Universidade de São Paulo
Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas
Públicas

Thomaz Ferrari D'Addio

Um novo amanhã: o Programa Nacional de Direitos
Humanos 3

São Paulo
2016

THOMAZ FERRARI D'ADDIO

Um novo amanhã: o Programa Nacional de Direitos Humanos 3

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração: Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Gustavo Bambini de Assis.

São Paulo

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

D'Addio, Thomaz Ferrari

Um novo amanhã : o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 /
Thomaz Ferrari D'Addio, orientador, Luiz Gustavo Bambini de Assis.

– São Paulo, 2016

149 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-
Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes,
Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São
Paulo.

Versão corrigida

1. Direitos humanos. 2. Direitos humanos - Brasil. 3.
Políticas públicas - Brasil. I. Assis, Luiz Gustavo Bambini de,
orient. II. Título

CDD 22.ed. – 323

Nome: D'ADDIO, Thomaz Ferrari.

Título: Um novo amanhã: o Programa Nacional de Direitos Humanos 3

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 05 de abril de 2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração: Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Gustavo Bambini de Assis.

São Paulo
2016

*É tarde,
nenhum sono
repõe o que não vivi.*

*É tarde,
nenhum amanhã
cura a antiga ferida
que em nós sangra.*

*Agora,
que não há sonho
posso, enfim, dormir.*

*Agora
é tarde demais para morrer.*

*Agora,
resta um único desfecho:
de novo, acordar por dentro.*

*E acordar sempre
até que volte a ser cedo.*

Mia Couto

Carvall

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente meus pais, irmãos, amigos e colegas universitários que me apoiaram e me compreenderam durante o processo de estudo, pesquisa e redação desta dissertação.

Agradeço o Professor Gustavo Bambini, meu orientador, que teve papel fundamental na redação final deste trabalho, proporcionando uma rica experiência de troca e desenvolvimento acadêmico.

Agradeço carinhosamente a Professora Lisete Barlach que conhece detalhadamente a minha trajetória acadêmica na pós-graduação.

Agradeço também o Professor Fernando Coelho, que acompanha meu desenvolvimento acadêmico desde a graduação e sempre contribuiu significativamente com meus estudos.

Agradeço o Professor Gilberto Rodrigues, cujos valiosos comentários me auxiliaram notadamente na redação final deste trabalho.

Agradeço a Professora Cecília Olivieri, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, que sempre apoiou os alunos do programa, incentivando a colaboração e troca de experiências, além de nos orientar para os melhores direcionamentos de pesquisa.

Agradeço a Joana Zylbersztajn e Rogério Sottili por gentilmente cederem espaço em suas concorridas agendas para serem entrevistados para esta dissertação.

Agradeço à Edelman Significa – agência de relações públicas, nas pessoas de Gisela Martinez e Cristina Schachtitz, que me permitiram conciliar a condução de um mestrado com minhas atividades profissionais e me apoiaram sempre que preciso.

Agradeço também o Professor Alessandro Soares da Silva, que me acompanhou desde o início de minha trajetória acadêmica e contribuiu de maneira significativa para o meu desenvolvimento como pesquisador.

Por fim, agradeço os acadêmicos, militantes e indivíduos que lutam pelo desenvolvimento dos Direitos Humanos no Brasil e dedico este trabalho à estas pessoas que ajudam a construir um Brasil melhor.

RESUMO

D'ADDIO, Thomaz Ferrari. **Um novo amanhã: o Programa Nacional de Direitos Humanos 3**. 2016. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

No Brasil, foram adotados passos significativos para o reestabelecimento dos Direitos Humanos após o fim do Regime Militar 1964–1985. Um dos mais importantes passos está relacionado à elaboração de Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDHs). A criação destes Programas posicionou os Direitos Humanos no centro de muitas discussões, historicamente eram periféricas, e passaram, então, a desfrutar de uma posição política relevante, uma vez que esses programas representam o discurso oficial do Estado frente aos Direitos Humanos. A intenção de formular o primeiro Programa (1996) nasce da participação do governo brasileiro na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em junho de 1993, que estabeleceu como recomendação específica a realização de tais programas aos países envolvidos. Atualmente, está em vigor o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3), inicialmente lançado pelo Decreto 7.037 em 21 de dezembro de 2009. O PNDH3 passou por intenso debate público, ocupando o centro das discussões políticas durante o início do ano de 2010 e proporcionando uma discussão sobre Direitos Humanos entre o governo federal e entidades opositoras ao plano, como as Forças Armadas, a igreja e o agronegócio. Isso resultou em sua reformulação em 12 de maio de 2010 pelo Decreto 7.177, acarretando em alterações de seu teor. Assim sendo, este trabalho propõe um questionamento sobre a alteração do discurso oficial do governo brasileiro após a reedição do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 pelo olhar do Institucionalismo Discursivo. Esta dissertação também apresenta breve resgate histórico sobre a trajetória dos Direitos Humanos no Brasil e no mundo, revisão essa fundamental para a contextualização da evolução dos Direitos Humanos no Brasil.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Políticas Públicas; Governo Federal; Administração Pública; Instituições Políticas.

