e ineficácia na consecução de direitos sociais. Na pena de O'Donnell,

Pero aun alli se pone de manifiesto la evaporacion funcional y territorial e la dimension publica del estado. El aumento de los delitos, las intervenciones ilicitas de la policia en los barrios pobres, la practica difundida de la tortura y aon de la ejecucion sumaria de sospechosos que residen en los barrios pobres o por alguna otra razon son estigmatizados, la negacion de los derechos de la mujer y de grupos minoritarios, a impunidd el trafico de drogas y el gran numero de ninos abandonados en las calles (todo lo cual seriala un escaso progreso con respecto al periodo autoritario precedente), no solo refleja un grave proceso de decadencia urbana, sino tambien la creciente incapacidad del estado para hacer efectivas sus propias normas (O'DONNELL, 1993, p. 169)

Daí a necessidade de entender como fazer frente a esses elementos autocráticos que perduram na democracia e denegam a sua própria essência? Como enfrentar, no paradigma democrático de renúncia à violência, a incapacidade estatal? Parte disso, dar-se-ia com a responsabilização de agentes públicos em uma análise multiescalar.

En democracia, se supone que los gobernantes están sometidos a **tres tipos de accountability**. Una, la **vertical-electoral**, resulta de elecciones competitivas e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos/as pueden cambiar el partido y los funcionarios en el gobierno. Otro tipo de **accountability vertical, de tipo social**, la ejercen grupos e incluso individuos que pretenden poner en movimiento el sistema judicial y plantean demandas al estado y el gobierno para prevenir, compensar o castigar actos u omisiones presumiblemente ilegales de los funcionarios públicos. Un tercer tipo, que he llamado **[accountability] horizontal**, surge cuando ciertas instituciones autorizadas del estado intervienen para prevenir, compensar o castigar acciones u omisiones presumiblemente ilegales de funcionarios públicos (O'DONNELL, 2004, pp. 8-9; grifos nossos).

As instituições participativas, não adstritas no desenho de conselhos deliberativos, mas estes inclusos poderiam, na tipologia acima descrita, enquadrar-se enquanto instrumentos democráticos de *accountability* vertical-social e também horizontal. Essa dupla determinação entre democracia e direitos humanos, embora aparente, demanda diferenciações teóricas.

O caráter impreciso de ambas, enquanto terminologias políticas e categorias em disputa pode ser um viés explicativo: se democracia parece ser, historicamente, a grande ideia e invenção institucional de combate aos abusos do *Ancién Régime* e todos os males propagados pelo(s) Absolutismo(s), também foi à noção de direitos humanos amalgamados enquanto panaceia de todos os revolucionários liberais.

Essas ressignificações passaram a ocorrer com maior intensidade a partir do final da década de 1980, como ajustes neoliberais que expressam o acolhimento de preceitos do grande capital, a pactuação com o Consenso de Washington.

São estratégias de um Estado mínimo que progressivamente se desobriga de seu papel de garantidor de direitos, transferindo para a sociedade a responsabilidade, como as atribuições de combater a fome e a miséria ou promover a justiça, por exemplo.

Essas estratégias, no caso particular do Brasil, colidem frontalmente com a nova cidadania que vinha sendo construída desde o final da Ditadura Militar. Essa cidadania, ameaçada de maneira contumaz nos dias de hoje, possui elementos constitutivos que a diferenciam das experiências democráticas anteriores – os quais transcrevemos abaixo:

Um primeiro elemento constitutivo dessa concepção de cidadania se refere à noção mesma de direitos. A nova cidadania assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Um segundo elemento, que implica o direito a ter direitos, é que a nova cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente vigentes no Brasil, não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo. A nova cidadania requer [...] a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”. Um terceiro ponto é a ideia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema (DAGNINO, *op. cit.*, p. 104).

Diferente desta noção de cidadania que vinha se formando no Brasil, a noção neoliberal que se impõe é adversa à dimensão pública das lutas, dos debates e renega, inclusive, a legitimidade das demandas de determinados sujeitos. É uma cidadania intolerante, que se efetiva no mercado, ou seja, que depende de capitais. Só é cidadão quem tem dinheiro, quem sabe empreender e driblar o desemprego, quem é produtor e consumidor.

Uma cidadania limitada e excludente, equivocada e paradoxal a ponto de seu nome ser impróprio. O avanço do neoliberalismo sobre o Brasil e outros países da América Latina que vivenciaram situações políticas semelhantes à sua (colonialismo, elites conservadoras se alternando no poder político, ditaduras militares) resulta em fragilização da democracia e acentuação da pobreza.

Devido às ausências do Estado, limitações da cidadania e ameaças à continuidade de experiências políticas acabam por resultar formas de sociabilidades

e de relações ético-políticas marcadas pela desigualdade e pela violência (FARIA, 1997; SINGER, 1998; TAVARES, 2001).

2.5 Revisão Bibliográfica: Direitos Humanos na Produção Acadêmica da Ciência Política

O tópico democracia passou a ser mais explorado pela Ciência Política com a profusão de organizações internacionais/multilaterais no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial, assim como com a profissionalização de carreiras e análises sobre institucionalizações de cortes/tribunais e mudanças de regime, passando pela maior interdependência dos Estados da internacionalização econômico-financeira e política.

A dupla determinação de instituições internacionais para alterações em regimes políticos domésticos, a crescente adoção de discursos sobre direitos humanos na política externa de cada Estado, o *advocacy* mutuamente nacional e global de outros atores (como ONGs, movimentos sociais de caráter globalizado e transfronteiriços) colocou o tema como ponto de destaque, acompanhando a tendência à profissionalização do campo da Política Internacional (LANDMAN, 2005).

Nos anos 1980, uma série de estudos, com crescente abordagem quantitativa⁷, avaliou a associação/correlação/uso de variáveis explicativas de democracia, economia (de livre mercado) e violações de direitos humanos (em sentido estrito, como tortura, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados), incluindo a produção de escalas, como o *Political Terror Scale*.

É precisamente em 1980 que a *International Political Science Association* reconhece "Direitos Humanos" como um grupo de estudo e, em 1987, outorga o status de comitê. No tocante ao objeto de análise do comitê do órgão da Ciência Política estão: 1) Fundamentos de direitos humanos no contexto de tensão política entre universalismo e relativismo cultural; 2) A natureza de direitos humanos como um conceito político; 3) A relação entre democracia, desenvolvimento e direitos

⁷ CARDENAS (2009) registra que há o predomínio de pesquisas quantitativas sobre direitos humanos nos periódicos de melhor estrato, seguindo uma tendência do *mainstream* da Ciência Política atual.

humanos; 4) As causas de violações de direitos humanos; 5) O local de direitos humanos na elaboração de política externa; 6) O papel de organizações governamentais internacionais e não-governamentais; enfim, 7) Justiça de Transição (IPSA, s. d.).

Outro conjunto de estudos, nos anos 1990, passou a inserir as variáveis de companhias multinacionais, ajuda externa e o compromisso com normas internacionais para a aderência ou não de direitos humanos internamente (DAVENPORT, 1999; FINNEMORE e SIKKINK, 1998).

A efetivação entre normas/políticas de direitos humanos e seu cumprimento também passou a ser objeto de análise, sobretudo nos casos de redemocratização na América Latina (CARDENAS, 2009; LANDMAN, 2005). Análises do perfil e eficácia das novas democracias latino-americanas também ganharam destaque nos anos 1990 e 2000, concentrando-se na temporalidade da redemocratização desses países (anos 1980) e dos desafios que encerram frente ao acirramento das investidas neoliberais.

O cerceamento de direitos, a burocracia exacerbada para acessá-los e a crescente violência do Estado contra a população passaram a chamar atenção de militantes dos Direitos Humanos e de estudiosos do assunto. Essa tendência à profissionalização e pesquisa da área desencadeou, em 2001, a formação da seção de Direitos Humanos na *American Political Science Association* (CARDENAS, 2009).

A divisão metodológica entre “quanti x quali”, a escassez de informações ou a contaminação ideológica de dados, apego a alguns direitos humanos, com predomínio de direitos civis e políticos em detrimento de demais configurações, o enfoque no processo de institucionalização de direitos/reformas ao invés dos efeitos/impactos destes e estudos centrados em regiões são alguns aspectos que ainda merecem problematização, tanto pelas vantagens quanto desvantagens que podem apresentar, bem como a necessidade de um melhor diálogo entre fontes e métodos de pesquisa (HAFNER-BURTOR; RON, 2009).

No caso brasileiro, empregando a análise de Cardenas (2009), fizemos a contagem de publicações nos periódicos de Ciência Política (área Capes) na Plataforma *Scielo*, a partir da busca do termo “direitos humanos”, alcançando os resultados expressos no Quadro 2.

Quadro 2 – Quadro da quantidade de publicações com o indicador Direitos Humanos em periódicos de Ciência Política - Brasil, 2017

Revista	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2017	Total
<i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i>	0	0	0	0	3	0	16	19
<i>Revista Brasileira de Política Internacional</i>	0	0	2	0	4	2	3	11
<i>Revista Brasileira de Ciência Política</i>	0	0	0	0	0	0	3	3
<i>Revista Dados</i>	0	0	0	0	0	1	2	3
<i>Revista Brasileira de Ciências Sociais</i>	0	0	0	04	03	02	03	12
Total	0	0	2	4	7	5	11	29

Fonte: Vinícius Miguel (2017).

Embora o número de publicações em revistas sobre o assunto no período analisado seja baixo (apenas 29 trabalhos), não se pode negar seu crescimento, sobretudo a partir de 2011.

Saímos de 02 (duas) publicações entre os anos 1980-2000 nos periódicos apreciados, para 36 (trinta e seis) outras publicações entre 2001-2017, portanto, 94,73% das publicações deram-se na última década, indicando o crescimento do campo de pesquisa no Brasil.

No bojo dos periódicos da América do Norte e Europa, percebe-se que há maior interesse de pesquisa na área e uma ampliação das publicações sobre o tema em periódicos destinados à Ciência Política (CARDENAS, 2009).

Este trabalho, contudo, centrará esforços em discutir o estado da arte nos periódicos brasileiros. Como delineado acima, a temática de Direitos Humanos ainda

é escassa na literatura da Ciência Política. A intersecção democracia e direitos humanos apresentam resultados ainda mais raros, conforme pesquisa temática na plataforma *Scielo*, acima mencionada.

Na Revista Lua Nova, onde se encontra o maior número de publicações, é possível ver, ainda, uma maior diversidade de autores e de temáticas. Embora exista um predomínio de textos de autoria de juristas, é possível encontrar um padrão ainda marcante de estudos internacionais, tais como organizações multilaterais, globalização ou estudos de casos de violações de direitos, conforme pode ser observado no Quadro 3.

Vale ressaltar que é uma das mais antigas revistas acadêmicas dentre as analisadas, o que pode ser uma razão explicativa em relação ao baixo número de publicações nos outros periódicos.

Quadro 3 – Quadro das Publicações com o indicador “Direitos Humanos” em periódicos de Ciência Política e Ciências Sociais de, 1999-2017.

Autores/as	Título do Artigo	Publicação
OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de.	Direito subjetivo - base escolástica dos direitos humanos.	1999
OLIVEIRA, Luciano.	A "justiça de Cingapura" na "Casa de Tobias". Opinião dos alunos de Direito do Recife sobre a pena de açoite para pichadores	1999
DEL ALCÁZAR GARRIDO, Joan.	A "imunidade soberana" de Pinochet contestada	2000
ALVES, J. A. Lindgren.	Direitos humanos, cidadania e globalização	2000
NOGUEIRA, João Pontes	A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do mil	2000
LOPES, José Reinaldo de Lima.	Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade	2000
KOERNER, Andrei.	Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos	2002
KOERNER, Andrei.	O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar.	2003
COSTA, Sérgio.	Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos.	2003
REIS, Rossana Rocha	Soberania, direitos humanos e migrações internacionais.	2004
SIMIÃO, Daniel Schroeter.	Representando corpo e violência: a invenção da "violência doméstica" em Timor-Leste.	2006
NATIVIDADE, Marcelo.	Homossexualidade, gênero e cura em perspectivas pastorais evangélicas.	2006
VIGEVANI, Tullo; LIMA, Thiago; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de	Conflito étnico, direitos humanos e intervenção internacional.	2008
MOULIN, Carolina.	Os direitos humanos dos humanos sem direitos:	2011

	refugiados e a política do protesto.	
ESTÉVEZ, Ariadna.	Por uma conceitualização sociopolítica dos direitos humanos a partir da experiência latino-americana	2012
LIMA, Raquel da Cruz	A emergência da responsabilidade criminal individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos	2012
NEVES, Raphael.	Uma Comissão da Verdade no Brasil? Desafios e perspectivas para integrar direitos humanos e democracia	2012
RICOLDI, Arlene Martinez.	Temas em Direitos Humanos de uma organização da Paraíba e o master frames de Direitos Humanos	2012
REIS, Rossana Rocha.	O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil	2012
ALVES, José Augusto Lindgren.	É preciso salvar os direitos humanos!	2012
CRUZ, Sebastião Velasco e.	Notas sobre o paradoxo dos direitos humanos e as relações hemisféricas	2012
PORTALES, Carlos.	Para onde vai o multilateralismo nas Américas?: projetos superpostos num período de mudanças globais	2013
CAMBIAGHI, Cristina Timponi; VANNUCHI, Paulo	Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): reformar para fortalecer	2013
NAGAMINE, Renata Reverendo Vidal K.	Os direitos de pessoas LGBTI em Uganda: redes transnacionais de <i>advocacy</i> e a lei anti-homossexualidade	2014
COMPARATO, Bruno Konder.	Memória e silêncio: a espoliação das lembranças	2014
LUNA, Naara.	A Polêmica do Aborto e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos.	2014
MOLINA, Fulvia.	Arte, Memória e Direitos Humanos	2015
BENVENUTO, Jayme.	Universalismo, relativismo e direitos humanos: uma revisita contingente	2015
BERNARDI, Bruno Boti.	O sistema interamericano de direitos humanos e a justiça de transição no México	2015
RÜSCHE, Ana; MASCARO, Laura D. M.	Tornar presente o ausente: escrita criativa e reflexão sobre direitos humanos	2015
RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da	Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação.	2015
VENTURA, Deisy; HOLZHACKER, Vivian	Saúde global e direitos humanos: o primeiro caso suspeito de ebola no Brasil	2016
MADEIRA, Lígia Mori.	<i>Compliance</i> : a (rara) aplicação de instrumentos internacionais de proteção a direitos humanos pelos tribunais intermediários no Brasil.	2016
LEÃO, Augusto Veloso; DEMANT, Peter Robert	Mobilização política e integração de migrantes no Brasil: os casos Zulmira Cardoso e Brayan Capcha.	2016
MARTINS, Marco António Baptista; LIBÓRIO, Tânia Sofia	A cooperação entre a AML e o Brasil: situações e emergências.	2017
AVILA, Carlos Federico Domínguez	O caso Letelier quarenta anos depois, 1976-2016 - Ensaio de interpretação.	2017
GONZÁLEZ, Anahí	Límites a la Universalidad de los Derechos Humanos: Representaciones Sociales en el Sistema	2017

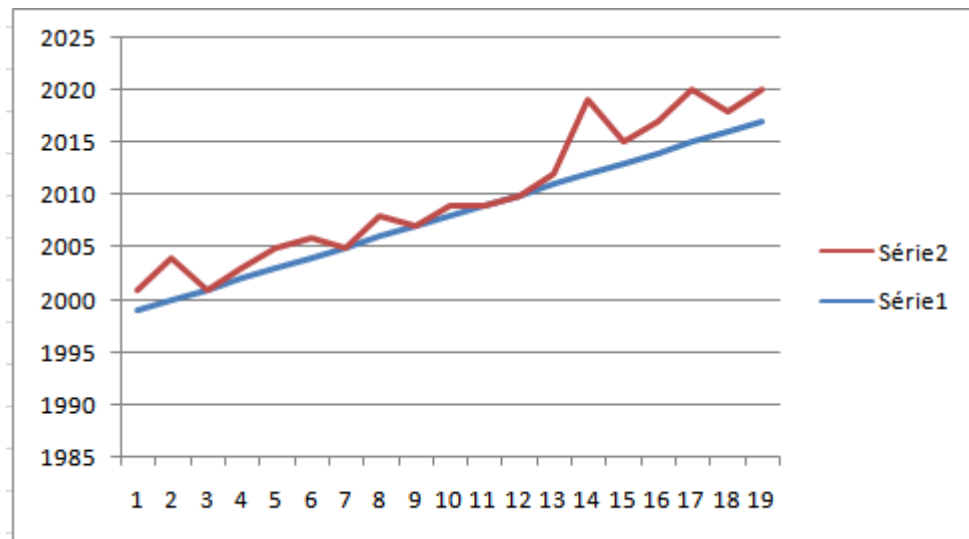
	Judicial sobre los Migrantes Internacionales como Titulares de Derechos.	
--	--	--

Fonte: MIGUEL, 2017.

As publicações nos periódicos nacionais na área de Ciência Política e Ciências Sociais vêm progressivamente incorporando as discussões acerca dos Direitos Humanos, modificando o *mainstream* da área.

Essas publicações, contudo, não são contínuas, apresentando avanços e recuos, o que pode ser observado na Figura 2.

Figura 2: Movimento das publicações (artigos) sobre Direitos Humanos em periódicos brasileiros, 1999-2017.



Fonte: Miguel (2017).

Esses artigos abordam a problemática de Direitos Humanos, tanto no Brasil como em países como a antiga Iugoslávia (NOGUEIRA, 2000) e o Timor Leste (SIMIÃO, 2006). Nota-se, ainda, uma tônica na questão dos migrantes e refugiados e dos desafios do sistema judicial latino-americano, ao lado de reflexões consagradas à memória, silêncio e fundamentos filosóficos dos DH.

Dentre os periódicos brasileiros de maior destaque na abordagem da questão nos últimos anos estão a Revista Brasileira de Ciências Sociais, com 12 e A Revista Brasileira de Política Internacional, com 11. A Revista Lua Nova contribuiu com 20 artigos tangenciais ao assunto, a Revista de Sociologia e Política com 05

trabalhos e a Revista Dados com 03 artigos sobre o assunto, ao longo de todo o ano de 2017.

Entretanto, são escassos os artigos científicos acerca dos conselhos e comitês brasileiros empenhados na salvaguarda dos direitos humanos e do aprimoramento da democracia, até mesmo pela recente aprovação de suas leis de criação (em 2013 e 2014) e a mais recente ainda institucionalização (final de 2014).

Dessa forma, o presente trabalho de doutoramento, ao propor analisar a questão nacional, contribuirá com uma interpretação sobre o funcionamento das instituições participativas brasileiras para a tutela de direitos humanos.

No que reporta às dissertações e teses produzidas no Brasil sobre o assunto, ao efetuarmos busca no Portal de Dissertações e Teses da CAPES, utilizando a chamada “Direitos Humanos” foi possível obter como resultado 72.321 referências à expressão buscada em trabalhos acadêmicos registrados naquela plataforma.

Optou-se por selecionar os 20 primeiros (que são os de maior vinculação ao tema). Do total de trabalhos analisados, 18 são dissertações de mestrado e 02 são teses de doutorado. A fim de elucidar sob quais recortes e abordagens esses trabalhos acadêmicos centraram suas análises, apresenta-se o Quadro 4.

Quadro 4: Quadro de dissertações e teses Direitos Humanos, 2018

Autor	Título do trabalho	Tipo	Ano
SILVA, QUELI CRISTIANE SCHIEFELBEIN DA	O acesso à justiça como direito humano fundamental e o papel do processo eletrônico como forma de efetivá-lo	Dissertação	02/12/2013
CENCI, ANA RIGHI	Estado, Direitos Fundamentais e República: uma análise da realidade Latino-Americana	Dissertação	27/08/2013
LIPPEL, ALEXANDRE GONCALVES	O CONCEITO DE TERRAS INDÍGENAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CRÍTICA À DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CASO RAPOSA SERRA DO SOL	Dissertação	29/05/2013
GAYER, SUELY MARISCO	DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR SOB O ENFOQUE AMBIENTAL: UMA ABORDAGEM ACERCA DO DIREITO À INFORMAÇÃO E A QUESTÃO DO	Dissertação	09/04/2014

	CONSUMO SUSTENTÁVEL		
LENZ, ANDRE VINICIUS	LIBERDADE RELIGIOSA NO ESTADO (LAICO) BRASILEIRO: A QUESTÃO DOS SABATISTAS EM CONCURSOS PÚBLICOS	Dissertação	25/04/2014
FREITAS, RICARDO DE BRITO PONTES	AS ORGANIZACOES NAO GOVERNAMENTAIS E A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	Dissertação	1989
SILVA, GILMAR ATHOFF DA	A EXECUÇÃO NO BRASIL DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	Dissertação	09/08/2013
VALLE, CRISTIANE DALLA	O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: UMA ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS REGIONAIS INTERAMERICANO, EUROPEU E AFRICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS	Dissertação	05/07/2013
BASSOA, MILENE DE LEMOS	DIREITO PENAL DO INIMIGO E DIREITOS HUMANOS	Dissertação	27/06/2013
MACHADO, CARLOS EDUARDO MARTINS	O DANO AO PROJETO DE VIDA E A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	Dissertação	21/06/2013
SILVA, RODRIGO DA	DISCRIMINAÇÃO MÚLTIPLA COMO DISCRIMINAÇÃO INTERSECCIONAL: O DIREITO BRASILEIRO E AS INTERSECÇÕES DE RAÇA, GÊNERO E CLASSE	Dissertação	20/12/2013
SILVEIRA, DIEGO OLIVEIRA DA	UMA ANÁLISE CRÍTICA DA SÚMULA VINCULANTE DO USO DAS ALGEMAS	Dissertação	06/05/2014
BOLONHA, CARLOS ABERTO P.DAS NEVES	INTRODUCAO AO ESTUDO DE A THEORY OF JUSTICE DE JOHN RAWLS	Dissertação	01/08/1994
MEDINA, BRUNO DA FONTOURA	DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: DIVULGAR INFORMAÇÕES SOBRE REMUNERAÇÃO IMPLICA EXPOSIÇÃO DA VIDA PRIVADA DOS SERVIDORES PÚBLICOS?	Dissertação	30/08/2013
PEIXOTO, SHEILA DA SILVA	CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE E A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS NO BRASIL: ENSAIO DE UMA APLICAÇÃO DE UMA TEORIA THOMISTA DO PREÇO JUSTO	Dissertação	10/05/2013
ELIAS, LUIZ AUGUSTO DA VEIGA	A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH): UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE SADIO E	Dissertação	19/06/2013

	ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E SUA INCIDÊNCIA JURISPRUDENCIAL		
JUNIOR, WILSON KLIPPEL SICHONANY	A GUARDA MUNICIPAL E SUA FUNÇÃO SOCIAL	Dissertação	25/06/2013
EGGERS, ALINE	ANÁLISE DAS BASES LEGAIS PARA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO TERRORISMO NO BRASIL	Dissertação	25/04/2014
HEIMBURG, ANDERSON VON	DIREITO À PRESTAÇÃO DE ALIMENTOS PARA SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES ALIMENTARES ESPECIAIS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	Dissertação	16/05/2014
SOUZA, LEILA BEATRIZ RAMOS CESAR DE	POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE INTEGRAL DA POPULAÇÃO NEGRA: COMBATENDO A DESIGUALDADE RACIAL E PROMOVENDO A EQUIDADE EM SAÚDE	Dissertação	18/08/2014

Fonte: Vinicius Miguel (2018) elabora com base no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES

Com base nos dados acima sistematizados, é notório o crescimento das preocupações acadêmicas com a temática de Direitos Humanos, preocupações essas que perpassam áreas diversas do conhecimento, mas que, tal quais as publicações em periódicos, ainda se concentram em programas de pós-graduação da área do Direito ou de programas interdisciplinares.