ABSTRACT

D'ADDIO, Thomaz Ferrari. **A new tomorrow: the National Human Rights Program 3.** 2016. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Corrected version.

Brazil adopted meaningful steps towards the reestablishment of Human Rights after the end of the Military Regime 1964–1985. One of the most important steps refers to the elaboration of National Human Rights Programs (Programas Nacionais de Direitos Humanos – PNDHs). The creation of this Program has positioned Human Rights in the centre of several historically peripheral discussions, that, then, gained significant political positioning once they represent the official State discourse on Human Rights. The motivation to elaborate the first Program (1996) comes from the participation of the Brazilian government at the 1993 Vienna World Conference on Human Rights, that established as specific recommendation the elaboration of such programs. It is currently operational the third National Human Rights Program (PNDH3), that was initially launched by the Decree 7.037 on December 21st 2009. PNDH3 experienced intense public debate, being the centre of political discussions in the beginning of 2010, generating a Human Rights discussion among the federal government and opposing players, such as Military entities, religious bodies and the agribusiness. This, on May 12th 2010, led to its reformulation, and consequently on modifications of its contents. Therefore, this research has as proposes a discussion, under the Discursive Institutionalism perspective, about the changes on Brazilian governmental discourse after the republishing of the National Human Rights Plan 3. This research also presents a summarized discussion on the historical evolution of Human Rights in Brazil and abroad, a key step to the framing of Brazilian Human Rights path.

Keywords: Human Rights; Public Policies; Federal Government; Public Management; Political Institutions.

Sumário

Introdução	13
1. A pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas	16
1.2 Procedimentos Metodológicos	18
1.2.1 Estudo de Caso	20
1.2.2 Plano de Entrevistas	23
2. Estrutura Teórica	25
2.1 Institucionalismo Discursivo	27
3. Breve resgate histórico dos Direitos Humanos	34
3.1 Os Direitos Humanos no contexto internacional	40
3.1.1 Da Magna Carta à Segunda Guerra Mundial	41
3.1.2 Pós-Segunda Guerra Mundial	47
3.2. Os Direitos Humanos no Brasil	56
3.2.1 Da Constituição de 1824 ao Regime Militar	57
3.2.2 Do Regime Militar aos dias atuais	60
4. O Programa Nacional de Direitos Humanos 3	74
4.1 As origens do Programa Nacional de Direitos Humanos 3	76
4.2 A incorporação de discussões progressistas e os pontos de divergência	79
4.3 Os momentos de discussão do Programa Nacional de Direitos 3	82
4.3.1 Decreto 7.037/2009	85
4.3.2 Decreto 7.177/2010	86
4.3.3 Eleição presidencial de 2010	96
4.3.4 Período 2011-2015	98
4.4 Cobertura de imprensa	100
4.4.1 Folha de São Paulo	100
4.4.2 O Estado de São Paulo	108
4.4.3 O Globo	111
4.4.4 Análise da Cobertura de Imprensa	120
4.5 Pontos não alterados pelo Decreto 7.177/2010	122
4.6 Análise das entrevistas	124
4.7 Análise sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos 3	127
Considerações Finais	131
6.1 Limites e possíveis caminhos para a pesquisa	132
Referências	134

Introdução

O coração é como a árvore — onde quiser volta a nascer.
Mia Couto

Na contemporaneidade, a questão dos Direitos Humanos tem ganhado relevância na agenda política. Particularmente no Brasil, o tema necessitou superar o período do regime militar para consolidar-se como uma questão relevante de governo, transcendendo o discurso pela prática.

O embrião dos Direitos Humanos está na Magna Carta de 1215 e no florescimento das constituições americana (1787) e francesa (1791). Assim, a conceituação de Direitos Humanos é fruto da ideia de “proteger o indivíduo contra a tirania do Estado” (RABBEN, 2004, p. 21), e nasce no contexto das revoluções estadunidense e francesa, portanto, parte dos preceitos do liberalismo e do indivíduo soberano. Como observa Ribeiro (2004, p. 37), “termos como liberdade, democracia e direitos humanos são matrizes discursivas marcadas pela hegemonia ocidental e pelo Iluminismo”. Rabben e Ribeiro (2004) nos sinalizam então o contexto internacional em que se originou o conceito de Direitos Humanos como é atualmente compreendido.

Seu nascimento, contudo, tem data um tanto imprecisa, com origem entre 1945 e 1948; entre o final da Segunda Guerra Mundial, o tribunal de Nuremberg, a criação da Organização das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Também é decisivamente influenciado pelo debate entre liberalismo e socialismo, marcado pela Guerra Fria entre Estados Unidos e seus aliados e União Soviética.

Dessa forma, temos os Direitos Humanos de primeira geração reivindicando direitos civis e políticos, com marcada influência liberal, e os direitos de segunda geração, que advogam por direitos sociais e econômicos, sob influência socialista. Posteriormente, os direitos de terceira geração representam uma evolução da discussão dos direitos de primeira e

segunda gerações para grupos que querem atenção específica, como as reivindicações feministas, LGBT, ecológicas e de privacidade relacionadas ao avanço tecnológico. A evolução histórica dos Direitos Humanos e seus principais documentos são discutidos no quarto capítulo desta dissertação.