No intuito de refinar a busca, entrou-se com a chamada “Conselho Nacional de Direitos Humanos e Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura” na ferramenta de busca da Plataforma de dissertações e teses da CAPES, ao que se acessou 987.193 trabalhos que utilizam um ou ambos os termos da chamada, em alguma parte de seus respectivos textos.

3. CAPÍTULO II – DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

No Brasil, Democracia e Direitos Humanos têm apresentado avanços, ainda que lentos (resposta abaixo). Esses avanços, personificados em legislação específica e em novas instituições e formas de participação social, são tentativas de superar uma herança complexa de autoritarismo, arbitrariedade e violência, cujos efeitos tentaremos discutir ao longo desta e da próxima seção.

A dialética é a chave de análise para a compreensão desses fenômenos no Brasil, pois a contradição é sua marca e configura avanços e recuos. Estamos longe de uma situação de estabilidade democrática e de efetivação do rol de direitos humanos.

Nesse sentido, é pertinente considerar que Democracia e Direitos Humanos no Brasil estão em processo, em construção. Se já é possível delinear suas formas, ainda é preciso avançar em ampliação (cobertura universal) e efetivação, sobretudo no que concerne a participação nos processos decisórios da vida pública.

Esta seção tem por escopo apresentar breve histórico da formação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e do Comitê Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), para, na sequência, qualificar sua atuação a partir dos dados coletados durante a pesquisa, iniciando reflexão sobre suas possibilidades, antinomias e críticas – elementos que serão aprofundados na Seção 3.

A qualificação dos dados será sintetizada ao final deste capítulo, por meio do DSC. Antes de adentrarmos na apresentação desses Comitês, proceder-se-á a uma digressão histórica acerca do desenvolvimento das formas de participação social no Brasil, com intento de evidenciar a relação entre Estado e Sociedade Civil.

3.1 A Participação Social na Primeira República: o pacto das elites

Cabe notar, primeiramente, que a participação da sociedade civil na vida pública não segue um caminho linear, de contínuo progresso; ao contrário, enfrentam barreiras e ameaças, ora recuando, ora seguindo em frente mediante estratégias renovadas (GOHN, 1997).

Para compreender essa problemática em perspectiva temporal, optou-se por considerá-la em relação às principais fases da história política do Brasil. Desse modo, parte-se de um período mais remoto – o da formação do Estado nacional na Primeira República rumo ao período em que nos localizamos atualmente. Na Primeira República, a elite política nacional empenhou-se por construir um Estado de estrutura semiliberal – liberal em relação aos outros e protecionista em relação a

seus interesses. Um Estado, portanto, capaz de ser manipulado conforme as demandas da ocasião. Para Ângela de Castro Gomes (1999), o “abandono” do liberalismo transcorreu por toda a Primeira República, podendo ser exemplificado por medidas como a política de valorização do café, a política imigratória e a tarifária.

Não se tratou, todavia, de fenômeno novo, pois desde o período imperial as políticas econômicas desenvolvidas no Brasil mostraram-se compassivas aos interesses dos grupos aliados aos ministérios. O que há de novo da República é que o Estado terá de dividir suas atenções tanto com as elites tradicionais quanto com a sociedade demandante de saúde, educação e regulamentação trabalhista. Aos poucos se formava no Brasil uma sociedade civil, disposta a se organizar para ver atendidos os seus pleitos.

Nos primeiros anos da vida republicana (até 1920, pelo menos), constatou-se omissão do Estado em relação ao provimento de recursos socioeconômicos e políticos às camadas sociais menos favorecidas. Até mesmo o sufrágio era condicionado por fatores como gênero, idade e ofícios exercidos. Para votar, era preciso ser maior de 21 anos, homem e alfabetizado, sendo vedada a participação de religiosos, militares de baixa patente, mulheres e mendigos (CARVALHO, 2013).

Esta forma de organização do Estado, em moldes liberais discricionário, era favorável à elite agropecuária das principais províncias do país: Minas e São Paulo, que se revezavam no poder em uma prática clientelista e fraudulenta conhecida como “Política do Café com Leite”.

Os políticos locais, embora civis, tornaram-se conhecidos como “coronéis” e usavam do poder econômico angariado para exercer controle irrestrito sobre as massas de sua “jurisdição”, por meio de expedientes clientelistas e autoritários como o exercício da justiça, a resolução de conflitos, o apadrinhamento de crianças e adultos, a intimidação de empregados e a compra de votos por favores, de modo a assegurar seu “curral eleitoral”.

Ao passo em que o país se urbanizou e que se aperfeiçoaram os mecanismos de uma justiça eleitoral, o coronelismo foi reduzido consideravelmente, todavia, práticas do tipo subsistem. Estas práticas prevaleceram frequentemente marcadas pela pobreza, pela baixa escolaridade e pela insuficiente presença do

Estado, sem o atendimento de expectativas mínimas de bem-estar enquanto direitos sociais.

Outro equívoco é a participação social na vida política ser resumida à votação nos períodos eleitorais, como se a sociedade não tivesse de se comportar de modo responsável pelos seus desdobramentos. Por outro lado, não se pode olvidar que a participação social é elemento que precisa ser incentivado.

A sociedade precisa de uma base educacional e cultural para responder de modo satisfatório às expectativas modernas na democracia, mas este é um gargalo desde a proclamação da República que foi realizada por setores minoritários das forças armadas, sem a participação e adesão social.

A partir de 1920, nota-se o início da produção de leis sociais, como a Eloy Chaves, que tensionou o sentido estrito do liberalismo vigente no Brasil da época buscando aprovar uma política de previdência social nos marcos contemporâneos. Esse processo de promulgação de leis de cunho social foi reflexo da organização da luta dos trabalhadores em São Paulo e Rio de Janeiro, organizados em associações e sindicatos com capacidade de mobilização de greve geral de amplo impacto, como a de 1917.

Era sensível o crescimento do movimento operário, em especial o de vertente anarcossindicalista, o que acabou por pressionar a classe dirigente política a reconhecer que nem tudo poderia ficar sob o arbítrio do livre-mercado.

Essas leis, contudo, foram meramente formais e na prática não foram efetivadas como se esperava. Prevaleceu o liberalismo à brasileira, fruto da negociata da União com as elites locais, assinalada por um federalismo excludente e discricionário em suas intervenções, conforme problematizado por Vianna (1999) e Santos (1979).

A organização do operariado teve efeitos positivos, sendo o principal deles a expressão de sua própria capacidade de organização e de crítica, mas nem por isso se alteraram as bases da relação entre Estado e Sociedade. O autoritarismo do primeiro e a criminalização da segunda persistiram por toda a Primeira República, atravessando inclusive as fases posteriores da história política nacional.

O Estado brasileiro, na República Oligárquica, manteve-se autoritário, reprimindo e criminalizando as manifestações populares, tolhendo as possibilidades democráticas e eximindo-se da regulação dos conflitos entre capital e trabalho.

Como consequência, retardou a efetivação de direitos sociais e restringiu a participação do povo a estruturas autorizadas de dominação político-social. Evidencia-se, portanto, a persistência de um padrão de autoritarismo, percebido como a negação do público e da cidadania universal.

Nesta fase da República não houve avanços na formação de instituições democráticas e a política permaneceu como fórum de salvaguarda dos interesses das elites, passando ao largo das necessidades sociais (CARVALHO, 2013; KHALED JR, 2014).

3.2 Participação social na Era Vargas: a cidadania regulada

A chamada Revolução de 1930 foi um movimento decisivo para a ruptura com o modelo anterior de relação entre o Estado e a Sociedade, embora tal ruptura não tenha se expressado em melhorias qualitativas e em ampliação da democracia. Trata-se, todavia, de nova dinâmica e posição dos atores.

Inicialmente, cabe considerar, de modo breve, os fatores econômicos envolvidos no processo de tomada de poder. O movimento armado de 1930 representa o agravamento da crise do modelo de Estado implantado na República Oligárquica, crise esta que chegou ao ponto de tornar impossível qualquer negociação ou rearranjo de poder. Isso porque as atitudes discricionárias do Estado em favor das elites agroexportadoras levaram a termo um pacto prejudicial às oligarquias não exportadoras, que além de não receberem os subsídios esperados, sentiam-se excluídas da participação na política e prejudicadas em seus interesses.

Esta leitura do poder empreendida pelas oligarquias das outras províncias passou a ser compartilhada também por novos componentes da sociedade: a classe média urbana, a burguesia industrial e os segmentos mais críticos das Forças Armadas.

A insatisfação desses grupos sociais intensificou-se com a crise decorrente da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929. Esta crise atingiu

intensamente a economia brasileira, resultando em desemprego e dificuldades de acesso a créditos, acirrando a insatisfação popular com o governo Washington Luiz.

Essa conjunção de fatores possibilitou o golpe de Estado que retirou do poder o presidente eleito, Washington Luiz, colocando no poder o político gaúcho Getúlio Vargas, que governaria o Brasil por 15 anos ininterruptos. Para Werneck Sodré (2008, p. 42)

A revolução de 1930, que correspondeu a novo impulso da burguesia brasileira para ampliar a sua participação no poder, com o apoio da pequena burguesia, criou um sistema eleitoral diferente, tornando o voto secreto, extensivo às mulheres e apurado por um aparelho especial, uma justiça específica. Manteve, entretanto, a exclusão dos analfabetos, isto é, dos elementos que não tinham, por condições de classe, acesso à cultura. A classe dominante não lhes permitia esse acesso, e punia-os por isso. Mas aí as condições eram muito diferentes: havia um operariado numeroso, dotado do mínimo de organização, e uma pequena burguesia cada vez mais interessada pelo problema político.

A Era Vargas foi marcada por um proeminente papel do Estado na construção das instituições republicanas do país. Seu modelo de desenvolvimento nacional tomou por eixo a indústria, o setor urbano e a presença central do Estado na vida social e econômica da nação. Mais do que o fortalecimento da participação social, contudo, esta fase da história política do Brasil fortalecerá o próprio Estado. Conforme esclarece Tiago Ventura (2016, p. 709):

Nessa conjuntura de consolidação e fortalecimento do Estado, duas dinâmicas moldaram sua relação com os agentes societários: a consolidação de direitos da lógica da profissionalização, conceituada por Santos (1979) como cidadania regulada, e a criação de estruturas corporativas de mediação e representação de interesses tanto das classes trabalhadoras quanto do empresariado. O conceito de cidadania regulada é fundamental para a compreensão do projeto varguista de inclusão política e social. Por mais que houvesse, como fruto da luta sindical, políticas sociais aprovadas ao longo da Primeira República, em decorrência de sua não materialidade coube às práticas legais e culturais articuladas em torno do conceito de cidadania regulada incluir efetivamente a questão social como elemento-chave na construção do Estado.

A cidadania regulada, no Brasil de Vargas, não é uma cidadania ampla, irrestrita e de escopo extenso, centrada em um código de valores políticos acessível a todos, mas uma cidadania limitada aos direitos e deveres profissionais, estratificada, portanto, em um sistema de competências profissionais definidas em lei.

O cidadão é necessariamente um trabalhador, e aqueles que não possuem emprego ou realizam atividades reprodutivas não desfrutam dos direitos da cidadania, quando muito são vistos como subcidadãos e tutelados. Por outro lado, o culto ao trabalho e à profissionalização tornam-se elemento de incentivo para o acesso à cidadania.

Ao contrário do que ocorria na Primeira República, em que o Estado era omissivo na garantia de direitos dos trabalhadores. Na nova configuração política, a cidadania regulada legitimava a reivindicação por direitos por trabalhadores e apresentava o Estado como agente central na efetivação dos mesmos. A partir de 1930 se nota um conjunto de políticas centradas na ordenação do mercado de trabalho, que se expressará por meio da legislação trabalhista, previdenciária, sindical e da instituição da Justiça do Trabalho (GOMES, 1999).

Essas políticas foram apresentadas na esfera pública como expressão de uma ideologia política que conferiu tônica na valorização do trabalho, difundido como fator de superação da pobreza e dignificação pessoal. Transformar o homem em trabalhador era, portanto, uma estratégia de constituir-lo cidadão de posses. Na medida em que alcançasse riqueza e prosperidade pessoal estaria contribuindo com a riqueza e a prosperidade da nação.

Convencer que o trabalho era elemento de valorização do homem não foi fácil, pois por mais de 300 anos os diversos trabalhos haviam sido desenvolvidos por escravos, o segmento populacional mais explorado e ofendido que havia. Para o êxito da assimilação dessa crença foi indispensável à propaganda massiva, a consolidação das novas instituições e o apelo carismático do próprio presidente.

A ideia era fazer crer que apenas por ser trabalhador, ou seja, possuir um trabalho, as pessoas já realizariam a sua vocação e plenitude humana, colaborando ainda para o progresso nacional. Não cabia questionar vencimentos ou condições de trabalho.

Ao trabalhador caberia trabalhar, e o Estado, por sua vez, faria chegar até ele todos os direitos sociais de que necessitasse. Ao apresentar o Estado como benfeitor dos pobres, doador dos direitos sociais, esse mesmo Estado esvaziou o potencial de luta das organizações sociais tradicionais como os sindicatos e as

associações, que passaram a existir de modo controlado pelo Estado. Conforme a pena de Martins (2008, p. 109)

O Estado Novo não queria saber de povo nas ruas. Era um regime mais próximo do salazarismo português, que misturava repressão com paternalismo, sem buscar interferir exageradamente na vida privada das pessoas. Era um regime autoritário, não totalitário ao estilo do fascismo, do nazismo, ou do comunismo. Um dos esforços do autoritarismo estadonovista revelou-se no esforço de organizar patrões e operários por meio de uma versão local do corporativismo. Empregados e patrões eram obrigados a afiliar-se a sindicatos colocados sob o controle do governo.

Na Ditadura do Estado Novo (1937-1945), um verdadeiro culto ao trabalho foi instituído como meio de edificar a nação. Milhares de trabalhadores desfilavam usando uniformes de suas categorias profissionais. Pelo trabalho, o indivíduo adquiria valor social e tornava-se signatário de direitos.

Por seu próprio trabalho, ele alcançaria a justiça e a reparação das iniquidades historicamente impostas às populações mais vulneráveis. O Estado varguista tomou para si o papel de edificar estruturas corporativas para a representação e mediação dos interesses sociais, configurando-se como um Estado corporativista e burocrata (VENTURA, 2016).

Na prática, este Estado deseduca em relação à democracia e pasteuriza as formas de participação social, inviabilizando os movimentos espontâneos de aprendizagem e exercício político. Por outro ângulo, exclui aqueles que não tiveram acesso a uma carteira de trabalho.

A consagração do corporativismo, a partir de 1937, deu-se na razão oposta da interdição do sistema político: extinção dos partidos políticos, fechamento do Congresso Nacional, desestruturação de sindicatos e construção de um sindicalismo pelego. A esse respeito, Boschi (2010, p. 90) explica que

No caso do operariado prevaleceram o controle e a impossibilidade de organização fora da estrutura oficial, levando a uma multiplicidade de sindicatos de bases locais e a uma fragmentação dos órgãos de cúpula quando esse controle se atenua no âmbito da organização das centrais sindicais. No caso do empresariado, a fragmentação se expressou na criação de associações paralelas à estrutura oficial em um ritmo crescente desde o início do ciclo, o qual se intensifica durante os anos 50 e, particularmente, entre os anos 1970 e 1980.

É evidente, portanto, o caráter dual do corporativismo burocrático instalado no Brasil: aos trabalhadores limitam-se as vias e os espaços de participação e resolução de conflitos; aos empresários facultam-se a autonomia, a diversificação de organizações e a flexibilidade organizacional, atuando o Estado como parceiro e investidor, a exemplo do que ocorre até o hoje no Sistema S. Em síntese,

Os instrumentos coletivos de organização da classe operária reuniam as seguintes características: a) eram sindicatos e federações profissionais homogêneas, criadas pelo Estado; b) seu âmbito de organização era municipal; c) as arenas de acesso ao Estado se limitavam a burocracias do Ministério do Trabalho; e d) a interação com o Estado se dava de forma subordinada e hierarquizada, tendo como conteúdo reivindicações profissionais, sociais e trabalhistas. As organizações patronais tinham como características: a) organizavam-se em sindicatos, federações e confederações setoriais, de formato heterogêneo, criadas pela própria classe e reconhecidas pelo Estado; b) o âmbito de atuação era estadual, regional e nacional; c) as arenas de acesso ao Estado se davam diretamente no Ministério do Trabalho e em arenas locais e federais de médio e alto nível; e d) a interação com o Estado se dava tanto de forma subordinada quanto de forma horizontal e paritária, com conteúdo de reivindicações político-econômicas, assessoramento, consulta e negociação (VENTURA, 2016, p. 710).

Com base no exposto, depreende-se que o Estado, na Era Vargas, consolidou-se como importante agente de efetivação de direitos, a partir dos tensionamentos sociais postos, mas esses direitos não foram estendidos a todo o conjunto da sociedade, limitando-se aos trabalhadores urbanos.

Esse mesmo Estado atuou de modo a manter os privilégios das elites, circunscrevendo a cidadania às suas concepções e instrumentos. Sua relação com a sociedade permaneceu marcada pela violência e pela distribuição injusta de recursos entre as classes, o que lhe assegurou a governabilidade por meio de acordos com os grupos hegemônicos e o controle dos sindicatos e associações da sociedade civil.

Vargas cedo compreendeu que o acordo com os dirigentes econômicos seria tanto mais eficiente quanto ele controlasse os movimentos sociais e partidos políticos, construindo um imaginário de iminente perigo comunista.

O período intermediário entre a Ditadura do Estado Novo e a Ditadura Militar apresentou contornos populistas e possibilitou a germinação de direitos civis e

políticos, oportunizando ainda o florescimento de movimentos sociais urbanos e rurais. Mais uma vez, estes foram interpretados sob o bordão do perigo comunista.

3.3 Participação Social na IV República

A Quarta República Brasileira compreende o período de interstício entre o final da Era Vargas, em 29 de outubro de 1945, e o início da Ditadura Civil-Militar: 31 de março de 1964. Esse período da história política do Brasil é também conhecido como “República Populista”, uma vez que este “estilo” de governança foi amplamente utilizado pelos presidentes da República que governaram o Brasil à época.

Esse período da vida republicana brasileira é caracterizado na historiografia (FAUSTO, 2015; BUENO, 2012) como um período de experiência democrática, onde foi possível se exercer liberdade de imprensa, de pensamento e de crítica, bem como o sufrágio universal entre homens e mulheres, independente de rendimento econômico.

Apenas os iletrados e os presidiários ficaram alijados do processo de escolha política, o que para a época representava um avanço diante das restrições existentes desde o período imperial. No ensinamento de Hullen,

O pós-45 embora possa ser caracterizado como um período de relativa democracia, principalmente, no tocante aos direitos políticos e civis, não significou uma ruptura com as estruturas consolidadas pelo governo Vargas. [...] As grandes inovações do período foram: a Constituição de 1946, que preservou os direitos sociais da anterior e aperfeiçoou a Justiça do Trabalho que não teve alteração até a extinção dos juízes classistas na década de 1990; o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 que estendeu os direitos previdenciários, trabalhistas e de sindicalização aos trabalhadores rurais, que, efetivamente, surtiu poucos efeitos haja vista a grande força desmobilizadora exercida pelos grandes proprietários de terras (HULLEN, 2018, p. 220).

Do ponto de vista ideológico, viviam-se as polarizações típicas da Guerra Fria: parte da sociedade civil e da sociedade política alinhara-se à vertente socialista e parte à capitalista, havendo ainda uma parcela considerável cuja vertente de

pensamento não manifestava contornos claros nem relação ao capitalismo, nem em relação ao socialismo, mas, pontualmente, alinhava-se a um e a outro, como foi o caso dos varguistas.

Os apoiadores de Getúlio Vargas, que em 1951 o trariam de volta ao poder mediante voto popular, eram nacionalistas e apoiavam o fortalecimento do Estado e da economia por meio do controle estatal.

Seus antagonistas, liderados pelo jornalista e político Carlos Lacerda, defendiam a necessidade de adesão ao Capitalismo e de privatização da economia, mediante alinhamento com os Estados Unidos da América.

Após a renúncia de Getúlio Vargas, em 1945, foi eleito presidente da República dos Estados Unidos do Brasil o general cuiabano Eurico Gaspar Dutra, do PSD. Sobre este pleito, Boris Fausto assinala a baixa participação popular e, simultaneamente, seu interesse em retomar o exercício democrático:

As eleições de 1945 despertaram um grande interesse na população. Depois de anos de ditadura, a Justiça Eleitoral ainda não ajustara o processo de recepção e contagem de votos. Pacientemente, os brasileiros formaram longas filas para votar. Nas últimas eleições diretas à presidência da República, em março de 1930, tinham votado 1,9 milhão de eleitores, representando 5,7% da população total; em dezembro de 1945 votaram 6,2 milhões, representando 13,4% da população (FAUSTO, 2015, p.340).

Dutra, que foi eleito com o apoio de Vargas, divergiu radicalmente do posicionamento de seu antecessor, alinhando-se de forma clara aos Estados Unidos e às concepções capitalistas de gestão do Estado e da economia nacional. No plano político internacional, rompeu formalmente relações com a URSS, medida que, no plano nacional, repercutiu na cassação dos mandatos dos políticos eleitos pelo PCB e na interdição das ações daquele partido político. No rol de seus atos autoritários constam ainda o fechamento de sindicatos e a prisão de líderes sindicais que lhe faziam oposição. No último ano do governo de Dutra, havia mais de 200 sindicatos sob intervenção federal (FAUSTO, 2015).

No campo econômico, Dutra, ao alinhar-se aos Estados Unidos incorpora na economia nacional princípios e instrumentos do liberalismo econômico, favorecendo a importação de bens e estimulando a indústria de máquinas e equipamentos. Dada

sua difícil relação com os sindicatos, prevaleceu à liberdade de iniciativa em detrimento da justiça social.

A industrialização foi à atividade que marcou a retórica do governo de Dutra (1946-1951), semelhante ao que vinha ocorrendo na Era Vargas (1930-1945), todavia, Dutra não conseguiu superar o primeiro em relação ao carisma e adesão popular, talvez porque lhe tenha faltado capacidade para manobrar as massas de trabalhadores urbanos e de levar a cidadania aos trabalhadores rurais. Diante disso, teve de enfrentar a reativação do “Queremismo” e o acirramento das críticas proferidas pelos nacionalistas.

Embora se tratasse de texto constitucional progressista no que concerne à salvaguarda de direitos individuais, notavam-se amarras ao exercício da liberdade: censura a atividades culturais (espetáculos e diversões públicas), a movimentos sociais e partidos políticos que empreguem em seus discursos, propagandas ou metodologias referências à luta violenta ou a transformação da ordem estabelecida (rotulada como “subversão”).

Trata-se, portanto, de uma cidadania também regulada, que se apresenta mais como *espetáculo* do que como prática social efetiva e libertária. Também remonta à gestão de Dutra a criação da Escola Superior de Guerra, que parametrizou a formação dos oficiais militares de acordo com a doutrina estadunidense do “perigo interno”, ou seja, do inimigo como elemento presente na própria sociedade nacional.