No contexto brasileiro, os primeiros passos para o reconhecimento dos Direitos Humanos dão-se na Constituição de 1934, com o reconhecimento de leis trabalhistas de direitos políticos. A sociedade vivencia entre 1964 e 1985 um eclipse dos direitos civis e políticos, reafirmando um rumo digno para os direitos humanos somente com a Constituição Federal de 1988. Realizamos no capítulo quarto breve resgate histórico dos Direitos Humanos no Brasil.

A partir de 1993, com a participação na Conferência de Viena, o Brasil adota passos internacionais significativos em direção aos Direitos Humanos e edita em 1996 o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, que significou um passo fundamental do governo brasileiro para a articulação de políticas nacionais no tema. A criação desse Programa posicionou os Direitos Humanos no centro de muitas discussões, que historicamente eram periféricas e passaram, então, a desfrutar de uma posição política relevante.

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos são cartas de diretrizes para orientação do Governo Federal no campo dos Direitos Humanos que têm como principal função nortear a atuação do executivo na formulação e execução das políticas públicas de Direitos Humanos no Estado brasileiro.

Esses programas têm como objetivo colher diretrizes da sociedade e orientar a atuação da Secretaria, que, por meio de conferências, elaborou tais documentos. Atualmente está em vigor o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3), publicado em decreto final de 12 de maio de 2010. O Programa Nacional de Direitos Humanos 1 (PNDH1) foi publicado em 13 de maio de 1996 e o PNDH2 em 13 de maio de 2002.

A partir do primeiro Programa (BRASIL, 1996), foi criada, em 1997, a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH), pertencente ao Ministério da Justiça. Em 1999, seria transformada em Secretaria de Estado

dos Direitos Humanos (SEDH), ganhando assento em reuniões ministeriais; todavia, somente em 2003 a secretaria adquiriu *status* ministerial, foi renomeada Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), passando a ser um órgão específico. Em 2010, a secretaria foi transformada em órgão essencial da Presidência da República, mantendo seu *status* e tornando-se então a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). Em outubro de 2015, a Secretaria de Direitos Humanos passou a integrar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em um processo de reorganização ministerial do governo Dilma Rousseff, agregando sob a mesma pasta ministerial três secretarias especiais, que possuíam atuação independente.

Desde 1997, coube à Secretaria a organização e atuação para a produção de Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) e políticas públicas que materializassem os mencionados programas.

Devido à relevância das ações que essa secretaria deve realizar, é interessante compreender os efeitos da reformulação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 sobre as políticas brasileiras de Direitos Humanos. Isso é importante porque diversas parcelas da população passam a ter suas reivindicações postas na agenda do Estado a partir do momento em que a SDH ganha força política e pode realizar ações intersetoriais que propiciem a garantia de direitos. Debateremos em profundidade a trajetória do PNDH3 no quinto capítulo.

As considerações metodológicas adotadas nesse projeto de pesquisa estão apresentadas no segundo capítulo desta dissertação. Considerações sobre o Institucionalismo Discursivo, que compreende a estrutura teórica desta pesquisa, são discutidas no terceiro capítulo.

Esta dissertação adota como pergunta norteadora: de que forma os questionamentos públicos apresentados ao Programa Nacional de Direitos Humanos 3 influenciaram a sua formulação? Essa discussão está, por fim, apresentada no quinto capítulo.

1. A pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas

Para me dar conta; da história dos pássaros; foi preciso ver; o pássaro vermelho e azul; mal pousado no galho; grande demais para aqueles matos; como um fantasma.

Ferreira Gullar

Com o objetivo de ilustrar brevemente a produção acadêmica na área de políticas públicas e direitos humanos, observamos que, de acordo com o Banco de Teses da USP (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2015), foram identificados 1160 trabalhos entre dissertações de mestrado, teses de doutorado e de livre-docência com a palavra-chave “direitos humanos” e 356 com a palavra-chave “políticas públicas”. Foi identificada uma tese pelo cruzamento das palavras-chave “direitos humanos” e “política”.¹

Na base de dados *Scielo*, foram identificados 661 artigos com a palavra-chave “direitos humanos” e 2.779 com a palavra-chave “políticas públicas”. Consideramos o cruzamento entre os termos “direitos humanos” e “políticas públicas” identificamos 59 resultados.²

O mesmo levantamento também foi replicado na base de dados *Pepsic*, na qual foram identificados 20 artigos com a palavra-chave “direitos humanos” e 75 artigos com a palavra-chave “políticas públicas”. Pelo

---

¹ Para direitos Humanos: <http://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=19&Itemid=87&lang=ptbr&g=1&b0=direitos%20humanos&c0=p&o0=AND>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

Para políticas públicas: <http://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=19&Itemid=87&lang=ptbr&g=1&b0=pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas&c0=p&o0=AND>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

Para o resultado do cruzamento dos termos: <http://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=19&Itemid=87&lang=ptbr&g=1&b0=direitos%20humanos&c0=p&o0=AND&b1=pol%C3%ADtica&c1=p&o1=AND> Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

² Para direitos humanos: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

Para políticas públicas: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

Para o cruzamento entre os termos anteriores: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

<<http://pepsic.bvsalud.org/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

cruzamento de termos-chave, encontramos seis artigos com “direitos humanos” e “política”.³

Três artigos tratam especificamente do Programa Nacional de Direitos Humanos. O artigo de Sérgio Adorno (2010) *História da Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos*, que apresenta a evolução dos Programas Nacionais de Direitos Humanos e discute sobre os possíveis motivos que causaram os conflitos percebidos no PNDH3.