Tal modelo de formação foi decisivo para conflagração do golpe militar de 1964 e o regime persecutório de cidadãos brasileiros que posicionavam de forma crítica ao governo.

Após a conclusão do mandato de Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas foi eleito ao cargo de presidente da República e intensificaram-se os embates entre nacionalistas e liberais. Nesse contexto,

A política populista e nacionalista contava com o apoio dos trabalhadores e de sua máquina sindical, dos setores nacionalistas das forças armadas, sobretudo do Exército, dos setores nacionalistas do empresariado e da intelectualidade, e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado por Vargas ainda antes da deposição, em 1945. A oposição vinha principalmente dos liberais, que se tinham oposto ao Estado Novo, agrupados no principal

partido de oposição a União Democrática Nacional (UDN). Vinha também de militares anticomunistas, alguns deles sob a influência norte-americana recebida durante a guerra. Esses militares viam o mundo pelo viés da guerra fria, a marca registrada da política norte-americana do pós-guerra. Alguns deles organizaram em 1949 a Escola Superior de Guerra (ESG), que se tornou centro de doutrinação anticomunista e antivarguista. Vinha, finalmente, de parte do empresariado brasileiro ligado ao capital internacional, e do próprio capital internacional, representado na época sobretudo pelas grandes multinacionais do petróleo (CARVALHO, 2002, p. 127).

Essa polarização nacionalista e liberal, que se espalhava sobre a sociedade brasileira em geral, atingiu também as forças armadas e teve implicações tanto na política econômica interna quanto na posição do Brasil em suas relações internacionais. Conforme Boris Fausto:

Getúlio tomou posse com a concordância das Forças Armadas. Esse fato indica que seus chefes não se inclinavam à interrupção do jogo democrático. Mas, ao mesmo tempo, mostrava como a democracia dependia precariamente da fiança militar (FAUSTO, 2015, p. 348).

Getúlio Vargas assumiu a presidência em um contexto de acentuada inflação e enfrentou pressões diversas, como a dos trabalhadores, queixosos da elevação do custo de vida, e a da classe patronal e política, que exigia no presidente a tomada de medidas impopulares para reverter o quadro econômico do país. Segundo Eduardo Bueno,

O 'tigre da inflação', sobre o qual Getúlio Vargas prometeu montar, começou a 'mover-se de forma inquietante' em fins de 1951. Um ano depois, 500 mil pessoas participavam de protestos contra a carestia na campanha 'Panela Vazia'. O país se debatia entre o nacionalismo, o entreguismo e o estatismo. Em 3 de outubro de 1953, Vargas dá a virada decisiva de seu segundo governo, firmando a imagem de 'Pai dos pobres': pressionado pelos sindicatos, ele começa a afastar-se dos Estados Unidos, cria a Petrobrás, faz uma lei sobre remessa de lucros para o exterior e muda o Ministério (BUENO, 2012, p. 369).

Sua estratégia, mais uma vez, foi aliar-se às classes populares urbanas, contudo, sem ampliar a cidadania dos trabalhadores rurais, que permaneceram sem

regulamentação trabalhista própria e sem acesso a uma política de terras favorável a seu desenvolvimento.

Por outro lado, a medida populista de aproximação dos trabalhadores e de defesa do nacionalismo econômico não são por si sós suficientes para combater a inflação e enfrentar as dificuldades econômicas que o país enfrentava. A crise que era econômica tornou-se, a partir das medidas tomadas pelo presidente, uma crise política. O estopim foi o anúncio do aumento do salário mínimo em 100% de seu valor, pronunciado pelo ministro do Trabalho, João Goulart.

O aumento do salário mínimo desagradou à classe patronal e os políticos liberais, que intensificaram as críticas ao presidente. Seu principal opositor à época era o jornalista Carlos Lacerda, que desfrutava de amplo apoio da mídia nacional (Rádio Globo, TV Tupi, além de seu próprio jornal, a Tribuna da Imprensa). O discurso de Carlos Lacerda era assertivo: exigia a renúncia de Vargas e conclamava as forças armadas a intervirem.

O desespero dos aliados mais próximos de Vargas atingiu graus elevadíssimos, a ponto de Gregório Fortunato, chefe da guarda presidencial e amigo de Vargas há mais de 30 anos, planejar o assassinato do jornalista Carlos Lacerda. A tentativa de homicídio não logrou êxito, Lacerda apenas foi ferido no pé e, em contrapartida, Rubens Vaz, major da aeronáutica que o acompanhava na noite de 5 de agosto de 1954 foi atingido por engano e morto.

O crime da Rua Toneleros, onde residia o jornalista, repercutiu diretamente contra Vargas, acirrando a oposição das forças armadas, sobretudo da Aeronáutica. Na síntese de Eduardo Bueno,

Em 22 de agosto, os brigadeiros se reuniram no Clube da Aeronáutica para pedir a renúncia de Vargas. No dia 23, cerca de trinta generais lançaram um 'Manifesto à Nação' que, na verdade, era um ultimato a Getúlio. Um dia antes, quando o vice-presidente Café Filho sugeriu a Vargas que ambos renunciassem, o presidente respondeu: 'Se tentarem tomar o Catete, terão que passar sobre o meu cadáver' (BUENO, 2012, p. 371).

Como se pode perceber, a democracia do governo Vargas não resistiu à liberdade de imprensa, manifestando de forma incontestável seus limites e fragilidades.

Por outro ângulo, é relevante notar o significado político do suicídio de Getúlio Vargas, na medida em que aponta para espoliação do Brasil pelo capital internacional e denuncia o compromisso das elites para com esse grande capital, em prejuízo da democracia

A sucessão a Getúlio Vargas foi feita pelo presidente Juscelino Kubitschek, que assumiu a partir de um “golpe preventivo”, que diferente do sói acontecer, teve como objetivo a posse do presidente eleito, e não sua deposição.

JK governou o Brasil de 1956 a 1961. Sua gestão foi avaliada como de estabilidade política e otimismo social, uma vez que foram mantidos os direitos sociais e políticos e a ampla liberdade de expressão. A inflação estabilizou-se e o crescimento econômico progrediu (ainda que a custos de empréstimos estrangeiros e aumento da dívida externa).

A estabilidade política do governo JK ancorou-se especialmente no atendimento a demandas dos militares e no controle dos movimentos sindicais. Seu princípio de gestão: “desenvolvimento e ordem” agradavam aos militares e inspiravam-lhes confiança.

Já a plataforma econômica, com a meta “50 anos em 5”, animava os setores produtivos e renovava as esperanças da classe média e da população mais pobre. Esperava-se que o desenvolvimentismo estendesse benefício a toda à população da “moderna República”, que se tornaria ainda mais moderna com a construção de Brasília, a nova capital.

PSD e PTB constituíram a base de apoio do presidente no Congresso Nacional, e de acordo com Fausto,

Em boa parte de seu governo, Juscelino conseguiu sintetizar os limites de ação dos dois partidos. O princípio de ‘desenvolvimento e ordem’ era adequado aos quadros do PSD, de onde provinha. No plano social, não se opôs aos interesses da burocracia sindical e tratou de limitar as explosões grevistas. Desse modo, não cortou os passos do PTB e de Jango, embora não se possa dizer que fizesse o jogo desse partido (FAUSTO, 2015, p. 362)

Se o governo de JK mobilizava as utopias de progresso e modernização, seu sucessor, Jânio Quadros (1961), prometia uma gestão mais austera e crítica o aumento da dívida externa legada por JK.

Diferentemente de JK, Jânio Quadros restabeleceu diálogo político e cultural com países socialistas e diminuiu relações com Estados Unidos, desagradando, dessa forma, os grandes grupos econômicos brasileiros ou aqui situados. Como consequência de seu alinhamento (ao menos virtual) com a URSS, as críticas a seu governo intensificaram-se, forçando-o a renunciar.

Sem apoio popular e sem apoio do Congresso Nacional, Jânio Quadros afastou-se da presidência da República e assumiu a cadeira presidencial seu vice, João Goulart, agora sob regime parlamentarista. Jango possuía excelente diálogo com as massas e propunha efetuar reformas que impactariam na ordem econômica nacional. Tais reformas poderiam ter ampliado as condições de democracia e cidadania no Brasil, todavia, foram barradas pelo poder dos militares, que obtiveram amplo apoio da classe média, dos industriais paulistas e das alas mais conservadoras da sociedade e da Igreja Católica.

Mais uma vez, a consolidação de condições para a ação democrática ficou na promessa. Seu governo chegou ao fim em 31 de março de 1964, por meio de um golpe militar que instauraria uma longa noite de 25 anos.

3.4 A Ditadura Militar: a cidadania interdita

Assim como ocorreu em 1937, o crescimento de movimentos sociais em 1964 e a ampliação de suas demandas reivindicatórias foram duramente reprimidos, resultando em novo golpe de Estado.

A frágil democracia brasileira entrou em colapso em 31 de março de 1964, quando um golpe militar derrubou João Goulart da presidência da República, iniciando processo de dissolução das liberdades civis e dos mecanismos políticos que asseguravam, ainda que de maneira protocolar, a participação da sociedade brasileira na vida política do país. Com o golpe destituiu-se o Estado Democrático de Direito.

Somado ao genocídio dos povos indígenas, aos séculos de escravidão da população negra, com a Ditadura Militar teríamos a consolidação de práticas sádico-autocráticas a marcar, de modo indelével, a história política do país. Como registrou Guilherme Velho

As práticas de regime militar tiveram papel significativo no desenvolvimento de uma cultura da violência, com invasões de domicílio, tortura e assassinato. Tudo isso agravou a mencionada vertente que atravessa a história do país, associada ao abuso físico e à truculência em geral (VELHO, 2000, p. 60).

Um Estado ditatorial é o oposto de um Estado de Direito. Um Estado de Direito democrático relaciona-se com as ideias de direitos políticos, liberdades civis e mecanismos de *accountability*, preservando a igualdade política dos cidadãos e estipulando limites aos abusos do poder (seja estatal ou privado).

Outros aspectos somam-se com a existência de um subconjunto de direitos civis e participativos, que desdobram no direito de votar e ser votado em eleições justas, além de outras condições necessárias, como as liberdades de expressão e de ir e vir.

No Brasil, o golpe militar de 1964 configurou-se como civil-militar, tendo em vista o apoio que recebeu de parcelas significativas da sociedade, sobretudo as mais conservadoras: parte da classe média e da elite empresarial e industrial, militares e a ala da Igreja Católica contrária aos princípios da Teologia da Libertação. Externamente, recebeu incentivos do governo dos Estados Unidos, interessado em preservar o continente americano da ideologia socialista, com vistas a assegurar seus interesses econômicos na região (AARÃO REIS, 2010; ARNS, 1985; COMPARATO, 2014).

A retórica que deu sustentação ao golpe centrava-se na ideia de combate ao “terrorismo”, entendida como prélio a qualquer ação ou movimento social contestatório da ordem estabelecida. Qualquer dessas ações era vista como “perigo vermelho”, que precisava ser neutralizado a qualquer custo.

Dentre as estratégias de “neutralização” utilizadas pelos militares, a intimidação, a censura e a tortura ganharam destaque. Insinuações, ameaças, revistas e invasões de domicílio a qualquer hora do dia ou da noite tornaram-se expedientes rotineiros dos militares, chegando ao extremo do uso de técnicas de tortura para “obtenção de informações”.

Foi colocado em prática todos os mecanismos de terrorismo de Estado justificados pela Doutrina de Segurança Nacional (COIMBRA, 2000; RODRIGUES *et*

alli, 2017)⁸. No que tange à tortura, Gaspari (2002) explica se tratar de instrumento do Estado em revelia da lei, justificada, todavia, como aparelho de defesa dos interesses sociais.

É falsa a suposição segundo a qual a tortura é praticada em defesa da sociedade. Ela é instrumento do Estado, não da lei. Pertence ao episódio fugaz do poder dos governantes e da noção que eles têm do mundo, e sobretudo de seus povos. Oficiais-generais, ministros e presidentes recorrem à tortura como medida de defesa do Estado enquanto podem se confundir com ele. Valem-se dela, em determinados momentos, contra determinadas ameaças, para atingir objetivos específicos (GASPARI, 2002, p. 22)

A tortura, prática violatória da integridade física/psíquica, produz feridas indeléveis. O torturado apequena-se em sua humanidade, diante da fragilidade de sua condição e do poder de seu algoz.

Os danos causados pela tortura podem ser irreversíveis e não afetam somente o corpo e o psiquismo do indivíduo torturado, mas todo o corpo social. Isso porque a forma como foi concebida no marco da Doutrina de Segurança Nacional,

[...] mais do que uma tecnologia científica da dor e do dano irreversível utilizada para a neutralização ou eliminação de opositores políticos (plano mais visível dos métodos coercitivos do exercício do poder), pretendia funcionar como um vetor de subjetivação tanto para os afetados diretos e perpetradores, como para a imensa massa dos que se calam, apoiaram, ou foram contrários a esse tipo de prática (plano mais invisível das estratégias positivas de maquinação das subjetividades). Embora ainda hoje seja comum restringir os danos causados pela tortura às sequelas apresentadas pelos afetados diretos, a violência do Estado dirigiu-se à sociedade como um todo, disseminando o medo, esgarçando os laços de solidariedade e abortando qualquer forma de resistência ao instituído.

⁸ A autora, em outro texto (COIMBRA, 2001 p. 17), faz o paralelo entre as violações de direitos humanos do período autocrático-militar e aquelas que persistem em tempos pós-constituente: “É importante lembrar que, naquele passado recente, o opositor político foi sequestrado, torturado, isolado, assassinado, ocultado e enterrado como indigente, perpetuando-se assim a tortura sobre seus familiares e amigos. Hoje, as mesmas práticas são aplicadas aos pobres em geral, aos excluídos, aos também chamados “perigosos”, que são aniquilados como simples objetos. O extermínio dos subalternizados tem sido plenamente justificado como uma necessária “limpeza social”, aplaudido pelas elites e por muitos segmentos médios de nossa sociedade. Como no período da ditadura militar, também hoje, nesses tempos neoliberais, o “inimigo interno” deve ser não somente calado, mas também exterminado. A relação entre pobreza e criminalidade – fortemente produzida e disseminada por todo o século XX - hoje atualiza-se e está presente nas falas daqueles que defendem a militarização da segurança pública, temerosos das ondas de violência que os meios de comunicação alardeiam. Está também presente quando se acredita que é uma realidade a “guerra civil” que dizem existir, em nosso país, e que é natural que suspeitos – porque pobres – sejam torturados e até desapareçam”.

Utilizando estratégias de produção de subjetividade que, tal qual a violência explícita, produziram o terror, a impotência e o silenciamento, a tortura também visava capturar a potência dos coletivos e produzir um tipo de subjetividade assujeitada, individualizada e despolitizada, pronta a justificar as práticas de exceção, a silenciar os efeitos causados pelo terror de Estado e a privatizar os danos nos diretamente atingidos (KOLKER, 2010, p. 174-175)

É pertinente pensar a tortura nessa perspectiva dos efeitos sociais, de modo a favorecer o debate público sobre esse fantasma do passado que insiste em se fazer presente.

Assim, a tortura transcendeu a função repressiva e de intimidação e estilhaçou-se em múltiplos efeitos, engendrando subjetivações de convivência, de medo, de justificação, bem como o efeito oposto, de fomentar discursos de coragem e de resistência.

O perpetrador é peça do nível mais baixo (e operacional) de um sistema burocrático sem legitimidade e que dá suporte a um Estado de Exceção. No Brasil, a tortura foi empregada em larga escala em 1968, tornando-se, a partir de então recurso inseparável daquele governo, sob a referenciada *Doutrina de Segurança Nacional*.

Sua legitimação como prática coincide com a suspensão dos direitos e garantias constitucionais efetuada pelo AI-5, que se postou como resposta contumaz à rearticulação de movimentos sociais favoráveis à redemocratização.

À medida que cresciam os movimentos de contestação a tortura era artifício cada vez mais utilizado para tentar manter a ordem e coibir as ações dos cidadãos contrários ao regime.

Esta união, embora assegurasse eficácia ao governo ditatorial, acabou por resultar em custos inviáveis ao governo. Era oneroso manter a estrutura e negociar com os envolvidos na engrenagem da violência, assim como era dispendioso responder à sociedade, à imprensa e aos organismos internacionais que pressionavam para levar a público o que se passava nos porões da Ditadura Militar brasileira (OLIVEIRA, 1994).

A violência, a ilegalidade e o desrespeito aos direitos humanos são as marcas da Ditadura Civil-Militar que vigorou no Brasil de 1964 a 1985. Nela a

cidadania foi interdita, os direitos políticos suspensos e a democracia silenciada (CARVALHO, 2010).

A arena pública fechou-se à sociedade, sistematicamente vigiada e doutrina para apresentar comportamento de submissão ao regime. Qualquer comportamento minimamente divergente já era suspeito e passível de investigação e punição, inclusive mediante tortura. A cidadania foi reduzida a elementos banais, operação recorrente em todos os países da América Latina que viveram a mesma experiência.

Os prejuízos à ciência, à tecnologia e as artes decorrentes da evasão de cérebros são intangíveis, embora exista uma dupla e conflitante memória a respeito da ciência e da tecnologia nesse período, conforme explicam Freire Junior e Clemente (2010, p. 49):

Tempo de arbítrio, prisões cassações, aposentadorias e de exílio de muitas de nossas lideranças científicas. Tempo de expressivos investimentos em ciência e tecnologia, de reforma das universidades, de criação de instituições científicas e de organização do sistema nacional de pós-graduação. Esses dois registros, contrastantes entre si, ainda hoje aparecem como narrativas mutuamente excludentes.

Nesse contexto, centenas de intelectuais e artistas precisaram exilar-se em outros países para poder conservar sua integridade física e a de seus familiares, cultivarem suas ideias, credos e convicções.

Entre a limitação das formas participativas democráticas, outras formas de resistência e enfrentamento emergiram, como a constituição de Comissões de Justiça e Paz, ligadas à Igreja Católica, que congregaram formas civis de enfrentamento à Ditadura.

Nos anos 60 e 70 a violência arbitrária do Estado e o desrespeito às garantias fundamentais fez com que indivíduos e grupos se voltassem contra o regime autoritário em nome da defesa dos direitos humanos. As primeiras comissões de direitos humanos foram instituídas a partir da década de 70 e chamaram a atenção para a tortura e os assassinatos de dissidentes e presos políticos revelando as condições gritantes das prisões brasileiras. Nos anos 80 e 90, entretanto, o aumento da criminalidade e da insegurança, agora sob o regime democrático levou indivíduos e coletividades a se voltarem contra a defesa dos direitos humanos, os quais alegavam que tais direitos serviam mais aos criminosos e aos delinquentes do que às vítimas (PINHEIRO e MESQUITA Neto, 1997, p. 121).

O volume de investimentos, bem como o crescimento econômico do Brasil no período, foram peças fundamentais da justificação da política autoritária: o país estava sendo moralizado e recebendo uma administração eficiente. Ao passo em que o país vivia seu “milagre econômico” a sociedade enfrentava

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 contrário com as taxas de crescimento, o salário mínimo continuou a decrescer (MARTINS, 2008, p. 158).

Desse modo, não se tratava propriamente de um milagre, mas de uma espécie de farsa cujos benefícios não se revertiam a favor da sociedade. O crescimento milagroso e autônomo foi posto em cheque em 1973, com a crise mundial do petróleo.

Não obstante as manipulações de dados e o controle quase absoluto do Estado sobre a sociedade, formas de resistência organizaram-se em defesa da transição democrática e da proteção de direitos humanos.

A década de 1970 foi pródiga na formação de atores da sociedade civil, muitos com atuação até os dias de hoje.

É de tal período a constituição de Comissões de Justiça e Paz e da Comissão Pastoral da Terra, e que se notabilizaram pela luta pela Anistia. Também, em 1978, o Comitê Brasileiro pela Anistia, sediado na Associação Brasileira de Imprensa, é fundado. Nesse período, intensifica-se a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil.

É dos anos 1980, por exemplo, a formação do Movimento Nacional de Direitos Humanos, após a realização de um encontro, em 1982, congregando ativistas políticos, advogados, militantes religiosos e acadêmicos (BALLESTRIN, 2006). Em 1985, estabelece-se, de modo extraoficial, um movimento ecumênico chamado “Tortura Nunca Mais” (TAVARES dos SANTOS, 2007; ENGELMANN e MADEIRA, 2015).

A partir desse impulso inicial de redemocratização do país, nos anos 1980, somaram-se às organizações civis que faziam o enfrentamento à Ditadura Militar com as novas lutas sociais contra as diversas formas de violência.

Nesse contexto, foram mobilizadas em várias pautas as entidades da sociedade civil, tais como Organização dos Advogados do Brasil (OAB), Pastoral da Terra, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Igreja Evangélica de Confissão Luterana, União Nacional dos Estudantes, além da estruturação de outros partidos políticos (CARVALHO, 2010; GONZÁLEZ, 1994; TAVARES dos SANTOS, 2007).

A sociedade civil, ao desenvolver ações contra hegemônicas foi decisiva para construir consenso em torno da redemocratização e da definição de uma nova Constituição para o Brasil, contribuindo de maneira decisiva para a abertura política e a redefinição da cidadania de sua agenda. A Constituição Federal de 1988 foi o catalisador de todos esses anseios.

Com o fim da Ditadura Militar, em 1985, uma série de demandas reprimidas vieram à tona, ao lado de questões clássicas da política, como o voto e a configuração dos partidos políticos. Segundo Zaluar (1999, p. 4),

Na nova cultura política que se forma, a defesa das liberdades individuais e civis desemboca na concepção de uma sociedade plural, atravessada por múltiplas linhas de clivagem entre dominantes e dominados, de forma que a luta contra as desigualdades não se resume mais a uma luta pela transformação das relações de propriedade [...] Os múltiplos conflitos envolvendo relações de gênero, geração, estilos e etos, inclusive no interior da mesma classe social, tornaram os modelos de sociedade mais complexos.

Todo esse histórico autoritário recente, deixou ao menos três graves marcas para as políticas de Direitos Humanos no país:

Quadro de Episódios e Desdobramentos durante a Ditadura Militar

Episódios durante a Ditadura Militar	Consequências e Desdobramentos
Ação de militares na repressão aos dissidentes políticos e militarização das	Atuação polícial, com prisões arbitrárias, aceitação institucional da violência e da tortura na ótica permanente da guerra ao inimigo "interno"

polícias	
Desmonte da sociedade civil	Desorganização e desestruturação da sociedade civil, com a vedação de funcionamento lícito, monitoramento policesco e prisão e/ou assassinato de lideranças, com um processo de desmobilização e de apatia política
Ausência de uma Justiça de Transição por decorrência da Lei da Anistia	Inocorrência de investigação administrativa ou judicial de desaparecimentos forçados, assassinatos e/ou de responsabilizações individuais de agentes estatais violadores de direitos humanos, permeando uma lógica da impunidade e uma cultura de silêncios.

Fonte: Natalino (2010). Elaboração própria.

Nesse novo cenário de complexidades, comitês e conselhos tornaram-se instâncias relevantes do diálogo da sociedade civil com o Estado.

3.5 Período Recente

Com o processo de redemocratização (promulgação de Lei de Anistia, em 1979, realização da Assembleia Constituinte e promulgação da Constituição Federal), a concepção Direitos Humanos ganha novo patamar político. Passa a ser a gramática dos anos 1980 e 1990, enquanto elementos argumentativos recém-incorporados no texto constitucional ganha significados novos, com alta importância.

A longa série histórica com um conjunto estrutural de violências sociais que se plasmas as negativas de direitos multidimensionais parecia chegar a um fim com as promessas do Estado Social que se anunciava.

Há um só tempo, pretendia-se abolir a tradição escravocrata, em que o estigma do racismo permeava as relações políticas. Também, sob o marco constitucional, prometia-se o fim da exclusão econômico-social.

A tentativa na Assembleia Nacional Constituinte era sepultar um passado de inefetivação de um Estado de Direito e de negativa de participação. As tradicionais concepções antidemocráticas de política e de discursos notadamente autoritários no âmbito da cidadania e da exclusão econômica, pareciam agora substituídos pela Constituição Cidadã.

Não foi o que se viu.

A racionalidade de violências privadas ilícitas, mas toleradas e corroboradas pela violência política e impunidade pela força estatal, continuaram a dar contornos a um Estado de Exceção permanente para os/as excluídos/as e marginalizados/as.

As formas de gerência da pobreza, ademais, muitas vezes se apresentam sob o formato de intercâmbios-dádivas, em que os detentores do poder de mando e do poder econômico, consagram-se como déspotas nos rincões inatingidos pelo Estado Democrático, com recíprocas formas de tomada e retroalimentação do Poder Público (creio que poder público deve ser utilizado com letras minúsculas) pela mentalidade patrimonial-patriarcal (CARVALHO, 1997; O'DONNELL, 1991).

Num momento mais recente, as memórias (ou as ausências de suas existências históricas, dado o apagamento histórico-simbólico) dos processos de violência política da ditadura militar nacional parecem ter deixado poucas aprendizagens institucionais no sentido de pouca mudança em termos de redução de violência social (CARVALHO, 2002; GALLO, 2015).

De modo geral, pode-se assentar a insistência de desigualdades, de inefetividade da lei e, mesmo na transição autoritária para o marco democrático, a continuidade de formações institucionais e sociabilidades ainda conectadas à racionalidade anterior de despotismos (ADORNO, 2000; PINHEIRO, 1991).

Um marco que merece o realce é a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, que impulsiona a proposta de um programa nacional de Direitos Humanos. Em 13/05/1996, sob os ruídos do massacre de Eldorado dos Carajás, o I PNDH é lançado, sob a coordenação de José Gregori, então chefe de gabinete do Ministério da Justiça e que se tornaria Secretário Nacional de DH (PINHEIRO e MESQUITA Neto, 1998; ENGELMANN e MADEIRA, 2015).

Da mesma época, temos a adesão e promulgação da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (de 1992), a realização da Convenção de Belém do Pará, sobre prevenção, sanção e eliminação da violência contra a mulher e da Convenção sobre o desaparecimento forçado de pessoas, as duas no contexto interamericano, datadas de 1994 (KOERNER, 2003).

Assim, é do período subsequente um conjunto de rearranjos normativos no contexto nacional com vistas ao reconhecimento e melhor aplicabilidade de regras

de direitos humanos, como os dispositivos que seguem (PINHEIRO e MESQUITA Neto, 1998):

a) Lei 9.140/1995

Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979.

b) Lei 9.299/1996

Altera dispositivos dos Decretos-leis nº s 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente, extinguindo o foro militar especial em casos de crimes contra a vida contra civis.

c) Lei 9.455/1997

Define os crimes de tortura e dá outras providências.

d) Lei 9.784/1997

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

Seguindo essa linha temporal, em 1997, ainda, dá-se a articulação do órgão estatal que ficaria conhecido como “a pasta de Direitos Humanos”, então Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Nesse panorama, há a permeabilização do Estado, que passa a ter postos ocupados por acadêmicos, pesquisadores e egressos de movimentos de direitos humanos, com a formulação de uma política de Estado (ENGELMANN e MADEIRA, 2015).

3.6 A desconexão entre democracia e direitos humanos o caso brasileiro

A existência de uma causalidade entre democracia e direitos humanos parecia óbvia nas disputas sociais que reivindicavam a redemocratização brasileira nos anos 1980. A promessa era de que, findo a ditadura militar, as práticas ali existentes de violações de direitos seriam de imediato, abolidas.

A abertura política viria acompanhada de participação ativa nas ruas e nos parlamentos; o restabelecimento dos remédios constitucionais (*habeas corpus*,

habeas data, por exemplo) seria pareado pelo término de prisões abusivas e por uma política de transparência ativa de dados/informações.

Mais que isso, o tratamento de questões sociais, como a questão agrária e urbana, seria desmilitarizado e respondido a partir de políticas e direitos sociais; apenas para descrever o imaginário do *devir* político do amplo movimento que se desenhava com a tripla reivindicação de Lei de Anistia, Assembleia Nacional Constituinte e promulgação de uma Carta Política Cidadã.

A ocorrência de eleições periódicas, com existência de um pluripartidarismo, marcando a prevalência de relativa normalidade democrático-eleitoral, não isentou, no caso específico da agenda de segurança pública, em soluções reais ou percebidas. O número de mortes violentas, sobretudo por armas de fogo, por exemplo, continuou alarmante (WAISELFISZ, 2012; 2014).

Os dados do encarceramento em massa são preocupantes e crescentes, sem mitigar a ocorrência criminal, colocando em dúvidas a eficácia dos discursos do populismo punitivista de “mais cadeias” ou de “penas mais pesadas”⁹. A incidência de elevados índices de “mortes matadas” nos registros dos autos de resistência (morte decorrente de oposição à intervenção policial, tendo por autoria integrante de forças policiais) faz da retórica de “bandido bom é bandido morto” uma prática incompatível com parâmetros razoáveis e proporcionais do uso da força¹⁰.

Nisso tudo, a criminalidade, em todas suas facetas, ainda prevalece como preocupação cotidiana, permeando o noticiário alarmista e moldando campanhas político-eleitorais.

A violência policial continua a ser percebida como uma questão complexa, admitindo a legitimação e até a sua justificativa por setores conservadores e autoritários da sociedade, a despeito de forte reprovação por órgãos de direitos, que apontam 1) uso excessivo/desnecessário da força; 2) prisões em elevadas quantidades, por longos períodos de encarceramento pré-processual, a saber, sem

⁹ Sobre a confluência de um *estado institucional de coisas* no sistema prisional, declarado pelo Supremo Tribunal Federal, ADPF 347. Sobre o crescente e explosivo índice de encarceramento, ver o Mapa do Encarceramento, 2015.

¹⁰ Sobre o tema merece menção o trabalho de Samira Bueno: BUENO, S. Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11546>

a submissão ao *due process of Law*; 3) a alta letalidade decorrente da intervenção policial, com insuficiente apuração independente, com insistentes imputações de execuções extrajudiciais; 4) criminalização da pobreza e seletividade excludente do sistema de justiça (Anistia Internacional, 2005; 2015; Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2009; Human Rights Watch, 2009).

A inadequação de tais práticas com o regime democrático e com o Estado de Direito salta aos olhos, sendo o legado de uma herança autoritária e cruel (ADORNO, 1996; SOARES, 2007; ZALUAR, 1999).

O déficit participativo e diversificação de agentes a serem envolvidos na formulação/avaliação da segurança pública, acrescido da ausência de dados (ou dificuldades na disponibilização de informações/estatísticas) parecem ser ainda, questões da *arcana imperii* vinculadas aos planejamentos de uma *raison d'État* de parâmetros ainda despóticos e autocráticos não condizentes com a contemporaneidade democrática.

Atos de violência institucional muitas vezes acabam recepcionados pelo sistema normativo-judiciário sob as expressões de “conveniência da instrução criminal”, garantia de “ordem pública” ou “supremacia do interesse público”, terminologias e formas políticas comuns da práxis forense-criminal ditatorial que persistem.

Ao passo que os direitos humanos foram vagarosamente declarados no caso brasileiro no período após a redemocratização, o apelo retórico ao punitivismo continuou a ganhar as ruas para ser aplicado nas periferias. No quadro de inefetividade da lei e de antagonismo do Estado de Direito, a baixa resolutividade criminal e até a impunidade parece ser a tônica de outros tipos penais.

3.7 Hidra de Lerna a devorar o Demos: Hiperpenalização, Encarceramento em Massa e a conformação de um Estado de Exceção

Entre tantas metáforas possíveis, em tantos significados históricos e psicanalíticos, aqui trazemos o exemplo de Hércules, que guardou o sangue da Hidra de Lerna enquanto veneno para utilizar contra seus adversários, após derrotar a mítica criatura de infindáveis cabeças.

Todavia, Hércules, foi ludibriado por sua então esposa, Dejanira, que empregou o sangue da Hidra para envenenar as roupas do próprio herói, que então se matou consumido pela dor das queimaduras. Em resumo, com o uso do clichê, o feitiço foi utilizado contra o feiticeiro.

Diante de comportamentos anômicos, merecedores de responsabilização, a resposta democrática tem sido ceder ao canto das sereias, que trazem promessas fáceis para o multicausal fenômeno do crime/violência.

Esses episódios apresentam-se no formato de um populismo penal, que se materializa na convicção hegemônica pela imprensa, setores da sociedade e da opinião pública, de que a mediação das relações sociais deve se dar por meio de até mais violência de Estado, mesmo que ilegal (como se dá com o uso da tortura, de linchamentos, da formação de grupos de extermínio).

A tal situação de conformação do veneno da Hidra, *pari passu*, é marcado pelo uso da sociedade do espetáculo, com a divulgação, em tempo real, de operações policiais de caráter muitas vezes questionável, com a exposição da imagem de conduções coercitivas ou de prisões cautelares como se conformando a culpabilização do/a acusado/a, sem o necessário cuidado com a presunção de inocência e o contraditório.

O arcabouço legal-penal vem sendo ampliado em níveis assustadores, apresentando-se como forma única de gestão de conflitos sociais e de mediação de relações humanas. É infindável o número de alterações normativas no Código Penal desde a promulgação da Constituição Federal, tendo sido criados inúmeros novos tipos penais e incontáveis causas de aumento de pena, de modo que a produção legislativa é eminentemente a elaboração de uma política criminal mais recrudescida.

Só para apresentar alguns exemplos dessa diversificação criminal, lembremos algumas inovações legislativas. No ano de 2000, tivemos a criação de, ao menos, a criação dos crimes de apropriação indébita previdenciária, Sonegação de contribuição previdenciária, falsidade documental de signos da Administração Pública, Inserção de dados falsos em sistema de informações da Administração, crimes contra as finanças públicas. Em 2001, foi criado o tipo de assédio sexual, entre outros. Em 2002, inseridos os crimes de corrupção em transação comercial

internacional, tráfico de influência em transação comercial internacional, além da criação de novas penalidades e majorantes em casos de sequestro. Em 2003, foram 35 alterações do mesmo tipo, como a redução a condição análoga a de escravo, violação de direito autoral, e outros.

De modo amplo, a lógica da militarização e do direito penal do inimigo materializa-se em um *corpus* legal ampliado, como a Lei 9.614/1998, questionável pela inclusão de tiro de destruição em desfavor de aeronave com voo inautorizado e a conseguinte autorização extrajudicial para a pena de morte.

Não menos, o Decreto 3.897/2001 fixou as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, com o cada vez mais recorrente uso de militares para atividades rotineiras da segurança, além do fomento do instrumental da Força de Segurança Nacional, com a Lei 11.473/2007, moldando-se um padrão policial que não se mostrou pautado por diagnósticos sociais e com duvidosas preocupações sobre a sua eficácia ou impactos sobre direitos e garantias constitucionais (AMARAL Júnior, 2008).

A *práxis* tribunalícia também seguiu a tendência menos aproximada do modelo garantista. O ingresso em residências, afastando o caráter absoluto da inviolabilidade domiciliar, vem sendo chancelado judicialmente, por exemplo¹¹. Outra inflexão foi com o julgamento do Habeas Corpus nº 109956, sob a relatoria do ministro Marco Aurélio, julgado no dia 07/08/2012, quando se deu uma viragem jurisprudencial, até o momento, mantendo o entendimento de vedação do uso do remédio constitucional enquanto substitutivo de recursos, dificultando o acesso às altas cortes (ZVEIVIL, 2013).

Se as prorrogações sucessivas de interceptações telefônicas para fins de investigação já vinham sendo admitidas¹², a tentativa do Conselho Nacional de

¹¹ "Razão não assiste ao impetrante quanto à alegação de terem os policiais entrado em sua residência sem a devida autorização, uma vez que [...] em se tratando de crimes permanentes, é despicienda a expedição de mandado de busca e apreensão, sendo permitido à autoridade policial ingressar no interior de domicílio em decorrência do estado de flagrância, não estando caracterizada a ilicitude da prova obtida" Superior Tribunal de Justiça STJ - HABEAS CORPUS : HC 423838 SP 2017/0288916-6.

¹² Sem ser exaustivo, os exemplos de decisões favoráveis à dilação constante de prorrogações são inúmeros: STF - AG.REG. NO HABEAS CORPUS HC 121271 PE (STF); STJ - RECURSO ORDINARIO EM HABEAS CORPUS RHC 78587 SC 2016/0305135-0 (STJ); STF - AG.REG. NO HABEAS CORPUS HC 115773 PE (STF); STF - RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS RHC 120551 MT (STF).

Justiça de normatizar o tema e restringir seu deferimento em plantões¹³ foi obstaculizada pelo STF na ADI 4145. Pleitos para a interrupção do uso indiscriminado de balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo no contexto dos protestos de rua de 2013 e 2014 foram julgados improcedentes pelo TJ/SP, a despeito das críticas existentes quanto ao potencial de letalidade, de danos e até da interrupção arbitrária do direito à liberdade de manifestação (VALENTE, 2007).

O presente estudo, como exposto na apresentação do trabalho, concentrou-se em duas das instituições participativas, os já mencionados Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura e Conselho Nacional de Direitos Humanos.

4. CAPÍTULO III – A DINÂMICA E ATUAÇÃO DO COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA E DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

4.1 A construção da institucionalidade participativa de democracia e direitos humanos no período recente

A redemocratização brasileira viu-se diante de múltiplos desafios, que envolveram não só a reconquista da democracia (com eleições diretas, periódicas e livres) e a retomada dos direitos humanos, como também uma efervescência social para processos participativos.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), viu-se a incorporação da agenda de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro, fosse com a criação da Secretaria da Presidência da República de Direitos Humanos, fosse com a inserção do tema em seus discursos oficiais, ou com a elaboração do I Plano Nacional de Direitos Humanos, fosse com a criação da Comissão de Direitos Humanos na Câmara dos Deputados (BALLESTRIN, 2006; CARVALHO, 2010).

De resto, nos últimos anos, sob o Governo da Presidência do Partido dos Trabalhadores, com a tentativa de rearticular movimentos sociais reivindicatórios e levá-los para a interlocução com o Estado, foram realizadas inúmeras conferências

¹³ Resolução 59/2008 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

de direitos, ampliando de sobremaneira os processos participativos até então existentes.

Nos anos do Governo do PT (com Luís Inácio da Silva e Dilma Rousseff), a estrutura política de várias instituições participativas foi alterada e criada novos espaços de democracia (MADEIRA, 2015).

Essa melhor estruturação de instituições participativas e de inovações nos desenhos institucionais do Poder Público durante os 13 anos do Governo PT também importou na realização de mais Conferências Nacionais, incluindo as Conferências Conjuntas, na maior participação de representantes governamentais nos Conselhos Nacionais e na formatação de novo marcos legais para a participação democrática e partilha do poder decisório.

"A chegada do PT ao Executivo federal e a expansão de inovações democráticas podem ser lidas como consequência de tendência partidária a investir na adoção de instrumentos de participação direta do cidadão na política. É a materialização da trajetória de experimentação que marca o contexto de formação do PT, agregado ao desafio de constituir-se nacionalmente" (VENTURA, 2016, p. 717).

Para se ter um comparativo, todos os conselhos de direitos (ainda que setoriais e específicos) criados, tomando como início o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (de 1965) até o último ano de Governo FHC (2002), tinham 08 conselhos, em 37 anos.

É notório, também, o maior quantitativo de órgãos colegiados e democráticos no período após a promulgação da Constituição Federal. Tinham apenas duas instituições participativas voltadas à temática de Direitos Humanos durante o período ditatorial (o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária), com a escolha dos integrantes feita de modo direto pela Presidência da República.

Já sob os 13 anos de Governo PT (Lula e Dilma, esta última com a interrupção do mandato por um *impeachment*), foram criadas 06 instituições participativas voltadas especificamente à temática de Direitos Humanos.

Ademais, ao menos 04 alterações políticas foram feitas, ampliando o escopo e competências dos órgãos, além de assegurar eleições diretas para as entidades

nos processos de seleção, quando anteriormente prevalecia à nomeação pela Presidência da República.

Segue a relação, em ordem cronológica, de criação e/ou de alteração política das instituições participativas com a temática de Direitos Humanos:

1965 - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH¹⁴)
(com estrutura, funcionamento e fins alterados em 2014)

1980 - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

1985 - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

1991 - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

1995 - Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos

1999 - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

2001 - Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT

2002 - Alteração legislativa para que a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos reconhecer casos de morte ou desaparecimento ocorridos até 05 de outubro de 1988

2002 - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

2003 - Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial

2003 - Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (com reestruturação em 2015 de modo a selecionar integrantes por meio de edital público)

2009 - Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua

2010 - Edição da Medida Provisória nº 483, alterando a Lei 10.683, que atualizou o nome do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, necessária por conta da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da ONU

2010 - Alteração do Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT com a finalidade de permitir que formule e proponha diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para

¹⁴ Frise o aspecto contraditório do órgão. Em 1971, a Lei nº 5.763 aumentou o número de componentes. Com isto, ao invés de buscar uma maior participação social, inseriu-se a maioria de cadeiras para o governo. Na mesma lógica contrária à defesa de direitos, reduziu-se pela metade as reuniões. Não bastando, tornou as sessões secretas. No Governo de Médici, bem como no de Geisel, o CDDPH praticamente não funcionou (Comissão Nacional da Verdade do Estado de São Paulo, s. d.).

a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

2014 - Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa

2014 - Conselho Nacional dos Direitos Humanos é criado, a partir do CDDPH e deslocado do Ministério de Justiça para a Secretaria Especial de Direitos Humanos

2014 - Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Cite aqui outra importante criação em defesa de direitos humanos, a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, em novembro de 2011. Essa comissão, todavia, não qualificamos como participativa, uma vez que não possuía o caráter decisório coletivo, mas a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período até o fim da Ditadura Militar. Dessa maneira, foi uma comissão de *experts* indicados diretamente pela Presidência, com tempo de funcionamento delimitado.

Importa registrar outro aspecto. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, criada em 1997, pelo Governo FHC, acabou tendo seu *status* modificado (e igualado a um Ministério) no Governo Lula. É nessa pasta governamental que praticamente todas as instituições participativas são inseridas, à exceção do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ainda mantido no Ministério da Justiça.

Em outubro de 2015, como parte de reformas diante de ataques do Congresso Nacional, Dilma Rousseff converte a pasta de Direitos Humanos, unificando-a com as Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres, criando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH).

Assim que Michel Temer, então vice-presidente, foi empossado, após o *impeachment*, acabou rebaixando a pasta, tornando-a parte da estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania. A estrutura política (cargos, atribuições) foi mais ou menos preservada, sendo recriado enquanto Ministério de Direitos Humanos em 2017.

Marque-se que, em decorrência do citado desarranjo institucional, as instituições participativas aqui examinadas ficaram com funcionamento interrompido, pela demora na nomeação dos atores da sociedade civil que já eleitos.

A inserção de diversas instituições participativas no bojo de uma única pasta mostra-se produtivo no sentido de possibilitar a ocorrência de sinergias e mesmo de diálogos entre as várias organizações da sociedade civil ali representadas.

Tratou-se, dessa forma, da elaboração, nos últimos anos, sobretudo do Governo PT, de uma nova cultura institucional, voltada à participação social; da reaproximação da sociedade com o Estado, não mais como peticionária ou expectadora, mas como agente ativo de transformação. Nesse contexto, merecem destaque duas novas institucionalidades: o CNPCT e o CNDH.

4.2 O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT)

O reconhecimento da importância política e de uma agenda institucional formal contra a tortura inicia-se com as propostas de investigação de mortes dos desaparecidos durante a Ditadura Civil-Militar brasileira (1964-1985).

Destaca-se também o relatório *Torture Brazil*, da Anistia Internacional, que é o primeiro documento do gênero a abordar o problema da tortura no contexto da Ditadura (Anistia Internacional, 1972). Esse documento, reeditado em 1974 com acréscimos, apresenta uma lista com o nome de milhares de brasileiros que sofreram tortura, foram mortos ou estavam desaparecidos no período, além de destacar a vedação aos trabalhos da Anistia Internacional imposto pelo governo brasileiro no período.

Como discutido ao longo do texto, os movimentos de direitos humanos de enfrentamento à Ditadura e a uma de suas expressões mais cruel, a tortura, foi o termo inicial do desenvolvimento do atual CNPCT. Para a estruturação desse sistema serviram de baliza o 1º Relatório Nacional sobre Direitos Humanos (NEV, 1999) e o relatório do Relator Especial sobre Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes das Nações Unidas (RODLEY, 2001).

No período subsequente, houve a criação de campanhas para a sensibilização do tema, resultando no Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade (2004).

O CNPCT é um colegiado composto por 23 (vinte e três) membros, no qual é assegurada a participação de órgãos públicos e da sociedade civil, cabendo a esta última a integralização de pelo menos 51% dos assentos de modo a assegurar equilíbrio paritário. Em sua composição, há 11 representantes de órgãos federais e 12 representantes da Sociedade Civil, conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6: Organizações da Sociedade Civil participantes do CNPCT, 2016-2018

REPRESENTANTES DO ESTADO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED)
Casa Civil da Presidência da República	Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude (ASBRAD)
Ministério da Justiça	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)
Ministério da Defesa	Conselho Federal de Psicologia (CFP)
Ministério das Relações Exteriores	Conectas Direitos Humanos
Ministério da Educação	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;	Grupo Tortura Nunca mais (GTNM)
Ministério da Saúde	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)

Secretaria-Geral da Presidência da República	Instituto de Estudos da Religião (ISER)
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	Justiça Global
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	Rede Nacional Internúcleos da Luta Antimanicomial (RENILA)
	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH).

Fonte: Miguel, 2017, adaptado de <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/legislacao>

O CNPCT foi instituído pela Lei nº. 12.847, de 2 de agosto de 2013, com a função de

Art. 6º [...] prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, mediante o exercício das seguintes atribuições, entre outras:

I - acompanhar, avaliar e propor aperfeiçoamentos às ações, aos programas, aos projetos e aos planos de prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes desenvolvidos em âmbito nacional;

II - acompanhar, avaliar e colaborar para o aprimoramento da atuação de órgãos de âmbito nacional, estadual, distrital e municipal cuja função esteja relacionada com suas finalidades;

III - acompanhar a tramitação dos procedimentos de apuração administrativa e judicial, com vistas ao seu cumprimento e celeridade;

IV - acompanhar a tramitação de propostas normativas;

V - avaliar e acompanhar os projetos de cooperação firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais;

VI - recomendar a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas;

VII - apoiar a criação de comitês ou comissões semelhantes na esfera estadual e distrital para o monitoramento e a avaliação das ações locais;

VIII - articular-se com organizações e organismos locais, regionais, nacionais e internacionais, em especial no âmbito do Sistema Interamericano e da Organização das Nações Unidas;

IX - participar da implementação das recomendações do MNPCT e com ele se empenhar em diálogo sobre possíveis medidas de implementação;

X - subsidiar o MNPCT com dados e informações;

XI - construir e manter banco de dados, com informações sobre a atuação dos órgãos governamentais e não governamentais;

XII - construir e manter cadastro de alegações, denúncias criminais e decisões judiciais;

XIII - difundir as boas práticas e as experiências exitosas de órgãos e entidades;

- XIV - elaborar relatório anual de atividades, na forma e no prazo dispostos em seu regimento interno;
- XV - fornecer informações relativas ao número, tratamento e condições de detenção das pessoas privadas de liberdade; e
- XVI - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

Seu objetivo é contribuir para o enfrentamento da tortura em instituições de privação de liberdade e de internação/moradia coletiva, como hospitais psiquiátricos, asilos e casas de repouso. Embora o tipo de violação descrita ocorra nesses vários espaços, a ênfase dos trabalhos do CNPCT recaiu sobre as instituições carcerárias.