O artigo de Naara Luna (2014) *A Polêmica do Aborto e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos*, que discute especificamente como a questão envolvendo a temática do aborto no PNDH3 foi tratada. Por fim, o terceiro artigo, de autoria de Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto (1997) *Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas*, discute a implementação do PNDH1.

Exposto um breve levantamento sobre a temática, identificamos que os Programas Nacionais de Direitos Humanos ainda são tratados de forma incipiente pelo meio acadêmico.

Vale ainda observar que estudar os Direitos Humanos garantem insumos para a cidadania plena, pois a defesa destes é um compromisso de qualquer país que se pretende igualitário e desenvolvido. Acrescentamos que não bastam concepções incompletas de cidadania, como têm sido compreendidas no Brasil, uma cidadania que nivela indivíduos por baixo (STRALEN, 2003, p. 41). A discussão contínua e incansável sobre os Direitos Humanos contribui para a evolução e desenvolvimento do tema e para uma sociedade melhor, dessa forma, a presente dissertação integra-se à discussão brasileira sobre o tema.

---

³ Para direitos humanos: <<http://pepsic.bvsalud.org/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

Para políticas públicas: <<http://pepsic.bvsalud.org/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

Para o cruzamento dos termos anteriores: <<http://pepsic.bvsalud.org/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2015.

A temática dos Direitos Humanos versa sobre assuntos delicados, que lidam com a sensibilidade nacional e levantam questões sobre sua necessidade de aplicação e sobre as concepções de quem é dignitário ou não de políticas públicas, especialmente quando tratamos de minorias. Belissário dos Santos Júnior, Márcio Jaime e Marco Antônio Rodrigues Barbosa⁴ (2008) apontam nas primeiras linhas de *Os Direitos Humanos: a luta pela democracia* que os Direitos Humanos vão além de seu conteúdo ético e moral, são questões inseridas em determinada realidade e, portanto, impregnados de conteúdo político (SANTOS JÚNIOR, JAIME e BARBOSA, 2008, p. 11).

Sobre a pesquisa e estudo dos Direitos Humanos, Andrade assinala que nesse campo interdisciplinar é preciso “articular racionalidade e sensibilidade política” (ANDRADE, 2008, p. 11). A sensibilidade da temática dos Direitos Humanos confirma que este é um campo de disputa política e que tais disputas definirão como e quais políticas são adotadas e implementadas (PRADO, 2003, p. 66).

Esses elementos nos indicam o teor politizado que envolve a discussão sobre Direitos Humanos, especialmente no contexto de políticas públicas, como trataremos adiante: a disputa política ocorrida no Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

1.2 Procedimentos Metodológicos

Adotamos como opção metodológica o Estudo de Caso do Programa Nacional dos Direitos Humanos 3, que será construído a partir de entrevistas com atores relevantes envolvidos no PNDH3.

A coleta de dados para o estudo de caso do Programa Nacional dos Direitos Humanos foi realizada a partir de entrevistas semiestruturadas,

---

⁴ Obra originalmente publicada em 1988.

com atores envolvidos no processo de formulação e reedição do PNDH3 no âmbito Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República na edição dos decretos 7.037/2009 (BRASIL, 2009) e 7.177/2010 (BRASIL, 2010).

Entrevistas semiestruturadas e baseadas em um roteiro têm a vantagem de “dar ao entrevistador flexibilidade para ordenar e formular as perguntas durante a entrevista” (GODOI e MATTOS, 2010, p. 304). Essa característica permite uma melhor interação entre entrevistador e entrevistado, em uma experiência que proporciona maior liberdade ao entrevistado para compartilhar suas experiências com o entrevistador.

A opção metodológica pelas entrevistas semiestruturadas em profundidade deu-se por ser um método bastante eficiente para a coleta de dados subjetivos e caros à concepção das realidades cotidianas dos sujeitos. Como observa Costa:

As entrevistas em profundidade constituem uma técnica privilegiada de comunicação, pois possibilitam a construção de informações (dados) pertinentes ao objeto de pesquisa. Tal produção se dá a partir da abordagem, pelo entrevistador, de temas relacionados ao objetivo de estudo. Estes dados “subjetivos”, que só podem ser conseguidos com a contribuição do entrevistado (COSTA, 2012, p. 95).

Minayo assinala que as entrevistas compreendem representações da realidade que são compostas por:

Ideias, crenças, maneiras de pensar; opiniões, sentimentos, maneiras de sentir; maneiras de atuar; condutas; projeções para o futuro; razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos. (MINAYO, 2009, p. 65).

Além das entrevistas, este trabalho também contará com a análise de documentos relacionados ao tema, em especial os decretos 7.037/2009 (BRASIL, 2009) e 7.177/2010 (BRASIL, 2010).