Esse fato é compreensível devido ao elevado número de detentos: mais de 711.463 presos - a quarta maior população de pessoas em privação de liberdade do mundo (BRASIL, 2015; CNJ, 2015) e a alta quantidade de casos denunciados de violação de Direitos Humanos, também sistematizados em inúmeros documentos, com o recente Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para investigação do sistema carcerário (Câmara dos Deputados, 2015).

O CNPCT atua em duas frentes, uma de prevenção, efetuada por meio de ações educativas expressas em atos e programas de erradicação da tortura, e outra administrativa, que compreende intensa rotina de apuração administrativa e judicial, com vistas a instruir os centros de detenção quanto a boas práticas em Direitos Humanos.

Além das funções elencadas compete ao CNPCT selecionar os 11 peritos que integrarão o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), bem como sistematizar e manter um banco de dados referentes às denúncias de tortura e às respostas institucionais e do próprio Estado em relação a elas. O banco de dados ainda não está acessível ao público.

Sua presença indica, basicamente, que existe tortura e outras formas violação de direitos humanos no Brasil e que existe risco de que essas venham a ocorrer. Não fosse assim não haveria razão de ser.

O estudo Chega de Tortura (IA, 2014) apontou que 80% dos cidadãos nacionais temem sofrer tortura em caso de serem detidos e 83% de um total de 800 entrevistados defende que é preciso adotar medidas contundentes para eliminar essa prática do Brasil. Por outro lado, 19% dos entrevistados defendem que a tortura pode ser praticada, dependendo do caso.

Por outro lado, o instrumento anuncia um envolvimento do Brasil para com organismos internacionais, representando a materialização do compromisso ratificado nos protocolos da Convenção Contra Tortura das Nações Unidas (1989), da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989) e do Protocolo Adicional à Convenção Contra Tortura das Nações Unidas (2007).

Na escala nacional, o Estado brasileiro possui diversos instrumentos legais para o combate à tortura. Em ordem cronológica, a primeira foi a Lei 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconheceu como mortas as pessoas desaparecidas durante a Ditadura Militar e concedeu indenização às vítimas e/ou a seus familiares, estabelecendo também a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos.

A segunda foi a Lei 9.455, de 7 de abril de 1997 que tipificou o crime de tortura, incluindo a possibilidade de responsabilização penal de torturadores. Ainda, há a Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002, que regulamentou reparações econômicas para as pessoas que foram afastadas ou demitidas durante da Ditadura Militar em razão de práticas divergentes ao regime militar. Por meio desta lei, foi constituída a Comissão de Anistia, com fito de reunir e julgar os pedidos de reparação.

Também é digna de nota a criação da Coordenação-Geral de Combate à Tortura (CGCT), estabelecida por meio da Portaria nº 22, de 22 de fevereiro de 2005, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, ao qual o CNPCT é vinculado. Finalmente, marque-se a lei de criação do CNPCT, Lei 12.847, de 2 de agosto de 2013.

A partir do reconhecimento e extensão do problema, a Secretaria de Direitos Humanos publicou, em 2006, o Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT), que previu, dentre outras ações, a criação, ampliação e fortalecimento de comitês estaduais de combate à tortura; a formação de agentes para o acompanhamento e a detecção pericial de práticas de tortura nos órgãos do governo federal e estadual e na sociedade civil organizada; a formação de comitês estaduais e de corregedorias específicas do Sistema Policial e do Sistema Penitenciário e a ampliação e aperfeiçoamento das redes e dos serviços de acolhimento às vítimas.

Em 2007, o PAIPCT passou por reformulação para incorporar as novas diretrizes de prevenção à tortura, pactuado pelo Estado brasileiro por meio de sua adesão ao Protocolo Adicional à Convenção Contra Tortura das Nações Unidas (2007).

A incorporação deste Protocolo no regime jurídico interno foi realizada mediante o Decreto Presidencial nº 6.085/2007. A reformulação do PAICT instrumentalizou o mecanismo nacional de enfrentamento ao problema da tortura e estabeleceu o Disque 100, que fora criado em 2013 - novas centrais para registro anônimo de denúncias, incluindo população LGBTTIQ, dentre outros.

No que diz respeito a esse canal, frise-se que

Entre fevereiro de 2011 e fevereiro de 2012, o Disque Direitos Humanos (100) registrou 111.837 denúncias de violações de direitos humanos, sendo 94.394 (84,4%) denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes, 9.935 (8,9%) de idosos, 3.764 (3,4%) de pessoas com deficiência, 1.488 (1,3%) denúncias de violações contra a população LGBT, 424 (0,4%) população em situação de rua e 1.834 (1,6%) relacionadas a Outros Grupos Sociais Vulneráveis. Ressalta-se que, no módulo "Outros Grupos Sociais Vulneráveis", registram-se denúncias de violações contra comunidades tradicionais quilombolas, indígenas, violência policial e denúncias de tortura e maus tratos. É importante pontuar que mais de 50% da demanda é relacionada a denúncias de tortura (no total, 1.007 denúncias) (CNPCT, s.d., disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/coordenacao-geral-de-combate-a-tortura/historico-de-acoas>, último acesso em: 15/02/2018).

A sistematização de dados acerca da tortura e o aperfeiçoamento da vigilância deram base para a SDH propor o Projeto de Lei 2442/11, que previa a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o qual acabou por ser instituído pela Lei 12.847, de 2 de agosto de 2013, no primeiro mandato da então Presidenta Dilma Rousseff.

O CNPCT, na forma de seu acervo documental e legal, descreve a tortura como um crime de múltiplas dimensões. Ao considerar a vítima, entende que a tortura resulta em ferimentos físicos e psicológicos.

Ao considerar a/o autor/a, a/o perpetrador/a direto, identifica a tortura como relação de poder e ao avaliar seu significado para o Estado admite tratar-se de uma grave ilegalidade, incompatível com o período democrático.

O CNPCT refere-se, portanto, à tortura em suas manifestações contemporâneas, que ainda ocorrem em instituições de privação de liberdade ou espaços públicos/abertos, como as abordagens policiais em bairros e comunidades periféricas/pobres.

Nesses, além da tortura, têm sido recorrente a prática de execução sumária por parte de policiais “imbuídos” do combate ao tráfico e da pacificação social (igualmente investigado em CPI pelo Senado Federal, com relatório de 2016). A despeito da relevância do estudo dessas situações, este trabalho não se dedicará a tal temática, concentrando-se na discussão sobre tortura e DH.

Para o funcionamento do CNPCT para a erradicação da tortura, é preciso um esforço de estruturas do Estado e de organizações da Sociedade Civil. Ambos devem se empenhar em ações integradas em torno de quatro eixos

a) Ações junto à comunidade na perspectiva da prevenção e informação permanentes.

b) Transparência e controle social, considerando a importância de estimular a sociedade para compor a rede de prevenção e combate à tortura, a partir de constituição de ouvidorias, comitês, corregedorias independentes e ampliação do envolvimento de distintos segmentos sociais.

c) Monitoramento de denúncias, tendo em vista a necessidade de fortalecimento dos recursos já existentes, o acompanhamento de ações que venham prevenir a tortura, a criação de metodologias de acompanhamento, entre outras possibilidades.

d) Inspeção a locais de privação de liberdade, uma vez que a realização de visitas periódicas é uma estratégia preventiva da prática de tortura a partir de recomendações que venham a ser feitas dessas mesmas condições aos órgãos competentes (SDH, 2017).

A prevenção e informação permanente junto à sociedade em geral são estratégias educativas para a construção de uma cultura de respeito à vida e aos Direitos Humanos. A construção dessa nova cultura é fundamental para superar discursos violentos e práticas de justicamento popular que ratificam a ação violenta do Estado contra aqueles cuja vida “não é passível de luto” (BUTLER, 2015).

Vive-se um tempo de vidas precárias, onde todos estão sujeitos a riscos e vulnerabilidades, a ofensas nos seus mais diversos níveis, seja por causas antrópicas e sociais, seja por fatores políticos e ambientais.

Todavia, parte da sociedade (justamente a que dispõe de mais recursos e sente-se ameaçada de perdê-los) opera com um discurso seletivo. Algumas vidas são passíveis de luto, são choradas e lamentadas. Outras, por seu turno, não, por isso são entregues à violência e ao sofrimento.

Diante desse quadro, o CNPCT tem envidado esforços em conjunto com o Mecanismo Nacional de Combate à Tortura, enfim de coibir tais práticas e construir uma cultura de convívio ético e de respeito à pessoa humana.

Juntos, o CNPCT e o Mecanismo têm atuado em várias searas, a saber, a de defesa dos direitos e integridade de crianças e adolescentes, da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, da população LGBT, do combate ao trabalho escravo e outras formas de violações, além de se posicionar acerca de adoção e sequestro internacional, acerca do debate em torno dos mortos e desaparecidos políticos e da defesa de direitos para todos.

Apesar de seu campo de atuação ser amplo, o CNPCT não possui função reparadora nem sancionadora.

4.3 O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) tem como função promover e defender os direitos humanos no Brasil, independente de provocação das pessoas ou das coletividades ofendidas.

Na letra de sua Lei de criação:

Art. 2º O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

§ 1º Constituem direitos humanos sob a proteção do CNDH os direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal ou nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

§ 2º A defesa dos direitos humanos pelo CNDH depende de provocação das pessoas ou das coletividades ofendidas (BRASIL, 2014).

Este Conselho foi criado em 2014, pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, e herdou experiências do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), instituído em 1964, pela Lei nº 4.319, de 16 de março daquele ano - anteriormente, portanto, à deflagração do golpe militar.

É um órgão responsável por zelar pelo real respeito aos Direitos Humanos em uma escala abrangente, conforme especificado no Artigo 4º de sua Lei de criação:

Art. 4º O CNDH é o órgão incumbido de velar pelo efetivo respeito aos direitos humanos por parte dos poderes públicos, dos serviços de relevância pública e dos particulares, competindo-lhe:

I - promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades

II - fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;

III - receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades;

IV - expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo...

Percebe-se, de algum modo, certo conflito de identidade entre o velho conselho (CDDPH) e o atual: na medida em que o CNDH se apresenta como um colegiado mais democrático e mais forte do ponto de vista institucional, que ampliou a participação social e assegurou um diálogo plural e transversal (SDH, 2017), utiliza-se da duração do CDDPH (duração de mais de 50 anos) para dar mais legitimidade às suas ações.

Cabe apenas fazer a distinção de que o antigo colegiado possuía uma participação “civil” bem restrita e limitada à indicação direta da Presidência da República, sem um escrutínio ou processo seletivo-eleitoral amplo, com direito de acesso a qualquer pessoa ou qualquer entidade.

Ainda, na antiga composição, o órgão continha “personalidades”, com uma espécie de mandato individual, enquanto que, na nova configuração, os representantes da sociedade civil “representam” organizações/entidades enquanto

um sujeito coletivo: o mandato pertence à organização da sociedade civil com assento e não à pessoa física.

O CNDH possui composição paritária, sendo formado por 11 representantes do poder público e 11 da sociedade civil. A atual presidência do CNDH está sob a responsabilidade de Fabiana Galera Severo, representante da Defensoria Pública da União (DPU) no colegiado, e a vice-presidência está sob responsabilidade do conselheiro Darci Frigo, representante da Plataforma DHESCA.

A presidência e vice-presidência são exercidas por um/uma representante do poder público e um/uma representante da sociedade civil, que alternam as funções após um ano do mandato. A eleição para esses cargos é feita pelo Plenário do colegiado, para duração (mandato) de dois anos.

Integraram o CNDH, no biênio 2016-2018 as pessoas/instituições descritas na Figura 8.

Quadro 7: Quadro dos Representantes do CNDH- 2016-2018

REPRESENTANTES DO ESTADO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL
Secretário Especial dos Direitos Humanos	Associação Brasileira de Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (AGBLT)
Procurador-Geral da República	Conselho Federal de Psicologia
2 (dois) Deputados Federais	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL Brasil)
2 (dois) Senadores	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
1 (um) de entidade de magistrados	Conselho Indigenista Missionário (CIMI)
1 (um) do Ministério das Relações Exteriores	Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social
1 (um) do Ministério da Justiça	Justiça Global
1 (um) da Polícia Federal	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR)

1 (um) da Defensoria Pública da União	Plataforma de Direitos Humanos - DHESCA Brasil
---------------------------------------	--

Fonte: Miguel, 2017, adaptado de <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/o-conselho>

Além das entidades acima entabuladas são suplentes as seguintes: Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, Associação Nacional dos Atingidos por Barragens - ANAB; Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - ANCED, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB, Coletivo Nacional de Juventude Negra – ENEGRECER, Movimento Nacional da População de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH, Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e União Brasileira de Mulheres.

O CNDH possui 10 comissões permanentes, a saber:

- 1) A Comissão Permanente dos Direitos da População em situação de Rua, cujos termos de atribuição estão definidos na Resolução n. 06, de 29 de outubro de 2015,
- 2) A Comissão Permanente dos Direitos da População em situação de Privação de Liberdade, consagrada pela Resolução n. 07, de 03 de dezembro de 2015,
- 3) A Comissão Permanente de Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão, definida nos termos da Resolução nº 08, de 03 de dezembro de 2015,
- 4) A Comissão Permanente Defensores de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais, prevista na Resolução nº 09, de 03 de dezembro de 2015,
- 5) A Comissão Permanente Direito à Cidade, estabelecida pela Resolução nº 10, de 03 de dezembro de 2015,
- 6) A Comissão permanente dos direitos dos Povos Indígenas, dos quilombolas, dos povos e comunidades tradicionais, de populações afetadas por grandes empreendimentos e dos trabalhadores e trabalhadoras rurais envolvidos em conflitos fundiários, definida na Resolução nº 13, de 03 de dezembro de 2015,
- 7) A Comissão Permanente de Direitos Humanos e Segurança Pública, traçada pela Resolução n. 12, de 03 de dezembro de 2015,

8) A Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada, criada pela Resolução nº 11, de 03 de dezembro de 2015.

Há previsão, ainda, de regulamentar a 9ª Comissão Permanente, que atuará na questão do Direito ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social, e 10ª, que terá a permanente função de monitoramento e ações na implementação das obrigações internacionais em matéria de Direitos Humanos.

O CNDH é uma instituição reconhecida pela ONU e observadora dos Princípios de Paris, cujos elementos basilares são o pluralismo e a autonomia. Assim, o Conselho se pauta pela

Autonomia para monitorar qualquer violação de Direitos humanos;
 Autoridade para assessorar o Executivo, o Legislativo e qualquer outra instância sobre temas relacionados aos Direitos Humanos;
 Capacidade de se relacionar com instituições regionais e internacionais;
 Legitimidade para educar e informar sobre direitos humanos; e
 Competência para atuar em temas jurídicos (SDH, 2017, s/p).

Os recursos materiais, financeiros e humanos necessários ao funcionamento do CNDH e o atendimento às suas finalidades são providos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, conforme estabelecido em sua lei de criação.

As áreas de atuação do CNDH são as mesmas do CNPCT: Conferências Conjuntas de Direitos Humanos, Crianças e Adolescentes, Pessoa com Deficiência, Pessoa Idosa, população LGBT, Adoção e Sequestro Internacional, Atuação Internacional, Mortos e Desaparecidos Políticos, Combate às Violações, Combate ao Trabalho Escravo e promoção de Direitos para Todos, além das intersecções e setores definidos nas comissões permanentes temáticas.

O CNDH, por meio de suas resoluções, notas e moções, tem se mostrado ativo na defesa dos Direitos Humanos, tratando-os de maneira conjunta, respeitando a indissociabilidade e interconexão de direitos.

São abordados tanto direitos civis e políticos, como o de expressão, igualdade e integridade física, e os econômicos, sociais e culturais, dentre eles o direito ao meio ambiente saudável, ao bem-estar e ao território que atua como substrato da cultura de povos e comunidade e tradicionais.

Embora as duas instituições em análise sejam recentes, desde o final da década de 1980, o Brasil vem experimentando a criação de conselhos, tanto em

nível federal como regionalizado, como os Conselhos de Saúde, de Assistência Social e os Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que funcionam nas três escalas federativas (municipal, estadual e federal) (AVRITZER, 2008; CORTES, 2002; LUCHMANN, 2007).

Se a existência do CNPCT e do CNDH são signos da democracia contemporânea, cujo papel tem contribuído taticamente para a educação em Direitos Humanos e serem mais um dos instrumentais de combate às suas violações, por outra via discute-se a necessidade de democratizá-los ainda mais.

Isso se daria com a ampliação dos assentos, ou na maior diversificação territorial dos organismos com assento, como também abrindo o debate acerca da escolha e composição das instituições que dele farão parte (debate iniciado com a realização do 2º processo seletivo/de escolha das duas instituições participativas examinadas).

Diante da quantidade de entidades da Sociedade Civil existente no Brasil: sindicatos, conselhos de profissão, organizações não governamentais, organismos filantrópicos e religiosos, a procura por assento no CNPCT e no CNDH é, ainda, baixa e parece haver certa profissionalização de entidades para o exercício da função no Conselho.

Marque-se que, em comparando o 1º processo de escolha de entidades, durante o Governo Dilma Rousseff, com o 2º processo de escolha, já sob a transição do Governo Michel Temer, houve um declínio considerável de inscrições.

É relativamente cedo para se apontar um arrefecimento da participação nas duas instituições participativas em comento, mas é um indicativo a ser examinado e observado futuramente.

Também, talvez seja precoce apontar para o descrédito na participação com o Governo Temer, sobretudo pela forma de sua instituição (como rememorado alhures, a partir de um golpe de caráter ultraconservador, com pautas bem refratárias ao polo de direitos humanos).

Apesar do cenário pouco favorável ao diálogo nos anos de Governo Temer, CNDH e CNPCT têm mantido suas agendas de trabalho e se pronunciado assertivamente sobre questões relevantes para a democracia e os direitos humanos.

A exemplo, no dia 12 de abril de 2018 o Correio Brasiliense reportou posicionamento do Conselho Nacional de Direitos Humanos, expresso por sua presidente, em relação à tendência observada de militarização da política no Brasil. Fabiana Severo manifestou-se quanto ao perigo da militarização da política para o exercício de direitos políticos por parte dos civis e citou o caso da execução da vereadora Marielle Franco (PSOL), no Rio de Janeiro, e do atentado à caravana do ex-presidente Lula, no Sul do Brasil.

No dia 8 de maio de 2018, em sua sede, em Brasília, o CNDH realizou uma audiência pública sobre o tema “Estratégias de enfrentamento à violência contra comunicadores/as no Brasil”. O objetivo do evento foi fortalecer ações de proteção a jornalistas e comunicadores e prevenir as diversas formas de violência (JORNAL INTERVOZES, 24 de abril de 2018).

Outra problemática desafiadora enfrentada pelo CNDH é o da imigração de venezuelanos para o Brasil. Em maio de 2018, o Conselho publicou Relatório sobre as violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, com relatos de missões realizadas nas cidades amazônicas de Pacaraima, Belém, Santarém, Manaus e Boa Vista e recomendações gerais e emergenciais para o acolhimento e salvaguarda dos direitos dessa população em situação de vulnerabilidade (CNDH, 2018).

Em um tempo em que a defesa dos Direitos Humanos perde parte de sua força e no qual seus defensores são acusados de defenderem tão somente grupos em situação de ilegalidade, o CNDH e o CNPCT afirmam, por meio de suas ações, a abrangência dos sujeitos e situações atendidas. Enquanto instituições participativas ressaltam a importância da resistência em face das crescentes formas de violação de direitos do humano.

4.4 Uma interpretação comparada das instituições participativas

Para subsidiar o trabalho interpretativo do objeto desta pesquisa, apresentaremos, primeiramente, o Quadro 9, a partir do qual é possível ter uma

ampla visualização do funcionamento, do desenho institucional e de parte das dinâmicas das duas instituições participativas.

A figura 9 ilustra, de forma comparativa o quantitativo de representantes da sociedade civil e do poder público que integra cada um dos órgãos, assim como informações sobre seus atos de regulação, de atividades-fim e o quantitativo de notas e moções publicadas. Esses documentos serão analisados, qualitativamente, em seguida.

Figura 8: Quadro síntese do CNDH e CNPCT, 2017

CNDH				
Quantitativo de Representantes Governamentais	Quantitativo de Representantes da Sociedade Civil	Atos de Autorregulação	Atos de Atividade fim	Notas Públicas e Moções publicadas (2015-2017) ¹⁵
11	11	06	21	30
CNPCT				
Quantitativo de Representantes Governamentais	Quantitativo de Representantes da Sociedade Civil	Atos de Autorregulação	Atos de Atividade fim	Notas Públicas e Moções publicadas (2013-2017)
11	12	06	06 ¹⁶	15

Fonte: Vinícius Miguel (2017).

A construção da institucionalidade participativa acima elencada é emblemática de uma nova dinâmica na relação Estado - Sociedade Civil, típica de contextos democráticos, onde a pluralidade e o respeito aos Direitos Humanos são postos como horizonte.

Quadro 9: Comparativo do CNDH e da CNPT

Instituição Participativa	CNDH	CNPCT
Variáveis		
Paritário	Sim	Não (Maioria da SC)
Número Total de Assentos	22	23
Assentos do Poder Público	11	11
Assentos da Sociedade Civil	11	12
Número de Assentos de Livre Designação	03 (27,27%) ¹⁷	11 (100%)

¹⁵ O CNDH não publicou notas ou moções de apoio no ano de 2014, ficando estas ainda a cargo do CDDPH. A pesquisa considerou o período de 2014 até 3 de novembro de 2017.

¹⁶ Como atividades fim foram computadas apenas as atividades resultantes em Recomendações ou Relatórios. Excluiu-se das contagens a simples reuniões ordinárias ou extraordinárias.

pela Presidência da República		
Número de Assentos de Livre Escolha pela Sociedade Civil	07 (77,77%) ¹⁸	12 (100%)
Existência de Remuneração	Não	Não
Duração de Mandato	02 anos	02 anos
Alternância da Presidência entre Sociedade Civil e Poder Público	Sim	Sim
Participação de representante da Câmara dos Deputados	Sim	Não
Participação de representante do Senado Federal	Sim	Não
Participação de representante da Defensoria Pública	Sim	Não (possibilidade de participação enquanto “convidado permanente”, com direito a voz, sem voto)
Participação de representante do Ministério Público (ou Procurador Geral da República)	Sim	Não (possibilidade de participação enquanto “convidado permanente”, com direito a voz, sem voto)

¹⁷ Explica-se: do total de 11 assentos do Poder Público, apenas o de Secretário Especial dos Direitos Humanos, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça são livremente designados pelo Presidente da República. As demais 08 vagas são distribuídas entre 02 Deputados Federais e 02 Senadores (designados pelas Presidências das respectivas Casas Legislativas), 01 do *Parquet* Federal (o Procurador-Geral da República), 01 de entidade de magistrados, 01 da Polícia Federal e, por fim, 01 da Defensoria Pública da União, sendo, dessa maneira, carreiras de Estado, admitidos por concurso público e, por prerrogativas funcionais próprias, com relativa independência da Presidência da República.