Phillips e Di Domenico (2009) entendem documentos e posicionamentos oficiais como construtores de realidades. Para os

pesquisadores, é fortuito explorar “as formas como as ideias e objetos socialmente produzidos que povoam o mundo foram traduzidas” (PHILLIPS e DOMENICO, 2009, p. 551, tradução nossa)⁵. Esta concepção é bastante interessante para o estudo de documentos oficiais, uma vez que compreende o discurso oficial como componente fundamental do fenômeno social.

Vale manter em perspectiva que os discursos são construídos através das relações entre sociedade e instituições e que os discursos oficiais são responsáveis pela produção de significados. Nas palavras de Cynthia Hardy: “discursos fazem certos comportamentos possíveis” (HARDY, 2001, p.28, tradução nossa)⁶. Tal visão é de especial importância quando tratamos de políticas públicas que visam alterar certos aspectos sociais.

1.2.1 Estudo de Caso

Para compreendermos como ocorreu o processo de formação de agenda governamental durante a reformulação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, adotaremos o estudo de caso do PNDH 3, especificamente a reformulação do Decreto 7.037/2009 (BRASIL, 2009) para o Decreto 7.177/2010 (BRASIL, 2010), que levou à redação final do Programa.

Este estudo irá contemplar: (1) análise dos pontos de discussão que resultaram na reedição do PNHD3 (capítulo 5, seção 5.2); (2) as diferentes fases de discussão do PNDH3 (capítulo 5, seção 5.3); (3) análise da cobertura de imprensa (capítulo 5, seção 5.4) e; (4) identificação dos pontos do Programa que foram considerados passíveis ou não de negociação pela Presidência da República (capítulo 5, seção 5.5).

---

⁵ “Tries to explore the ways in which the socially produced ideas and objects that populate the world came to be through discourse” (PHILLIPS e DOMENICO, 2009, p. 551).

⁶ “Discourses make certain behaviors possible” (HARDY, 2001, p.28).

O estudo de caso nos permitirá compreender o processo de influência da agenda política na reformulação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

O estudo de caso foi escolhido porque “ele chama atenção para a questão do que pode ser aprendido de um caso particular” (STAKE, 1994, p. 236, tradução nossa)⁷. O estudo de caso permite um olhar aprofundado, rico em detalhes, sobre uma situação específica que merece atenção, por ser distintamente particular ou representativa.

Consideramos que a grande função do estudo de caso seja “descrever o caso em narrativa suficientemente descritiva para que leitores possam experimentar os acontecimentos de modo vicariante, e tirar suas próprias conclusões” (STAKE, 1994, p.243, tradução nossa)⁸.

Robert Stake (1994, p.237-238) organiza os estudos de caso em três grandes categorias: (1) *Intrínsecos* — refere ao caso que não é representativo de outros casos, mas ele próprio é de particular interesse; (2) *Instrumental* — relaciona-se àquele caso que fornece *insights* e dados sobre uma questão (*issue*) ou teoria, o caso em si é de importância secundária, cujo objetivo é apoiar a compreensão de algum outro fenômeno e; (3) *Coletivo* — trata-se de estudos que apresentem baixo interesse em um caso específico, cujo foco é recolher informações de diversos casos para a compreensão de um fenômeno, de uma condição geral ou de um aprofundamento teórico.

Tais categorias são instrumentos metodológicos e não estáticos, assim, as pesquisas científicas enquadram-se em algum ponto desse *continuum* que tem como extremidades os modelos *intrínseco* e *coletivo* e em ponto central o modelo *instrumental*. Como os estudos de caso podem se beneficiar grandemente de uma visão holística das complexidades relacionadas ao caso em estudo, compreendendo os aspectos políticos, sociais, relacionais etc., que compõem o cenário (STAKE, 1994, p.239),

---

⁷ “It draws attention to the question of what specifically can be learned from the single case” (STAKE, 1994, p.236).

⁸ “Describe de case in sufficient descriptive narrative so that readers can vicariously experience these happenings, and draw their own conclusions” (STAKE, 1994, p.243).

situamo-nos entre os estudos de caso *intrínseco* e *instrumental*, uma vez que há especial interesse nas políticas brasileiras de direitos humanos e no Programa Nacional de Direitos Humanos, assim como sobre o processo de formação da agenda governamental de uma política pública.

O estudo de caso em questão possui, portanto, características *intrínsecas* – uma vez que dedica especial atenção ao PNDH3, um caso único e particular, e *instrumentais* – considerando que analisa este caso *intrínseco* com a abordagem teórica do Institucionalismo Discursivo (apresentada no capítulo terceiro), o que colabora, por sua vez, com o desenvolvimento dessa teoria.

Sob outra perspectiva dos estudos de caso, Ridder, Hoon e Baluch (2012), apresentam a relação entre o método e a teoria. Segundo os autores, os estudos de caso podem adotar três posicionamentos: sinérgico; antagônico ou; pluralista.

Estudos de caso *sinérgicos* visam contribuir para a expansão da teoria vigente e tem o objetivo de “acumular conhecimento existente, permitindo que pesquisadores elaborem o fenômeno em maiores detalhes” (RIDDER, HOON & BALUCH, 2014, p.378, tradução nossa)⁹. O posicionamento *antagônico* apresenta casos que se distanciam da construção teórica de referência, portanto, contribuem para o refinamento teórico vigente. Por fim, o posicionamento *pluralista* está principalmente embasado nas diferenças entre teoria e fenômeno (RIDDER, HOON e BALUCH, 2014, p. 380), contribuindo para a geração de novas teorias.

Manteremos o alinhamento *sinérgico* (RIDDER, HOON & BALUCH, 2014), pois visa contribuir com o campo de Políticas Públicas e Direitos Humanos pelo estudo do Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

---

⁹ “Accumulate existing knowledge, allowing researches to elaborate a phenomenon in greater detail” (RIDDER, HOON e BALUCH, 2014, p.378).

1.2.2 Plano de Entrevistas

As entrevistas foram realizadas presencialmente com base em roteiro de entrevista (apresentado no item 2.2.1), com entrevistados identificados como chave no processo de reformulação do PNDH3. Apresentamos no quadro abaixo (Quadro 1) a lista de indivíduos entrevistados.

Quadro 1: Sujeitos de Entrevista

Nome	Justificativa
Joana Zylbersztajn	Coordenadora Geral de Assuntos Legislativos da Secretaria Especial de Direitos Humanos à época da publicação do Decreto 7.037/2009, que deu a primeira redação ao PNDH3. Zylbersztajn esteve diretamente envolvida na redação e ajustes finais à primeira edição do Programa.
Rogério Sottili	Secretário-adjunto da Secretaria Especial de Direitos Humanos à época da publicação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3. Sottili esteve diretamente envolvido na formulação e está envolvido na implementação do Programa.

Buscamos agenda para realização de entrevistas com Paulo Vannuhci (à época Ministro da Secretaria de Direitos Humanos), Maria Laura Canineu (Diretora Human Rights Watch Brasil), Cristina Emy Yokaichiya (à época Consultora as Secretaria de Direitos Humanos), Maria Vitória Hernandez (à época Secretária-Executiva Adjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República) e Maria do Rosário (Deputada Federal e ex-Ministra da Secretaria de Direitos Humanos), no entanto, não houve disponibilidade de agenda ou resposta às solicitações de reunião por parte destes atores.

As entrevistas realizadas tiveram duração de uma hora e trinta minutos e foram realizadas em São Paulo. Zylbersztajn foi entrevistada em sua residência e Sottilli em um café da região central de São Paulo durante viagem à trabalho para São Paulo.

Apresentamos no quadro abaixo (Quadro 2) o roteiro de entrevista que orientou a condução de entrevistas semiestruturadas desta pesquisa.

Quadro 2: Roteiro de Entrevista

1	Qual a sua relação com o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH)?
2	Como você entende que foi conduzida a articulação política para o lançamento do PNDH3?
3	O que, em sua opinião, levou a Presidência a reeditar o Plano e publicar o Decreto 7.177/2010?
4	Você acha que a reedição impactou a implementação do PNDH3?
5	Durante a eleição presidencial de 2010 discussões sobre o Plano foram retomadas. O PNDH3 foi enfaticamente atacado pelas comunidades religiosas, mídia e militares. Quais foram as consequências para a execução do Plano deste debate?
6	Como você encara o PNDH3 hoje?

Por se tratar de uma abordagem semiestruturada, as perguntas atuaram como um roteiro de conversa, orientando o entrevistador a abordar os pontos desejados, sem, necessariamente, obedecer uma ordem preestabelecida para o relato, garantindo fluidez e naturalidade para a interação.

2. Estrutura Teórica

Deve-se ter em mente, antes de mais nada, que a teoria e a prática percorrem duas estradas diversas e a velocidades muito desiguais.

Norberto Bobbio

Para compreender os processos de formação de agenda governamental envolvendo os direitos humanos no Brasil e mais especificamente o Programa Nacional de Direitos Humanos 3, no âmbito do governo federal, entre dezembro de 2009 e maio de 2010; adotamos a perspectiva dos processos de Institucionalismo Discursivo.

O Institucionalismo Discursivo é uma vertente das teorias Neo-Institucionalistas que compreende as instituições como espaços de formação de sentidos e garante papel central à produção do discurso institucional como elemento influenciador do comportamento social.

Para esta dissertação também consideramos adotar o modelo de análise de Ciclo de Políticas Públicas¹⁰, que, por sua vez, é um interessante recurso de análise para políticas públicas, uma vez que permite observar o processo decisório envolvido na definição da política pública. Entretanto, é importante assinalar que esta abordagem é um recurso metodológico, que propõe fases lineares no desenvolvimento da política, e que, todavia, no fazer político, a realidade raramente respeita tal linearidade.

A formação da agenda governamental é também uma disputa política e ideológica, que assinala as discussões que estarão presentes no governo e os possíveis temas que podem resultar em políticas públicas. Ripley aponta que atores competem pela inserção de questões na agenda governamental (RIPLEY, 1985, p.189).