¹⁸ Válido assentar que, das 11 vagas consideradas da sociedade civil, 02 delas não são objeto de livre escolha em assembleia, sendo preenchidas pelo critério de indicação da OAB e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público. Conforme a Lei 12.986/2013: "Art. 3º, II - representantes da sociedade civil: a) 1 (um) da Ordem dos Advogados do Brasil, indicado pelo Conselho Federal da entidade; (...) c) 1 (um) do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União".

Participação de representante do Judiciário	Sim	Não ¹⁹ (possibilidade de participação enquanto “convidado permanente”, com direito a voz, sem voto)
---	-----	---

Fonte: Vinícius Miguel (2017)

Importa trazer alguma análise dos desenhos institucionais das duas instituições participativas, criadas no intervalo de menos de um ano.

Pelo número total de assentos, o CNPCT possui mais cadeiras no total em se comparando com o CNDH (23 x 22),⁷ e concede uma primazia representativa à Sociedade Civil em desfavor do Poder Público (12 assentos de representações civis).

Dentre as vagas da Sociedade Civil em ambos os colegiados, o CNPCT também parece privilegiar a fórmula democrática, entendida enquanto processo de ampla concorrência: todos os 12 assentos da Sociedade Civil são escolhidos diretamente pela Assembleia de Escolha, enquanto que no CNDH, dos 11 assentos da Sociedade Civil, 02 vagas são previamente destinadas a OAB e ao CNPG, órgãos cuja democracia interna e representatividade de categorias poderiam ser objeto de questionamento. Portanto, no CNPCT, 100% das cadeiras da Sociedade Civil são por ela própria escolhidas/eleitas, enquanto que no CNDH esse índice cai para 77,77%.

Com relação aos assentos destinados ao Poder Público, o CNPCT implica em uma composição totalmente (100%) designação livremente pela Presidência da República (ou, quiçá, por delegação, aos seus Ministros de Estado).

No CNDH, os assentos destinados ao Poder Público são partilhados entre vários setores, contendo representações da Defensoria Pública da União, do Judiciário, do Ministério Público, das Casas Legislativas (tanto da Câmara dos

¹⁹ Todavia, válido mencionar que na primeira composição de representantes da sociedade civil, a entidade de classe da magistratura, a chamada Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) foi eleita e cumpriu o mandato. Na segunda assembleia geral de escolha, a AMB disputou novamente uma das vagas, não tendo sido reeleita.

Deputados como do Senado Federal), quase que reproduzindo o esquema de separação de poderes.

Essa fórmula do CNDH de representações do Poder Público mitiga a capacidade de aberta designação de representantes pela Presidência da República, sendo que apenas 27,27% é direta e livremente apontado pelo mandatário.

Com isso, há uma tendência de enfraquecimento do Governo Federal no CNDH (ou, ao menos, de menor predominância em relação ao CNPCT) por conta da pluralização de representações agrupadas na categoria “Poder Público” pela lei.

Com relação à participação *lato sensu* de representantes do Ministério Público, vê-se algumas questões que merecem reflexão. O CNPCT contempla em sua lei, a participação de “Representantes do Ministério Público” (sem especificar o órgão seria Federal e/ou Estaduais) tão somente enquanto “convidado permanente”, condição que possui direito à voz, mas sem a possibilidade de votar.

Já no CNDH, há uma questão diferenciada: há assento não só para o Ministério Público Federal (por meio da Procuradoria Geral da República) enquanto vaga do Poder Público como, ainda, uma vaga ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE) enquanto vaga da Sociedade Civil.

Esclareça-se que, a despeito de contar com o nome *Conselho*, o CNPGE é uma associação privada, sem fins lucrativos.

Do sobrecitado, desdobram-se os seguintes aspectos:

(a) A presença de “cadeira cativa” para o CNPGE, assim como a vaga da OAB, acaba por suprimir vaga(s) de ampla concorrência na Assembleia de Escolha de Representantes da Sociedade Civil, servindo como uma espécie de “direcionamento”;

(b) também, de alguma maneira, a duplicidade de vagas (PGR e CNPGE) acaba por conferir uma sobre-representação de carreiras do Ministério Público no CNDH;

(c) finalmente, é passível de questionamento se o CNPGE, que é composto unicamente pelos Procuradores-Gerais de Justiça (gestores máximos dos Ministérios Públicos em escala estadual) de fato, *representa* a sociedade civil organizada de Promotores/as e Procuradores/as de Justiça, em detrimento da outra

entidade de classe, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que congrega todo/a e qualquer Promotor/a e Procurador/a de Justiça.

Nessa toada, como referenciado alhures, contraditória é a classificação da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) no âmbito do CNPCT, que, sendo entidade de caráter corporativo, não deixa de, na mesma forma do CNPG, representar integrantes de uma carreira de Estado.

Cabe lembrar que ambos os órgãos possuem dispositivos legais que permitem ampliar ainda mais a participação. O CNPCT, por exemplo, contempla que, por convite da sua Presidência, os especialistas e representantes de instituições públicas ou privadas que exerçam relevantes atividades no enfrentamento à tortura, possam participar na qualidade de observadores, para além dos “convidados em caráter permanente, com direito a voz”.

Já o CNDH contém a previsão de nomeação de consultores *ad hoc* para estudos técnicos, além da possibilidade de que técnicos/profissionais especializados/pessoas residentes na área investigada integrem as Comissões e Subcomissões.

Esses dispositivos permitem encontrar certo equilíbrio, se acionados, com o saber técnico e com uma ampliada representatividade ao formato colegiado das instituições participativas em análise.

Ainda, no tocante a uma comparação das entidades, nos dois processos de escrutínio até então existentes, temos as seguintes composições:

Quadro 10: Dinâmica de entidades que participaram nas duas composições do CNPCT - 2014 e 2016

2014	2016
Associação de Apoio e Acompanhamento - Pastoral Carcerária Nacional - ASSAC	Decidiu não se recandidatar.
Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude - ASBRAD	Associação Brasileira de Defesa da Mulher da infância e da Juventude (ASBRAD)
Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB	Não reeleita.

Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED)
Associação Redes de Desenvolvimento da Maré	Decidiu não se recandidatar.
Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil – OAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal de Psicologia - CFP	Conselho Federal de Psicologia
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Grupo Tortura Nunca Mais da Bahia - GTMN-BA	Grupo Tortura Nunca Mais - Bahia
Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)
Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH	Entidade não foi homologada por apresentar documentação incompleta.
Rede Nacional Internúcleos da Luta Antimanicomial - RENILA	Rede Nacional Internúcleos da Luta Antimanicomial (RENILA)
	Conectas
	Instituto de Estudos da Religião (ISER)
	Justiça Global
	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

Fonte: Vinícius Miguel (2017)

Das instituições que integraram o CNPCT em sua primeira formação (2014), duas preferiram não se recandidatar para o exercício seguinte, oito foram reconduzidas ao cargo (reeleitas), uma não foi eleita e uma foi indeferida em função de incompletude documental.

Essa dinâmica de participação e recuo não indica, necessariamente, conflitos com os pares ou falta de compromisso com a luta, mas devem ser lidas

pela lente das especificidades dos novos movimentos sociais, nos quais, ao passo que novos atores entram em cena, outros reformulam suas pautas, métodos de trabalho e esferas de atuação.

Outro fator a ser considerado, reporta-se ao entendimento político de determinadas instituições, de que não seria conveniente legitimar espaços agora vinculados a um governo ilegítimo, em referência ao presidente Michel Temer.

Quadro 11: Dinâmica de entidades que participaram nas duas composições (do CNDH – (2014 e 2016))

2014	2016
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)
Coletivo Nacional de Juventude Negra (ENEGRECER)	Não reeleita
Conselho Federal de Psicologia	Conselho Federal de Psicologia
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	Conselho Indigenista Missionário
Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social	Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social
Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)	Não reeleita
Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)	Não reeleita
Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil	Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil
Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	Não reeleita
	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do

	Brasil - UNISOL Brasil
	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
	Justiça Global
	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR

Fonte: Vinícius Miguel (2017)

Diferentemente do que houve no CNDH, o CNPCT não reportou casos de instituições integrantes da gestão 2014 que não quiseram se recandidatar para o novo exercício.

Com relação aos dois processos de seleção de entidades de representação da Sociedade Civil, tivemos a seguinte distribuição:

a) Na Assembleia de Escolha para o CNDH no ano de 2014, foram 50 entidades da sociedade civil disputando uma das 9 vagas. Já no ano de 2016, o número de candidatos caiu para 34.

b) Na Assembleia de Escolha para o CNPCT no ano de 2014 foram 34 entidades disputando uma das 12 vagas. Já no ano de 2016, o número caiu para 13 entidades.

c) Dessa maneira, do somatório de entidades que disputaram as duas instituições participativas em 2014 para uma comparação com a seleção de 2016, tem-se um grande decréscimo, de 84 organizações da sociedade civil para 47.

O quadro 12 também favorece a compreensão de informações importantes, a partir da sistematização de dados referentes às entidades postulantes a vagas nos anos de 2014 e 2016, razão de entidade por vaga e número de entidades reeleitas.

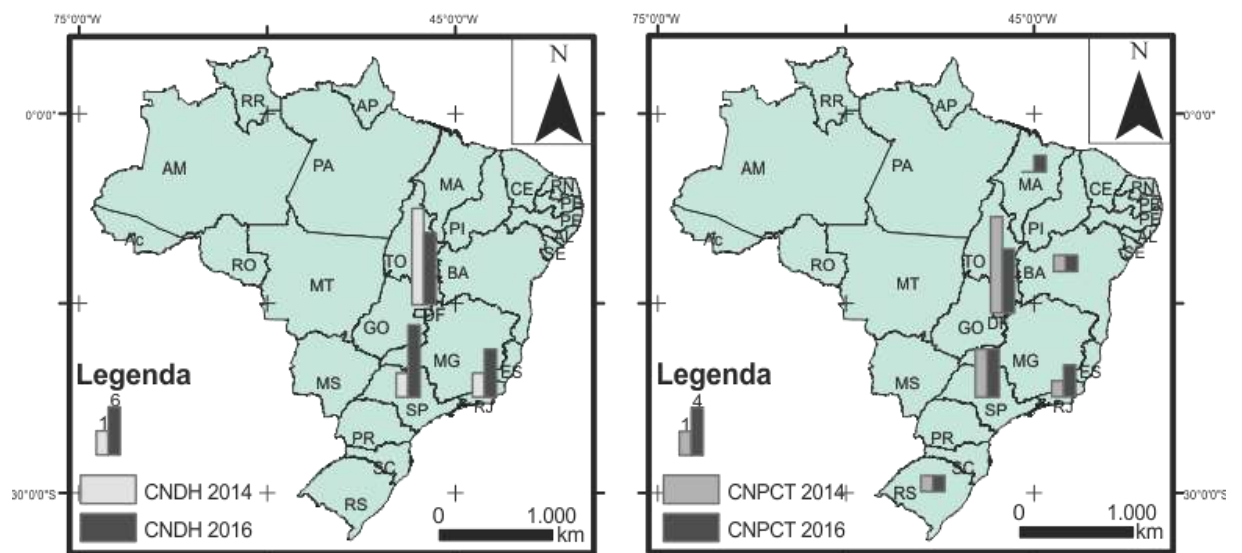
Quadro 12: Entidades Postulantes, 2014 e 2016

	Número de Entidades Postulantes à Vaga em 2014	Número de Entidades Postulantes à Vaga em 2016	Razão Entidades Postulantes / Vaga em 2014	Razão Entidades Postulantes / Vaga em 2016	Renovação em número de Entidades 2014 x 2016	Reeleição em número de Entidades 2014 x 2016
CNDH	50	34	5,55	3,77	04	05
CNPCT	34	13	2,83	1,08	04	08

Fonte: Vinícius Miguel (2018)

Quanto à distribuição geográfica da sede da entidade com assento em cada um dos dois espaços colegiados, temos a distribuição espacial apresentada na figura 4, a seguir.

Figura 4: Distribuição geográfica da sede das entidades com assento no CNDH e CNPCT, 2017.



Fonte: SDH, 2014; 2016.

Outrossim, vê-se uma concentração em ambos os órgãos de organizações com sede em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Uma vez que a sede do CNPCT e do CNDH é a capital federal, a proximidade de entidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, além, propriamente, de Brasília, é favorável aos encontros e reuniões e reduz os custos de manutenção dos conselhos.

Todavia, a baixa participação de organizações das demais regiões é preocupante, porque tanto pode indicar baixa aderência das preocupações com os Direitos Humanos e o Combate à tortura nessas regiões, como fragilidade organizacional das entidades localizadas distantes do grande eixo econômico do país.

Apreciando as duas composições, vê-se que das entidades da Sociedade Civil que disputaram o processo de escolha no CNDH, 05 (cinco) organismos da sociedade civil de 09 (nove) vagas disponíveis de livre eleição foram reconduzidas, perfazendo 55,55% de recondução. No CNPCT, 08 (oito) das vagas de um total de 12 (doze) foram reeleitas, importando em 66% de recondução, índice maior que no outro órgão colegiado.

Quanto ao decréscimo de entidades na disputa, válido um registro importante, que foi a ocorrência do afastamento inicial e, por fim, o *impeachment* da Presidência da República, Dilma Rousseff.

Ocorreu, então, no bojo das organizações de direitos humanos um duplo movimento, sendo o primeiro no sentido de não integrar qualquer instituição participativa (e até renunciar aos assentos que já possuíam) e, o segundo, de não compor as instituições participativas com a alegação de não legitimar espaços de um governo ilegítimo.

Isso se viu como um movimento organizado, sobretudo, no Conselho Nacional de Direitos das Mulheres e no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária²⁰.

²⁰ Rede Brasil Atual. Conselho das Mulheres tem renúncia coletiva em reação a Temer. Publicado 15/06/2016 12h27, Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2016/06/mulheres-renunciam-cargos-de-conselho-nacional-por-considerar-governo-temer-patriarcal-1776.html>, último acesso em: 16/12/2018.

VALENTE, Fernanda. Justificando. Renúncia coletiva de Conselho Penitenciário expõe Moraes no meio jurídico. 26/01/2017. Disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/01/26/renuncia-coletiva-de-conselho-penitenciario-expoe-moraes-no-meio-juridico/>

Quanto ao esvaziamento nas candidaturas/disputas no CNDH e no CNPCT, subjazem indicados os quantitativos acima, demonstrando uma queda para quase metade, em apenas 02 anos dos recém-criados órgãos colegiados.

Quanto à participação de maior duração, destaca-se a presença do Conselho Federal de Psicologia que integrou os dois colegiados, em todos os seus 02 mandatos. Outra entidade que também participou dos 02 mandatos do CNPCT e do mandato de 2016 no CNDH foi a CUT.

Se, inicialmente, podem não trazer uma ideia principal enquanto missão de defesa de direitos em se comparando com as pautas corporativas/classistas, tanto o CFP como a CUT possuem ampla tradição de participação, mas também de fiscalização de políticas públicas e ações governamentais, não chegando a chamar a atenção a capacidade institucional de se articular e organizar para conquistar os assentos nas instituições participativas em questão.

Quanto ao ingresso de novas entidades, mencione-se a presença da Justiça Global, entidade que não participou do CNDH e nem do CNPCT em 2014, mas em 2016 ingressou em ambos os colegiados. Outra organização que merece a referência é a Conectas, que também não integrou os colegiados em 2014, mas em 2016 ingressou como titular no CNPCT e figurou na suplência do CNDH.

Ambas as organizações (Justiça Global e Conectas) apresentam um perfil mais profissionalizado de organização não governamental, com grande expertise na captação de recursos e alta especialização de seus quadros.

O ingresso dessas duas organizações nas duas instituições participativas pode ser um indicativo de mudança do padrão de atuação delas, passando a incorporar a incidência política em órgãos colegiados no seu vasto repertório, mas antes mais vinculado à judicialização e à atuação em organismos internacionais.

4.5 Dos atos decisórios das Instituições Participativas

O funcionamento das instituições participativas é objeto de avaliação pela literatura. No tocante às resoluções editadas pelo CNPCT, percebe-se que o

instrumento foi majoritariamente utilizado para a auto-regulamentação, o que não destoa do percebido por Lavallo *et alli* (2016).

Todas as resoluções versaram sobre o próprio funcionamento do órgão, o que é em algum grau compreensível por se tratar de um espaço político recentemente constituído:

Quadro 13: Instrumentos de autorregulação do CNPCT

Documento	Teor
Resolução nº 1, de 14 de agosto de 2014.	Aprova o Regimento Interno do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.
Resolução nº 2, de 17 de setembro de 2014.	Institui a Comissão de Seleção para Membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre a competência da Mesa Diretora do CNPCT.
Resolução nº 3, de 01 de setembro de 2015.	Institui a Comissão de Seleção para Membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre a competência da Mesa Diretora do CNPCT.
Resolução nº 4, de 09 de maio de 2016.	Dispõe sobre deliberações, fluxos de informações e notas públicas relativos à prevenção e ao combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, no âmbito do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
Resolução nº 5, de 23 de fevereiro de 2016.	Institui a Comissão Eleitoral responsável pelo processo de eleição dos conselhos de classes profissionais de âmbito nacional e organizações da sociedade civil com atuação relacionada à prevenção e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes para compor o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no biênio 2016-2018.

Resolução nº 6, de 09 de fevereiro de 2017.	Institui a Comissão de Seleção para Membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre a competência da Mesa Diretora do CNPCT
---	---

Fonte: Vinícius Miguel (2018)

Quanto às Notas Públicas do CNPCT, vê-se uma interlocução com vários Poderes. Há o caso de incidência sobre o Legislativo (“Nota Pública de apoio à aprovação dos projetos de lei 7.764/2014 e 404/2015 - Revista Vexatória”, “Nota de Posicionamento contra a redução da maioria penal”), dirigidas ao Executivo Federal (“Nota pública nº 09, de 02 de março de 2016 – sobre o Indulto do Dia das Mulheres”, “Nota pública nº 07, de 24 de fevereiro de 2016 – sobre a Política Nacional de Saúde Mental”, “Nota pública nº 13, de 9 de fevereiro de 2017 - sobre a indicação de Alexandre de Moraes ao STF”) ou ao Judiciário (“Nota pública nº 08, de 02 de março de 2016 – sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Habeas Corpus”).

Alguns casos de relacionamento com unidades federativas também estão presentes, como a “Nota pública sobre caso MEPCT-PE”, “Nota pública nº 14, de 24 de abril de 2017 - sobre o massacre no Mato Grosso” e a “Nota pública nº 15, 22 de agosto de 2017 - mortes no sistema prisional do estado do Rio de Janeiro”.

O CNDH, por seu turno, dispõe de um número maior (e mais complexo) de normativas. Sobre as Resoluções do CNDH, todas as 15 (quinze) do ano de 2015 foram sobre a autorregulamentação.

Assim, aprovou-se Regimento Interno e a Regulamentação de Conferência, dispôs-se sobre o recebimento e o processamento de representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos, sobre o processo apuratório de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e as aplicações de sanções e, finalmente, criou-se comissões temáticas.

No ano de 2016, das 11 (onze) Resoluções, apenas 04 (quatro) versavam especificamente sobre a autorregulamentação, enquanto as outras dispuseram sobre atividades-fim, com recomendações sobre MG, GO, CE, RJ, RO e outros.

Quanto às moções e notas, o CNDH apresenta um perfil mais dinâmico e produtivo que o CNPCT. Com 30 (trinta) notas/moções expedidas, percebe-se uma intensificação do uso desse expediente como ferramenta de resistência às medidas e políticas do Governo Federal.

Ilustrativo disso são os documentos intitulados “Nota Pública de Repúdio à proibição de visitas íntimas no Sistema Penitenciário Federal”, a “Nota Pública de Repúdio ao Parecer 01/2017 da AGU que viola o direito dos povos indígenas aos seus territórios”, a “Nota Pública conjunta contra a ampliação e o financiamento público de leitos em hospitais psiquiátricos” e a “Nota sobre extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos”.

Já as recomendações expedidas pelo CNDH, que se concentram todas no ano de 2017, também acentuam esse perfil de oposição ao Governo Federal. De um total de 10 (dez) recomendações no ano, 06 (seis) foram direcionadas às medidas de iniciativa ou apoiadas pelo Governo Michel Temer (PMDB) no contexto pós-*impeachment*. São as recomendações:

- Recomendação nº 02, de 10 de março de 2017, sobre a Lista Suja do Trabalho Escravo.

- Recomendação nº 03, de 10 de março de 2017, sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287/2017 (Reforma da Previdência).

- Recomendação nº 04, de 26 de abril de 2017, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 6787/2026 (Reforma Trabalhista).

- Recomendação nº 05- MP 759, de 02 de maio de 2017, sobre a MP 759, regularização fundiária urbana e rural.

- Recomendação nº 07, de 25 de outubro de 2017, sobre violações de direitos humanos causadas pela política econômica brasileira e pela Emenda do “Teto dos Gastos”.

- Recomendação nº 08, de 25 de outubro de 2017, sobre orçamentos destinados à participação e controle social.

Portanto, por todos os instrumentos existentes, os dois colegiados passam a adotar um perfil diferenciado na configuração política após o *impeachment*, atuando dentro da instituição participativa para fazer a crítica, a resistência e até o enfrentamento aos direcionamentos do Governo Temer.