---

¹⁰ Vale frisar que o principal modelo de ciclo de políticas públicas foi apresentado por Randall Ripley no artigo *Stages of the Public Process*, de 1985, no qual propõe que o ciclo de políticas públicas é composto por cinco fases: (1) formação de agenda ou agenda setting; (2) formulação e legitimação de objetivos e programas; (3) implementação do programa; (4) avaliação da implementação, desempenho e impactos; (5) decisões sobre o futuro da Política e Programa (RIPLEY, 1985).

Poderíamos ter adotado também o modelo de múltiplas correntes (*multiple streams*), proposto por Kingdon (1984) estabelece que a agenda pública é formada por três “correntes de processos”: (1) corrente de problemas (*problem stream*); (2) corrente das políticas (*policy stream*) e; (3) corrente política (*political stream*). As correntes, quando convergentes em janelas de oportunidade (*policy windows*), podem formatar a política pública.

A *problem stream*, determina que os problemas podem emergir por diversas fontes, mas principalmente duas: (1) fruto de um monitoramento mais ou menos sistemático de um problema (como mortes em estradas, taxas de doenças e índice de gastos, por exemplo) que apontem para a emergência de um problema e; (2) emergência de um problema por ordem crítica e/ou causas inesperadas (como desastres naturais, por exemplo). Vale notar que um problema também pode surgir por uma decorrência processual natural, como, por exemplo, a necessidade de se atualizar uma legislação, pois estava pré-determinada a sua revisão.

A *policy stream* compreende as ideias e soluções para os problemas, que são formulados, de acordo com Kingdon (1984) pelas comunidades de políticas (*policy communities*), que podem ser compostas por especialistas temáticos, pesquisadores, consultores, funcionários públicos e analistas, entre outros. O autor propõe que os atores de uma *policy community* interagem entre si e que ideias circulam entre eles, podendo gerar consensos e dissidências, além de propor alternativas e concepções sobre problemas.

A terceira corrente proposta por Kingdon (1984) é a *political stream*, que representa a conjunta política situacional, podendo ser composta pela opinião pública, grupos de pressão, resultados eleitorais, a disposição das bancadas legislativas e alterações governamentais.

As diversas correntes (*problem*, *policy* e *political*) podem convergir em contextos específicos quando abertas janelas de oportunidade. Para Kingdon (1984; 1993) as janelas de políticas (*policy windows* ou janelas de oportunidade) são chances de escolha, nas quais as diversas correntes

convergem e se combinam propondo soluções. Tais janelas de oportunidade podem ser abertas por mudanças no governo, alterações legislativas, troca dos atores políticos, demandas da opinião pública, problemas emergentes ou por requisitos formais (como revisão legislativa, ciclo orçamentário etc.).

Considerando estes três possíveis modelos de análise (Institucionalismo Discursivo, Ciclo de Políticas Públicas e Múltiplas Correntes) compreendemos que a abordagem do Institucionalismo Discursivo seria mais adequada para os propósitos desta pesquisa, uma vez que apresenta especial olhar para a influência do debate e do discurso sobre a política pública, elemento esse marcante no PNDH3.

Além desse aspecto, tanto o Ciclo de Políticas Públicas quanto o modelo de Múltiplas Correntes requerem elementos processuais para a análise do processo decisório, elementos esses não presentes no processo relativo ao Programa Nacional de Direitos Humanos 3, que foi, por sua vez, fluido e fragmentário.

É fundamental destacar que nenhum modelo tem a capacidade de compreender um fenômeno em sua totalidade, portanto, cada realidade pode ser mais bem explicada por um sistema, a depender dos objetivos do pesquisador.

2.1 Institucionalismo Discursivo

Adotaremos nesta pesquisa a perspectiva do Institucionalismo Discursivo como enquadramento teórico para analisarmos os órgãos do governo federal envolvidos no processo de reformulação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

A reedição do PNDH3 envolveu a discussão e a conciliação da agenda de diferentes atores institucionais: ministérios, secretarias e grupos de pressão. Assim, o Institucionalismo Discursivo nos servirá como importante

ferramenta teórica para compreendermos o processo de mudança de uma política pública.

Ressaltamos também que os Programas Nacionais de Direitos Humanos são entendidos como ferramentas de discurso oficial do governo federal sobre os Direitos Humanos. Desse modo, esse discurso oficial, regulamentado em decreto presidencial, guia (ou deveria guiar) o funcionamento das instituições brasileiras no âmbito dos Direitos Humanos.

Em relação aos documentos oficiais vale assinalar que, para Peter Spink:

Documentos de domínio público refletem duas práticas discursivas: como gênero de circulação, como artefatos do sentido de tornar público, e como conteúdo, em relação àquilo que está impresso em suas páginas. São produto em tempo e componentes significativos do cotidiano; complementam, completam e competem com a narrativa e a memória. (SPINK, 2000, p. 126).

Assim, o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 pode ser compreendido como um dos elementos responsáveis pela construção da realidade social.