Quanto aos Relatórios produzidos pelo CNDH apresentam o seguinte padrão, expresso no quadro 14

Quadro y: Perfil dos relatórios produzidos pelo CNDH

Título	Temática	Populações com Direitos Violados	Violadores/as indicados/	Estado
Relatório do Grupo de Trabalho sobre População de Rua nos Estados do Sudeste	Direitos Sociais e Econômicos	População de Rua	Omissão estatal	SP
Relatório sobre Violações de Direitos Humanos na Mídia Brasileira	Direitos Sociais, Econômicos e Culturais; Liberdade de Imprensa	População em Situação de Encarceramento	Empresas (Imprensa)	Vários estados
Relatório parcial - Missão CNDH Belo Monte/ Belo Sun	Direitos Sociais, Econômicos e Culturais; Meio Ambiente. Conflitos socioambientais	População Atingida pelo Megaempreendimento	Empresas; Estado brasileiro	PA
Relatório da Missão do CNDH em relação à População Atingida pela Implementação da UHE Belo Monte	Direitos Sociais, Econômicos e Culturais; Meio Ambiente. Conflitos	Povos indígenas, ribeirinhos, demais populações em situação	Empresas; Estado brasileiro	PA

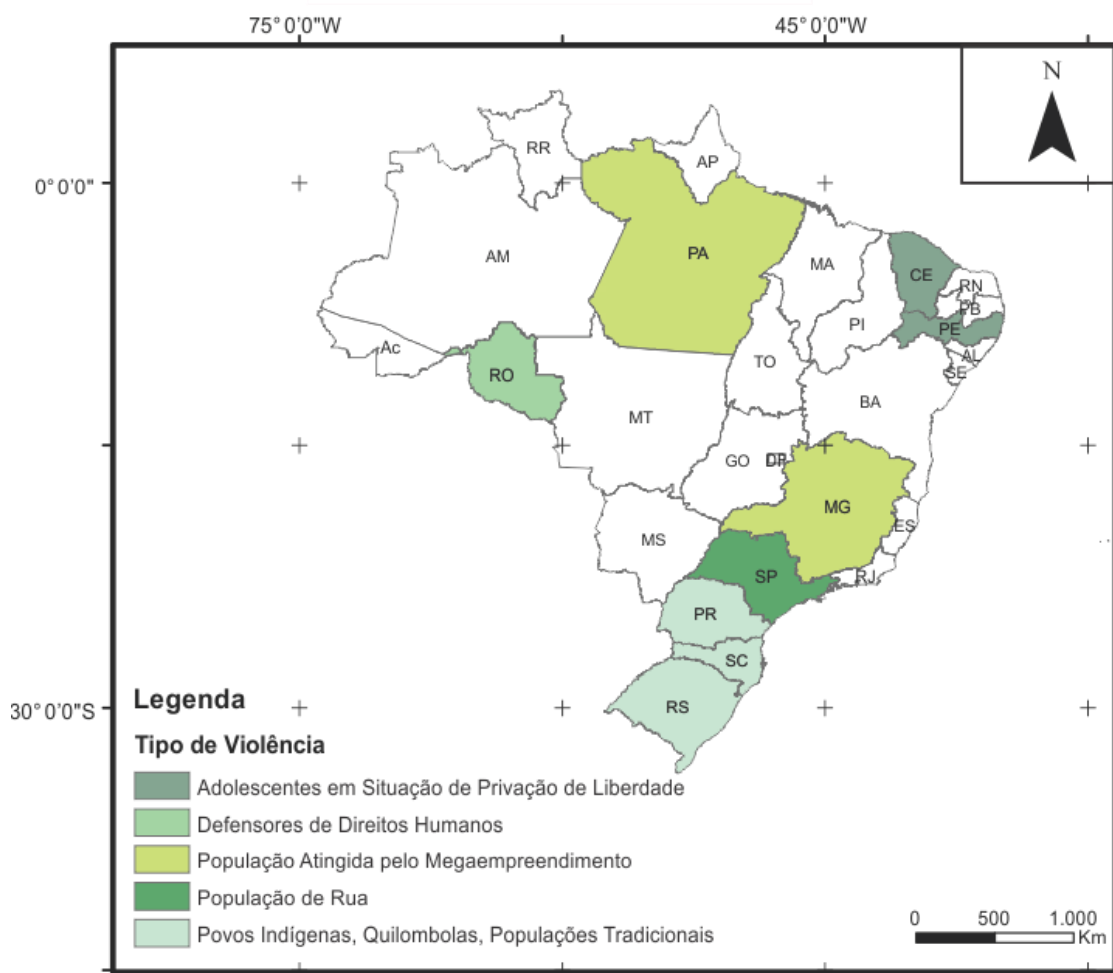
	socioambientais	de vulnerabilidade		
Relatório do Grupo de Trabalho do Sistema Socioeducativo do Ceará	Liberdade, Integridade Física, Vida	Adolescentes em Situação de Privação de Liberdade	Agentes do Governo do Estado	CE
Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos dos Povos Indígenas da Região Sul	Direitos econômicos, sociais e culturais; Meio Ambiente; Conflitos socioambientais	Povos Indígenas, Quilombolas, Populações Tradicionais	Omissão Estatal	RS, SC e PR
Relatório do Grupo de Trabalho sobre Defensores de Direitos Humanos ameaçados no Estado de Rondônia	Integridade Física, Vida; Conflitos socioambientais; Questão Agrária	Defensores de Direitos Humanos	Proprietários de Terra, Omissão Estatal	RO
Relatório - Visitas ao Sistema Socioeducativo em Pernambuco	Integridade Física, Vida	Adolescente em Situação de Privação de Liberdade	Agentes do Governo do Estado	PE
Relatório final - Rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce	Integridade Física, Vida; Meio Ambiente, Conflitos socioambientais	População atingida pelo megaempreendimento	Empresas; Estado brasileiro	MG
Relatório final -	Integridade	Adolescentes	Agentes do	CE

Violações de direitos humanos do Sistema Socioeducativo do Ceará	Física, Vida;	em Situação de Privação de Liberdade	Governo do Estado	
--	---------------	--------------------------------------	-------------------	--

Fonte: Vinícius Miguel (2018)

No tocante à distribuição espacial da localização de violações de direitos, temos a seguinte localização, demonstrada na figura 5.

Figura 5: Mapa de violações de direitos no Brasil, 2016.



Fonte: Reginaldo Martins da Silva de Souza (2018)

Parece haver um predomínio de produtos de atuação do CNDH, materializados em seus relatórios de violações e direitos, na região sul e sudeste, podendo tal dado seguir a própria origem dos integrantes de seus colegiados, como

descrito anteriormente, com a conseguinte sobrerrepresentação e relacionamento entre origem geográfica dos/as conselheiros/as e a investigação de práticas violatórias de direitos.

Há um equilíbrio no temário, inclusive, contrariando o senso comum de que o objeto da prática de Direitos Humanos seria uma “defesa de encarcerados”²¹.

Embora presente a questão do encarceramento, principalmente de adolescentes à luz de massivas violações documentadas nos Relatórios dos Estados do Ceará e Pernambuco, vários outros grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como População em Situação de Rua ou Atingidos por Grandes Empreendimentos (casos de MG e PA) ou grupos minoritários, como a situação de Povos Indígenas (casos da Região Sul) foram registrados pelas/os integrantes da instituição participativa.

No padrão de violações historiadas, percebe-se um acentuado número de ocasiões em que o fenômeno da violência foi desencadeado ou perpetuado por agentes públicos ou possibilitado e perpetuado pela omissão estatal.

Não que diversos atos violatórios de direitos não tenham sido praticados por pessoas jurídicas de direito privado com finalidade econômico-lucrativa (caso dos veículos de comunicação ou de empreendimentos vinculados ao MG e PA), mas há um proeminente papel do Estado brasileiro (ou de Governos Estaduais) nas práticas e discursos de negação de direitos.

²¹ Aliás, crítica essa feita de longa data, não encontrando subsídios senão na discriminação e preconceitos de toda ordem, fomentados por um irracional ódio social, como muito bem ilustra Tereza Caldeira (1991):

“Uma vez feita a associação direitos humanos = privilégios para bandidos, foi fácil destruir a legitimidade dos direitos que estavam sendo reivindicados, e dos seus defensores, tratados como “protetores de bandidos”. Nem mesmo o humanitarismo contido na defesa de direitos humanos para pessoas que estavam sendo torturadas e vivendo sob as piores condições foi capaz de reverter a campanha. O problema é que, além de a população não ver com maus olhos o uso da força contra “bandidos”, os estereótipos disponíveis na sociedade brasileira sobre os criminosos consideram-nos no limite não só da sociedade, como também da humanidade. E, na verdade, no processo de contestação aos direitos humanos parece que esses estereótipos foram cada vez se tornando mais radicais. A imagem dos criminosos foi mais do que enfatizada. Eles foram pintados com as cores fortes do preconceito, da discriminação social e do desvio como estando nas bordas tanto da sociedade quanto da humanidade. Nos discursos contra os direitos humanos os suspeitos são sempre criminosos, e os criminosos são sempre assassinos ou estupradores (ambos menos que humanos), destruindo a honra e a propriedade de honestos trabalhadores e homens de bem” (CALDEIRA, 1991, p. 169).

Esse comportamento dos entes públicos é negativo não só na perspectiva da não prestação do direito, como também contribui para retificar discursos e práticas sociais autoritárias e violentas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese aqui proposta iniciou-se com uma revisão da literatura e delimitação de pesquisas na temática de Democracia e Direitos Humanos enquanto campo de estudos da Ciência Política.

Em seguida, abordaram-se os processos de constituição da Democracia e Direitos Humanos no Brasil, revisitando os períodos da história nacional. Aqui, expôs-se como a agenda de direitos humanos tornou-se um elemento aglutinador da sociedade civil de enfrentamento à Ditadura Militar e estendeu-se na luta pela Anistia, pela redemocratização e por processos de controle social contra a violência de Estado (GONZÁLEZ, 2010; SILVA, 2014).

No caso em estudo, durante a Ditadura Militar, emergiu uma elite civil contestatória ao regime. É dessa época que juristas e docentes, sobretudo da USP, passam à militância na causa de direitos humanos a partir da sociedade civil, *in casu*, as Comissões de Justiça e Paz, vinculadas à Igreja Católica.

É desse período o ativismo de Hélio Bicudo, Dalmo de Abreu Dallari, Fábio Konder Comparato e José Carlos Dias (CARVALHO, 2010; ENGELMANN e MADEIRA, 2015).

Essa sociedade civil, reprimida e atacada, busca formas extraoficiais de participação diante da negação de espaços e de instituições participativas.

Finalmente, adentrou-se no objeto central, expondo e analisando as recentes instituições participativas, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

A noção de cidadania contém a fórmula de processos participativos no bojo do Estado. Isso se presta para assegurar a ampliada acessibilidade aos seus postos e a periodicidade de disputas políticas de modo não-violento, dentro do devido processo legal-eleitoral.

Em uma categoria menor, a cidadania retorna ao jogo político enquanto direitos e garantias de participação e de direitos negativos ao Estado, vedando ao Poder Político as suas conformações extremadas de autoritarismo; de tal maneira, implica na observância – pelo Estado e por seus agentes – de direitos e da dignidade do indivíduo e grupos sociais.

Falar em processos participativos é, aqui, pensar em um aprofundamento de instituições de Estado de modo a possibilitar a sua autocontenção, tal qual imaginado na Teoria Política clássica, de equilíbrio e moderação entre as funções governamentais.

Como anotou alhures o professor Alfredo Gugliano (2004b), trata-se de encerrar na formulação clássica de democracia, os primados de reforma social e de indagar os fundamentos do próprio debate democrático.

Ante as formulações de autoritarismos e de apropriação privada do público, um processo decisório que seja (mais) participativo é uma forma aperfeiçoada pela legitimação democrática e de salvaguarda de direitos humanos, até impondo alguma circularidade entre Democracia/Direitos.

Atores da sociedade civil partem, assim, para a tomada de espaços e posições institucionais aqui, no caso que se pretende examinar, para 1) uma reforma de forma (a criação e aprofundamento de instrumentais institucionais de participação coletiva) e 2) uma possibilidade de modificação da essência/conteúdo (a natureza do Estado e da sociabilidade humana).

Em um Estado de inacabada democratização e de tamanhas violações, que persistem mesmo após a inscrição promissória de direitos e garantias em seu texto constitucional, órgãos colegiados que possibilitem recepcionar denúncias e, daí, exercer o papel de controle social, são uma inovação institucional relevante.

É perceptível que uma predisposição organizacional do Poder Público e do partido político da coalizão governante tem forte tendência à recepção de entidades da sociedade civil e da modelagem de instituições participativas.

É sob o Governo Collor que o Brasil aderiu a vários tratados internacionais de direitos humanos. Sob o Governo Itamar Franco, o então chanceler Fernando Henrique Cardoso, atuou na oitiva e recepção de documentos da sociedade civil com vistas à participação na Conferência de Viena (em 1993) e que seria a base para, em 1996, formular o Plano Nacional de Direitos Humanos. Com a estruturação de uma secretaria, com posição política de ministério, já sob a Presidência de FHC, as demandas sociais foram levadas para o Estado.

Essas demandas sociais apresentaram-se substancializadas nos vários Planos Nacionais de Direitos Humanos, sendo eles o Decreto 1.904, de 13 de maio

de 1996, Programa Nacional de Direitos Humanos (PNHD – 1), o Decreto 4.229, de 13 de maio de 2002, Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH – 2) e, por fim, o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH - 3) (GONZÁLEZ, 2010).

Sob os 13 anos do Governo PT (Lula e Dilma Rousseff) ocorreu um processo de estruturação e redesenho institucional participativo que deu novas dimensões às relações Estado e Sociedade (MADEIRA, 2015).

A realização de inúmeras Conferências Públicas, reorganização e empoderamento de instituições participativas então existentes e criação de outras foi uma tônica do Governo PT, levando as experiências e práticas até então testadas em escala local para a dimensão nacional. Essa fase de maior democracia participativa culmina com os decretos do Executivo Federal, já durante o Governo Dilma, de criação da Política Nacional de Participação e do Sistema Nacional de Participação Social.

A despeito disso, mesmo sob a égide de governos do PT, os recuos (ou poucos avanços) são perceptíveis, com a dificuldade do avanço em muitos temas, como a pauta LGBTTIQI, direitos de mulheres e temas sensíveis, sobretudo por conta do *status quo* conservador (ALMEIDA, 2011; CICONELLO, 2011). Nada tão evidenciado e marcado por retrocessos com as alterações anotadas sob o breve período Temer (GARCIA e CALDERARO, 2017)

No tocante à Sociedade Civil, por seus atores, aqui merecem algumas anotações. No fim dos anos 1980 e década de 1990, no caso brasileiro, tínhamos uma profusão de associações e movimentos sociais, com capilaridade social e/ou geográfica, esse formato de organizações é suplantado por corpos diretivos hiperespecializados de fundações privadas e ONGs profissionalizadas.

Enquanto remodelagem de cidadania e representatividade, as formas anteriores de sociedade civil são deslocadas, abrindo espaço as ONGs e o que se convencionou designar como Terceiro Setor.

Essas formatações esvaziam o sentido político da sociedade civil e, em alguns casos, leva a uma grande fragmentação de pautas. O caráter apolítico dessas novas organizações alega deter um saber tecnocrata e ser representativo da

sociedade, mesmo tendo limitadíssimo escopo e pouca densidade social, parecem originar, finalmente, um déficit participativo.

A maior qualificação e especialização de profissionais de direitos humanos e seus órgãos da sociedade civil deveria ser acompanhada de maiores vínculos societais, aumentando a relação e sinergia com movimentos sociais, partidos políticos e demais instâncias da sociedade.

A dimensão ético-política da luta pelo aprofundamento da democracia participativa e de defesa da igualdade e redução da pobreza que emergia no contexto da redemocratização brasileira se modifica, sendo concebida uma atuação com a natureza de filantropia pontual.

Na temática da relação Estado e Sociedade, as entidades que compuseram (ou compõe) as instituições participativas de direitos humanos não limitaram sua atuação àquela arena, ao contrário, atuaram também com *advocacy*, elaboração de relatórios e pesquisas, bem como uma ampla tática de judicialização tanto nacional como internacional.

Por meio da atuação dos atores da sociedade civil organizados nas instituições participativas em estudo, vê-se que eles não buscaram apenas ocupar espaços destinados nas instituições participativas, mas transformar e remodelar políticas dos Poderes.

No repertório de táticas e estratégias da sociedade civil em defesa de direitos, não é possível apontar que a participação institucionalizada possui uma primazia, contudo se demonstrou como uma alternativa ou uma ação em complementaridade às demais opções citadas, contribuindo para a visibilização de denúncias dos casos de violações de direitos.

Por meio da incidência e atuação da sociedade civil nas instituições participativas de direitos humanos, viu-se uma modalidade de intervenção política qualificada. Também, por meio da inter-relação entre os vários atores da sociedade civil, nota-se uma potencialização de estratégias de denúncias.

De tal modo, canais de participação e desenhos institucionais favoráveis serviram para um melhor aprofundamento democrático e interação social. As instituições participativas de direitos humanos propiciaram um conjunto de

intervenções, como deliberação, debate, negociação entre atores da sociedade e do Estado, fiscalização de violações e incidência em processos decisórios coletivos.

A atuação da sociedade civil nas instituições participativas (a participação institucionalizada) em exame demonstrou um dado interessante enquanto modificação de seu padrão de atuação em relação ao período do 2º Governo Dilma Rousseff e o período subsequente à sua deposição e assunção de Michel Temer à Presidência da República.

O *output* foi um maior enfrentamento, ainda que discursivo-simbólico, no momento de fragilização democrática resultante do golpe elitista e conservador nucleado no parlamento, bem como a imposição de uma agenda de retrocessos em temas sensíveis de direitos.

Assim, com o advento do Governo Temer, embora se possa especular uma eventual crise de confiabilidade nas instituições participativas a partir do significativo declínio de entidades da sociedade civil interessadas em compor os órgãos colegiados, aquelas organizações que ali ingressaram após a eleição, passaram a mais avidamente fazer resistência e denúncias a partir de tal *locus* privilegiado.

Dotaram-se, assim, as instituições participativas, de certa autonomia para com os atos de governo, permitindo a pluralização de ideias e o contraponto à marcha de retirada de direitos.

No tocante a um exame de efetividade das instituições participativas, considera-se que uma maior participação é um ganho qualitativo no percurso democrático.

A eficácia de instituições participativas de direitos humanos é complexa em razão de sua notável especificidade: tais órgãos escapam da tradicional perspectiva de política pública, não possuindo indicadores simples. Em outros termos, como mensurar uma violação de direitos? Que indicativos podem capturar a complexa realidade do sofrimento humano decorrente de violações de direitos em um caráter geral? Ademais, como medir o caráter contramajoritário e representativo de minorias dessas instituições participativas?

Em tempos de “des-emancipação”, com as severas críticas ao modelo democrático representativo e sua pauta individualista, bem como as ingerências e influências do mercado e agendas econômicas no sistema político-eleitoral, que

anunciam um caminho tortuoso e possível decadência do sufrágio universal até mesmo como um valor em si, com o declínio de confiabilidade e de legitimidade dos sistemas políticos (GUGLIANO, 2004a; LOSURDO, 2004).

Outros processos participativos, com a inserção da sociedade civil no bojo do controle social e da formulação de políticas, podem ser uma proposta minimamente emancipadora.

De um modo geral, o aprofundamento da participação, com a criação de duas instituições participativas específicas para a temática de direitos, importa na possibilidade de escrita de um novo capítulo da trajetória democrática no período mais recente.

A consolidação de tais instituições participativas ainda não está assegurada.

Este trabalho encerra-se antes de um estudo comparativo mais amplo, sendo marcado pela ruptura institucional de caráter conservador, com a deposição de Dilma e assunção de Temer e é impossível prever como os espaços em questão serão preservados e como se comportarão os atores da sociedade civil no vindouro governo de Jair Bolsonaro (PSL), que eleitoralmente empregou uma retórica contra minorias e direitos humanos.

Rememorando nosso passado trágico, inclusive o período muito recente, bem como os históricos de violência com a redemocratização, temos ainda um longo e inacabado percurso.

Como lembra Pedro Demo em publicação do IPEA, "A constatação realista de nossa pequenez histórica em termos de cidadania e direitos humanos não pode frutificar em desânimo ou cinismo, mas servir de base concreta para mudanças urgentemente necessárias" (DEMO e OLIVEIRA, 1995, p. 90).

As mudanças são prementes. Os riscos de retrocessos, enormes.

6. REFERÊNCIAS

AARÃO REIS, Daniel. **Ditadura, anistia e reconciliação**. Estudos Históricos, vol. 23, n. 45, janeiro-junho 2010, p.171-186.

ADORNO, Sergio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. Tese (livre-docência) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em <http://www.nevusp.org/downloads/down187.pdf>, último acesso em: 10/12/2018.

_____. **Insegurança versus direitos humanos — entre a lei e a ordem**. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, v.11, n.2, 2000.

ALMEIDA, Wellington Lourenço de. **A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula**. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 230-238, jul./dez. 2011.

ALMEIDA, Wellington. **Políticas Públicas e Direitos Humanos no Brasil: revisitando a história recente**. Série Textos de Discussão CEAG/UnB. Brasília, 2013. Disponível em <http://site.ceag.unb.br/ceagarquivos/public/arquivos/biblioteca/3033c70eae23d3fc56eefa22e63d32e0.pdf>, último acesso em: 10/12/2018.

ALONSO, Isabel Villaseñor. **La democracia y los derechos humanos: una relación compleja**. *Foro Internacional*. Vol. 55, No. 4 (222) (OCTUBRE-DICIEMBRE, 2015), pp. 1115-1138.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Direitos humanos, cidadania e globalização**. *Lua Nova*. 2000, n. 50, p.185-206.

_____. **É preciso salvar os direitos humanos!** *Lua Nova*, 2012, n. 86, p.51-88.

AMARAL Júnior, José Levi Mello. Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública**. Sequência (Florianópolis), Dez 2013, no. 67, p.335-356.

ANISTIA Internacional Brasil. **A tortura em 2014: 30 anos de promessas não cumpridas**. S. I., 2014. Disponível em <https://anistia.org.br/direitos-humanos/publicacoes/tortura-em-2014/>, último acesso em: 10/12/2018.

_____. **“Eles entram atirando”**: policiamento de comunidades socialmente excluídas. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em:

<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/areadeatuacao/torviolpolsist/Anistia%20Internacional%20-%20Eles%20entram%20atirando%20-%20versao%20basica.pdf>, último acesso em: 10/12/2018.

_____. **"Você matou meu filho!"**: Homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. RJ, 2015. Disponível em: https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf, último acesso em: 10/12/2018.

ARISTÓTELES. Política. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, pp. 141-242.

ARRETICHE, Marta. **Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 33, n. 96, e339613, 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092018000100508&lng=en&nrm=iso>. access on 19 May 2018. Epub Jan 08, 2018. <http://dx.doi.org/10.17666/339613/2018>, último acesso em: 10/12/2018.

_____. (2015). **Conclusões “As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades”**. in M. Arretiche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo: Editora da Unesp/CEM-USP.

ARNS, D. P. E.; PROJETO BRASIL NUNCA MAIS. **Brasil: Nunca Mais – um relato para a história**. São Paulo: Vozes, 1985.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008 p.43-64.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Prevenção integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil**. *Rev. katálysis*, Jun 2006, vol.9, no.1, p.38-42.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. **Estado e ONG's no Brasil: acordos e controvérsias a propósito de Direitos Humanos (1994-2002)**. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2007.

BARREIRA, César. **Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública**. *São Paulo Perspec.*, Mar 2004, vol.18, no.1, p.77-86.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BATISTA, Vera Malaguti. **Criminologia e política criminal**. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro: vol. 1. no.2, julho/dezembro 2009, p. 20-39.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis**. Drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAXI, Upendra. **The future of human rights**. New Delhi: OUP, 2002.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo Perspec., Mar 2004, vol.18, no.1, p.119-131.

BENHABIB, Seyla. **Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática**. p. 47-80. In WERLE, Denilson Luiz & MELO, Rúrion Soares (orgs.). Democracia deliberativa. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

BENVENUTO, Jayme. **Universalismo, relativismo e direitos humanos: uma revisita contingente**. *Lua Nova*, Abr 2015, n. 94, p.117-142.

BERNARDI, Bruno Boti. **O sistema interamericano de direitos humanos e a justiça de transição no México**. *Lua Nova*, Abr 2015, n. 94, p.143-179.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. SP: Paz e Terra, 1997.

BOCCO, Fernanda; NASCIMENTO, Maria Livia; COIMBRA, Cecília. **A segurança criminal como espetáculo para ocultar a insegurança social: entrevista com Loïc Wacquant**. *Fractal. Rev. Psicol.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 319-329, June 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922008000100028&lng=en&nrm=iso>. access on 19 May 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-02922008000100028>, último acesso em: 10/12/2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BORON, Atilio. **Estado, capitalismo y democracia en America Latina**. Coleccion Secretaria Ejecutiva, Clacso. Buenos Aires, 2003.

_____, Atilio A. **La sociedad civil después del diluvio neoliberal**. En libro: La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Emir Sader (comp.) y Pablo Gentili (comp.). 2ª. ed. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 192.

BOSCHI, R. **Corporativismo societal, a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro**. *Insight Inteligência*, v. 48, p. 1-20, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil** / Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília : Presidência da República, 2015.

_____. República Federativa. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946.

_____. República Federativa. **Lei 12.847**, de 02 de agosto de 2013.

_____. República Federativa. **Lei 12.986**, de 2 de junho de 2014.

_____. República Federativa. **Lei 4.319**, de 16 de março de 1964.

BUTLER, Judith. **Quadros da Guerra – quando a vida é passível de luto?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Direitos humanos ou ‘privilégios de bandidos’?**. *Novos Estudos - Cebrap*, 30: 162-174, 1991.

CALI, B. F. (orgs.). **The legalization of human rights: multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law**. London: Routledge, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final**. CPI destinada a investigar casos de tortura e maus-tratos praticados por agentes públicos. Requerimento nº 12/2000, do Sr. Deputado Nilmário Miranda e Outros. Criação: 10/09/2002 Constituição: 07/11/2002 Instalação: 13/11/2002. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpitortu/relatoriofinal.pdf>, último acesso em: 10/12/2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final**. Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro. Presidente: Deputado Alberto Fraga. Relator: Deputado Sérgio Brito. Brasília, agosto de 2015. Disponível em http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/31899/cpi_sistema_carcerario.pdf?sequence=1, último acesso em 10/12/2018.

CAMBIAGHI, Cristina Timponi; VANNUCHI, Paulo. *Lua Nova*, Dez 2013, n. 90, p.133-163.

CANFORA, Luciano. **Crítica da retórica democrática**. SP: Estação Liberdade, 2007.

CARDENAS, Sonia. **Mainstreaming Human Rights: Publishing Trends in Political Science**. PS: *Political Science and Politics*, Vol. 42, No. 1 (Jan., 2009), pp. 161-166.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 17a ed. RJ: Civilização Brasileira, 2013.

CARVALHO, Marco Antonio. **TD 1496 - Estado e Direitos Humanos no Brasil: Do AI-5 ao I Programa Nacional de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Rev. katálysis, Jun 2011, vol.14, no.1, p.59-67.

CHRISTIANO, Thomas. **An Instrumental Argument for a Human Right to Democracy**. *Philosophy & Public Affairs* 39(2), 2011, pp. 142–176.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. **Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência**. *Psicol. estud.*, Maringá , v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000.

_____. **Tortura ontem e hoje: resgatando uma certa história**. *Psicol. estud.*, Maringá , v. 6, n. 2, p. 11-19, dez. 2001.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos = Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter-American Commission on Human Rights**. 31 de dezembro de 2009. Disponível em <http://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>, último acesso em: 10/12/2018.

Comissão Nacional da Verdade do Estado de São Paulo. **Relatório - Tomo I - Parte III - A Atuação dos Advogados na Defesa dos Presos Políticos**. Estado de São Paulo, s. d. Disponível em http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/I_Tomo_Parte_3_A-atuacao-dos-advogados-na-defesa-dos-presos-politicos.pdf , último acesso em: 10/12/2018.

Comissão Nacional da Verdade. **Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade**. Volume I. p. 842-93. Disponível em http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf S. I., 10 de dezembro de 2014.

COMPARATO, Bruno Konder. **Memória e silêncio: a espoliação das lembranças**. *Lua Nova*, Ago 2014, n. 92, p.145-176.

CORTES, S. M. V. **“Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde”**. Sociologias, Porto Alegre, vol. 7, p. 2002.

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Relatório sobre as violações de Direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Brasília – DF: 2018.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Cidadania nos presídios**. 2015. Disponível em < www.cnj.jus.br > Acesso 03 nov. 2017.

CRUZ, Sebastião Velasco e. **Notas sobre o paradoxo dos direitos humanos e as relações hemisféricas**. *Lua Nova*, 2012, n. 86, p.17-50.

DA MATTA, Roberto. **“Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil”**. In: Da MATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

_____. **“Cidadania: A questão da cidadania num universo relacional”**. in R. Da MATTA, A casa & a rua. Rio de Janeiro, Guanabara/Kooga, 1991.

DAHL, Robert. **La democracia y sus criticos**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1992.

DAVENPORT, Christian. **Human Rights and the Democratic Proposition**. The Journal of Conflict Resolution. v. 43, n. 1 (Feb, 1999), pp. 92-116.

DEL ALCÁZAR GARRIDO, Joan. **A "imunidade soberana" de Pinochet contestada**. *Lua Nova*, 2000, n. 49, p.113-133.

DEMO, Pedro e OLIVEIRA, Liliane Lúcia Nunes de Aranha. **TD 0391 - Cidadania e Direitos Humanos - Sob o Olhar das Políticas Públicas**. RJ: IPEA, 1995.

DOUZINAS, Costas. **El fin(al) de los derechos humanos**. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 22, 2008, pp. 6-34.

DONNELLY, Jack. **Human Rights, Democracy, and Development**. *Human Rights Quarterly* Vol. 21, No. 3 (Aug., 1999), pp. 608-632.

ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, Lígia Mori. A causa e as políticas de direitos humanos no Brasil. Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 75, p. 623-637, Set./Dez. 2015.

ESTÉVEZ, Ariadna. **Por uma conceitualização sociopolítica dos direitos humanos a partir da experiência latino-americana**. *Lua Nova*, 2012, n. 86, p.221-248.

EVANS, Tony. **If Democracy, Then Human Rights?** *Third World Quarterly*. Vol. 22, No. 4 (Aug), 2001, p. 623 - 642.

FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão.** Estudos Avançados, 11 (30), 1997.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 5ª Ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais.** 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change.** International Organization / Volume 52 / Issue 04 / September 1998, pp 887 - 917.

FLORES RENTERIA, Joel. **Justicia y derechos humanos.** Política y Cultura [en línea] 2011, (Sin mes) [Fecha de consulta: 19 de mayo de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26718442003>> ISSN 0188-7742 último acesso em: 10/12/2018.

FREIRE JUNIOR, Olival; CLEMENTE, José Eduardo Ferraz. **O CNPq, a operação retorno e a batalha das torradeiras: os limites da política de C&T no Regime Militar.** In: DIAS, André Luis Mattedi; COELHO NETO, Eurelino Teixeira; LEITE, Márcia Maria da Silva Barreiros (orgs). História, cultura e poder. Salvador: UEFS, 2010.

GALLO, Carlos Artur. **Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação.** Estud. sociol. Araraquara v.20 n.39 p.327-345 jul-dez. 2015.

GARCIA, Luciana Silva e CALDERARO, Fernanda. **A fragilização das estruturas federais de direitos humanos no Brasil pós ruptura institucional de 2016.** Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos. Bauru, v. 5, n. 2, p. 211-232, jul./dez., 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBAL WITNESS. **En Terreno Peligroso.** Londres: 2015.

GONZÁLEZ, Anahí. **Límites a la Universalidad de los Derechos Humanos: Representaciones Sociales en el Sistema Judicial sobre los Migrantes Internacionales como Titulares de Derechos.** *Dados*, Mar 2017, vol. 60, n.1, p.45-78.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **A política de promoção aos direitos humanos no Governo Lula.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 4, n. 2, pp. 107-135, 2010.

_____. **Direitos humanos e democracia na transição brasileira: OAB, CNBB e Anistia Internacional.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 1994.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **A crise política como solução?** *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, São Paulo, n. 3, jan-jun. 2004a.

_____. **Brasil, país del futuro? Reflexiones sobre la democracia brasileña.** *America latina Hoy*, Madri, Espanha, v. 14, n. 14, p. 23-29, 1996.

_____. **Democracia, participação e deliberação.** Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 4. n. 2, jul.-dez. 2004b.

HAFNER-BURTON, Emilie; RON, James. **Seeing Double: Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes.** *World Politics* 61 (July, 2009).

HULLEN, Angélica Cristina Nagel. **Cidadania e direitos sociais no brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais.** *Rev. Secr. Trib. perm. revis.* Ano 6, n. 11; Abril 2018; p. 213-227.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal.** Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. Nova York, 2009.

HUNT, Lynn. **O romance e as origens dos Direitos Humanos: interseções entre história, psicologia e literatura.** *Varia hist.*, Belo Horizonte, v. 21, n. 34, p. 267-288, July 2005.

IPSA. **RC26 - Human Rights.** Disponível em <https://www.ipsa.org/research-committees/rc26>; acesso em 15 de novembro de 2018.

KHALED JR, Salah. **Ordem e progresso: a invenção do Brasil e a gênese do autoritarismo nosso de cada dia.** RJ: Lumen Juris, 2014.

KOERNER, Andrei. **O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar.** *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.53, pp.143-157.

_____. **Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos.** *Lua Nova*, 2002, n. 57, p.87-111.

KOLKER, Tânia. **Tortura e Impunidade – danos psicológicos e efeitos de subjetivação.** In: (org) Coordenação de Combate à Tortura, Secretaria de Direitos Humanos (org.). *Tortura*. 2010. p. 170-195.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1976.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** SP: Companhia das Letras, 1988.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.** Madrid: Siglo XXI, 1987.

LANDMAN, Todd. **The Political Science of Human Rights.** *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 3 (Jul., 2005), pp. 549-572.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas.** *Dados* [online]. 2016, vol.59, n.3, pp.609-650. ISSN 0011-5258.

LIMA, Raquel da Cruz. **A emergência da responsabilidade criminal individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.** *Lua Nova*, 2012, n. 86, p.187-220.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETO, Jacqueline; Bueno, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil.** *Soc. estado.*, Abr 2015, vol.30, no.1, p.123-144.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil.** *Rev. direito GV*, Abr 2016, vol.12, no.1, p.49-85.

LISTER, Matthew. **There is No Human Right to Democracy.** But May We Promote It Anyway? *Stanford Journal of International Law* 48 (2):257, 2012.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou Bonapartismo.** Triunfo e Decadência do sufrágio universal. trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ / Editora UNESP, 2004.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** *Lua Nova*, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

LUNA, Naara. **A Polêmica do Aborto e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos.** *Dados*, Mar 2014, vol.57, no.1, p.237-275. ISSN 0011-5258

MACHADO, Diego Pereira. **Direitos Humanos.** Salvador: JusPodium, 2014.

MADEIRA, Lígia Mori. **Compliance: a (rara) aplicação de instrumentos internacionais de proteção a direitos humanos pelos tribunais intermediários no Brasil.** *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Dez 2016, n. 21, p. 45-76.

_____. **Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização.** In Demarco, Diogo Joel (org.). *Gestão pública, município e federação.* Porto Alegre : UFRGS, 2015. p. 75-106. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/134038?locale-attribute=es>, último acesso em: 10/12/2018.

MARTINS, Marco António Baptista; LIBÓRIO, Tânia Sofia. **A cooperação entre a AMI e o Brasil: situações e emergências.** *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Abr 2017, n. 22, p.129-160.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. **Origem, sentido e futuro dos Direitos Humanos: reflexões para uma nova agenda.** In: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, Ano1, vol. 1, jan.-jul., 2004, p. 7-18.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. **Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional – algumas considerações sobre a Historiografia.** *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 5, n. 10, a. 2013. p. 06 - 38.

MILLER, David. **Is there a human right to democracy?.** *CSSJ Working Paper SJ032* April 2015, pp. 1-22.

MOLINA, Fulvia. **Arte, memória e direitos humanos.** *Lua Nova*, Dez 2015, n. 96, p.101-115.

Movimento Nacional de Direitos Humanos. **Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade.** Brasília, MNDH/SEDH, 2004.

NAGAMINE, Renata Reverendo Vidal K. **Os direitos de pessoas LGBTI em Uganda: redes transnacionais de advocacy e a lei anti-homossexualidade.** *Lua Nova*, Ago 2014, n. 92, p.273-302.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **Estado e Direitos Humanos no Brasil: do AI-5 ao I Programa Nacional de Direitos Humanos.** Texto para Discussão nº 1496. Rio de Janeiro: Maio de 2010.

NEVES, Raphael. **Uma Comissão da Verdade no Brasil? Desafios e perspectivas para integrar direitos humanos e democracia.** *Lua Nova*, 2012, n. 86, p.155-186.

O'DONNELL, Guillermo. **Acerca del estado, la democratización algunos problemas conceptuales.** *Desarrollo Economico - Rev. de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), vol. 33, N 130, julio-set 1993 (pp. 163-184).

_____. **Democracia Delegativa.** *Novos Estudos*. Nº 31, Outubro de 1991.

_____. **Democracia y Estado de Derecho.** *Journal of Democracy*. Volumen 15, n. 4, Octubre, 2004, p.32-46.

_____. **Estado, democratización y ciudadanía.** *Revista Nueva Sociedad* “governabilidad ¿sueño o democracia?” Nº 128. Caracas, Venezuela, noviembre/diciembre 1993.

_____ ; SCHMITTER, Philippe. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões**. Trad de Adail U. Sobral. São Paulo: Vértice, Editora dos Tribunais, 1988.

OLIVEIRA, Luciano. **Do nunca mais ao eterno retorno: uma reflexão sobre a tortura no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. **Concepções de igualdade e cidadania. Contemporânea**. *Revista de Sociologia da UFSCar*, 1:35-48. 2011.

_____, Luís. **Racismo, direitos e cidadania**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 81-93, Apr. 2004.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015 – Síntese**. Disponível em: <
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf > Acesso em 15 out. 2017.

_____. Organização das Nações Unidas. **Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil**. Genebra: General A, s.d.

PENNA FILHO, Pio. **O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979)**. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2009, vol.52, n.2, pp.43-62.

PETER, Fabienne. **The Human Right to Political Participation**. *Journal of Ethics and Social Philosophy* 7:1-16, 2013.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Autoritarismo e transição**. *Revista USP*. Março - Maio, 1991, pp. 45-56.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. **Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século**. *Pesquisa*, São Paulo, n. 11, p. 53-70, 1998.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas**. *Estudos Avançados*, n. 11 (30), 1997, p. 117-134.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-lo para o português?** *Rev. Adm. Pública* [online]. 2009, vol.43, n.6, pp.1343-1368.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTALES, Carlos. **Para onde vai o multilateralismo nas américas?: projetos superpostos num período de mudanças globais.** *Lua Nova*, Dez 2013, n. 90, p. 203-241.

REIS, Rossana Rocha. **O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil.** *Lua Nova*, 2012, n. 86, p.89-122.

RICOLDI, Arlene Martinez. **Temas em Direitos Humanos de uma organização da Paraíba e o master frames de Direitos Humanos.** *Lua Nova*, 2012, n. 86, p.123-154.

RIOS, Roger Raupp; Silva, Rodrigo da. **Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação.** *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Abr 2015, n.16, p.11-37. ISSN 0103-3352

RODLEY, Sir Nigel. **'Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment :Visit to Brazil'** (2001) E/CN.4/2001/66/Add.2 Disponível em <http://www.hr-dp.org/contents/1224>, último acesso em: 10/12/2018.

RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e Reforma no Brasil: um desafio histórico-cultural.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1965.

RODRIGUES, Natália Centeno; VERAS NETO, Francisco Quintanilha; TEIXEIRA, Rodrigo Fernandes. **Reminiscências da Violência Estatal: A Reparação Psíquica Através de uma Clínica Política.** *Psicol. cienc. prof.*, Brasília , v. 37, n. spe, p. 133-148, 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932017000500133&lng=en&nrm=iso>. access on 19 May 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3703100002017>, último acesso em: 10/12/2018.

RÜSCHE, Ana; MASCARO, Laura D. M. **Tornar presente o ausente: escrita criativa e reflexão sobre direitos humanos.** *Lua Nova*, Dez 2015, no.96, p.71-87.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

Senado Federal. Relatório Final. **COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO "Assassinato de Jovens"**. Relator Senador Lindbergh Farias. Brasília, junho de 2016. STEINER, Henry. Political Participation as a Human Right. *Harvard Human Rights Journal* 1: 77-134, 1988.

SILVA, Kelly. **Da resistência à violência de Estado a um novo projeto de formação nacional: genealogias das políticas de Direitos Humanos no Brasil.**

Anuário Antropológico, I, 2014. Disponível em <http://aa.revues.org/638>, último acesso em: 10/12/2018.

SINGER, Paul. **Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo**. São Paulo em Perspectiva, 12(2) 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. Estudos Avançados, v. 21, n. 61, p.77-97, 2007.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Obsessão securitária e a cultura do controle**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 20, p. 161-165, jun. 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TAVARES, Laura Ribeiro Soares. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In: **El ajuste estructural en América Latina**. Costos sociales y alternativas. Buenos Aires: CLACSO, 2001. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf>, último acesso em: 10/12/2018.

TAVARES dos SANTOS, José Vicente. **As lutas sociais contra as violências**. Revista de Sociologia Política "Política e Sociedade". v. 6, n. 11, pp. 71-100. UFSC, 2007.

VALENTE, Fernanda. **Justiça de SP decide que PM pode usar bala de borracha em manifestações. Justificando**. Quinta-feira, 9 de Fevereiro de 2017. Disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/09/justica-de-sp-decide-que-pm-pode-usar-bala-de-borracha-em-manifestacoes/>, último acesso em: 10/12/2018.

VELHO, Guilherme. **O desafio da violência**. Estudos Avançados 14 (39), 2000.

VENTURA, Tiago. **Democracia e participação**. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cad. EBAPE*, v. 14, nº 3, Artigo 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016, p. 709-720.

VENTURA, Deisy; HOLZHACKER, Vivian. **Saúde global e direitos humanos: o primeiro caso suspeito de ebola no Brasil**. *Lua Nova*, Ago 2016, n. 98, p.107-140.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

VIGEVAI, Tullo; LIMA, Thiago; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Conflito étnico, direitos humanos e intervenção internacional**. *Dados*, 2008, vol. 51, n.1, p.183-213.

WACQUANT, Loïc. **A política punitiva da marginalidade: revisitando a fusão entre workfare e prisonfare**. Rev. Epos, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, jun. 2012.

Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-700X2012000100002&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 19 maio 2018.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro; Brasília: Cebela, Flacso; Seppir/PR, 2012.

_____. **Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil**. Rio de Janeiro; Brasília: Flacso; SGPR; SNJ; Seppir/PR, 2014.

_____. **Mapa da Violência 2015 - Homicídio de Mulheres no Brasil**. Brasília: 2015.

ZAGO, Luis Henrique. **O método dialético e a análise do real**. *Kriterion* vol.54 n.127, Belo Horizonte Jun., 2013.

ZALUAR, Alba. **Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 13, n. 3, p. 3-17, Sept. 1999.

ZVEIVIL, Daniel G. **Considerações sobre a “nova” vedação do habeas corpus substitutivo de recurso**. Tribuna Virtual – Ano 01 – Edição nº 03 – Abril de 2013. Disponível em http://www.tribunavirtualibccrim.org.br/pdf/Edicao03_01_daniel.PDF, último acesso em: 10/12/2018.

APÊNDICES

Apêndice 1: Instrumento utilizado para a organização dos dados oficiais

Instituição	Quantitativo de Representantes Governamentais	Quantitativo de Representantes da Sociedade Civil	Atos de Auto-regulação	Atos de Atividade fim	Notas Públicas e Moções publicadas (2013-2016)
CNPCT					
CNDH					

Apêndice 2: Lista de notas publicadas pelos CNDH

Nota pública nº 15, 22 de agosto de 2017 - mortes no sistema prisional do estado do Rio de Janeiro

Nota pública nº 14, de 24 de abril de 2017 - sobre o massacre no Mato Grosso

Nota pública nº 13, de 9 de fevereiro de 2017 - sobre a indicação de Alexandre de Moraes ao STF

Nota pública nº 12, de 19 de abril de 2016 - sobre o pronunciamento do deputado Jair Bolsonaro

Nota pública nº 07, de 24 de fevereiro de 2016 – sobre a Política Nacional de Saúde Mental

Nota pública nº 08, de 02 de março de 2016 – sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Habeas Corpus

Nota pública nº 09, de 02 de março de 2016 – sobre o Indulto do Dia das Mulheres

Nota pública nº 10, de 12 de abril de 2016 - Caso Verônica Bolina

Nota pública nº 11, de 15 de abril de 2016, em apoio à desembargadora Kenarik Boujikian

Nota pública sobre concessão de indulto natalino para mulheres

Nota de Posicionamento contra a redução da maioridade penal

Nota pública sobre caso MEPCT-PE

Nota Pública de apoio e solidariedade à atuação do delegado Raphael Zanon

Nota Pública de Repúdio à Homenagem Póstuma ao Coronel Ustra

Nota Pública de apoio à aprovação dos projetos de lei 7.764/2014 e 404/2015 - Revista Vexatória

Apêndice 3: Resoluções publicadas pelo CNPCT

2015:

Resolução nº 01, de 09 de junho de 2015: Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH.

Resolução nº 02, de 31 de agosto de 2015: Aprova o Regulamento Nacional da 12ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos.

Resolução nº 03, de 01 setembro de 2015: Dispõe sobre a Missão do Conselho Nacional dos Direitos Humanos em relação à população atingida pela implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte.

Resolução nº 04, de 03 de setembro de 2015: Dispõe sobre o recebimento e o processamento de representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH.

Resolução nº 05, de 03 de setembro de 2015: Dispõe sobre o processo apuratório de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e as aplicações de sanções, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH.

Resolução nº 06, de outubro de 2015: Institui a Comissão dos Direitos da População em Situação de Rua, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH.

Resolução nº 07, de 03 de dezembro de 2015: Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente dos Direitos da População em Situação de Privação de Liberdade, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH.

Resolução nº 08, de 03 de dezembro de 2015: Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente de Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH.

2016:

Resolução nº 01, de 15 de março de 2016: Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho sobre as Populações Afetadas pelo Rompimento das Barragens da Mineradora Samarco na Bacia do Rio Doce, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Resolução nº 02, de 11 de março de 2016: Recomenda ao Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária de Goiás e ao Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, a exoneração do oficial Ricardo Rocha Batista do Comando de Policiamento da Capital.

Resolução nº 03, de 21 de março de 2016: Aprova o Regimento Interno da 12ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos.

Resolução nº 04, de 16 de maio de 2016: Recomenda ao Governador do Estado do Ceará, Camilo Santana, o afastamento oficial do Secretário Josbertini Clementino do cargo de Secretário de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS).

Resolução nº 05, de 8 de julho de 2016: Recomenda ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro que seja ampliado o efetivo de profissionais com atuação nos plantões dos respectivos órgãos, durante o período dos Jogos olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Resolução nº 06, de 8 de julho de 2016: Recomenda ao Prefeito Municipal do Rio de Janeiro/RJ: I) A adesão à Política Nacional dos Direitos da População em Situação de Rua, com criação do Comitê Gestor Intersetorial; e II) A implantação e o funcionamento de Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.

Resolução nº 07, de 22 de setembro de 2016: Institui a Comissão Eleitoral, com a finalidade de coordenar a eleição de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos para compor o Conselho nacional dos Direitos Humanos – CNDH, referente ao biênio 2016-2018.

Resolução nº 08, de 12 de agosto de 2016: Aprova Relatório sobre os Direitos dos Povos Indígenas e das Comunidades Quilombolas na Região Sul do Brasil.

Resolução nº 09, de 12 de agosto de 2016: Aprova Relatório sobre Defensores de Direitos Humanos Ameaçados no Estado de Rondônia.

Resolução nº 10, de 16 de setembro de 2016: Aprova Relatório sobre Violações de Direitos Humanos na Mídia Brasileira.

Resolução nº 11, de 9 de dezembro de 2016: Dispõe sobre a designação das conselheiras e dos conselheiros do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.