Em se tratando do neoinstitucionalismo, vale apontar que, de acordo com o verbete *Institutionalism* do *The Encyclopedia of Political Thought* elaborado por Vivien Schmidt (2014), existem quatro principais abordagens:

Três destes foram identificados como do início dos anos 1990 e incluem o institucionalismo da escolha racional [rational choice institutionalism], institucionalismo histórico, e institucionalismo sociológico. O quarto, institucionalismo discursivo, embora só tenha recebido esta alcunha no começo dos anos 2000, pode ser visto em muitas abordagens específicas desenvolvidas anteriormente, como na "ideational turn". (SCHMIDT, 2014, tradução nossa)¹¹

---

¹¹ Three of these were identified as of the early 1990s and include rational choice institutionalism, historical institutionalism, and sociological institutionalism. The fourth, discursive institutionalism, has only been given a name since the early 2000s, although many of the specific approaches that fit under this rubric developed earlier, as in the "ideational turn." (SCHMIDT, 2014)

Adotamos a perspectiva do Institucionalismo Discursivo, que tem como principal vantagem a capacidade de explicar a estabilidade e a mudança. De acordo com Guy Peters (2012), o Institucionalismo Discursivo não define muito claramente o que é uma instituição, configurando, dessa forma, uma compreensão ampla sobre mudança.

Seu foco está nos indivíduos e nas ideias por eles compartilhadas, o que ajuda a explicar a mudança, tornando a abordagem mais fluida e a definição sobre o que é uma instituição menos rígida. Resumidamente, de acordo com Guy Peters: “a lógica básica desta abordagem é que as instituições são definidas por ideias, assim como pela maneira como essas ideias são comunicadas dentro da estrutura” (PETERS, 2012, p. 112, tradução nossa)¹².

De acordo com Vivien Schmidt, uma das principais autoras sobre o Institucionalismo Discursivo, a abordagem é um “conceito guarda-chuva para uma vasta gama de trabalhos em ciência política, que levam em conta o conteúdo substantivo das ideias e do processo interativo pelo qual as ideias são transmitidas e trocadas através do discurso” (SCHMIDT, 2010, p.3, tradução nossa)¹³.

Acima disso, o Institucionalismo Discursivo compreende as abordagens que consideram “ideias pelas quais agentes sensíveis conceituam suas ações e/ou o discurso pelo qual eles geram, transmitem, deliberam e legitimam essas ideias de acordo com a lógica de comunicação de significado de determinado contexto” (SCHMIDT, 2008a, p.2, tradução nossa)¹⁴.

---

¹² “The basic logic of this approach is that institutions are defined by ideas, as well as by the manner in which these ideas are communicated within structure” (PETERS, 2012, p.112).

¹³ “Umbrella concept for the vast range of works in political science that take account of the substantive content of ideas and the interactive process by which ideas are conveyed and exchanged through discourse” (SCHMIDT, 2010, p.3).

¹⁴ Ideas through which sentient agents conceptualize their actions and/or the discourse through which they generate, convey, deliberate, and legitimate those ideas according to a logic of communication within a given meaning context” (SCHMIDT, 2008a, p.2).

Nessa abordagem os indivíduos estão bastante próximos das instituições, com um importante papel na orientação de seu funcionamento; as ideias são geradas pelos participantes das instituições.

O Institucionalismo Discursivo pode ser uma das mais adequadas abordagens para analisar as políticas públicas brasileiras, pois analisa o papel da construção de discursos na atuação institucional. Vale notar que o Programa Nacional de Direitos Humanos 3, em seu caso específico possui forte conteúdo ideológico e foi protagonista de debates políticos que impactaram diretamente sua capacidade de institucionalização.

Sob a óptica do Institucionalismo Discursivo, o debate é a constante forma de adaptação entre os atores, portanto, o diálogo entre os atores, a redefinição de problemas e o encontro de soluções são tarefas permanentes. De acordo com Peters:

Quando existem diferenças fundamentais entre a definição de problemas ou soluções possíveis, um debate fundamental sobre as diferenças é necessário, normalmente resultando em novos enquadramentos [*frames*] que estão em acordo com todos os participantes. (PETERS, 2012, p.117, tradução nossa)¹⁵.

Vivien Schmidt aponta que, com o Institucionalismo Discursivo:

Nós podemos ter indicações [*insight*] sobre o porquê instituições mudam (ou permanecem) focando-se sobre as ideias substantivas de atores políticos sobre o que eles estavam fazendo e por que eles alteraram suas práticas (ou não), e sobre suas interações discursivas sobre quem falou para quem no processo de articulação daquelas ideias, persuadindo outros a mudar (ou não) suas ideias e ações. (SCHMIDT, 2008a, p.2, tradução nossa)¹⁶.

---

¹⁵ "When there are fundamental differences over the definition of problems or possible solutions then a fundamental debate over these differences is required, often resulting in new frames that are agreeable to the full range of participants" (PETERS, 2012, p.117).

¹⁶ "We can gain insight into why institutions change (or continue) by focusing on political actors' substantive ideas about what they were doing and why they altered their practices (or not), and on their discursive interactions regarding who spoke to whom in the process of articulating those ideas and persuading others to change their ideas and actions (or not)" (SCHMIDT, 2008a, p.2).

É importante assinalar que, no Institucionalismo Discursivo, o discurso pode ser entendido como o processo de discussão, o diálogo e as interações entre as diferentes partes envolvidas na determinada política pública. Tais interações são, de acordo com Guy Peters (2012), o ponto central para a compreensão do funcionamento das instituições. Nessa abordagem, as visões são mutuamente acordadas e moldadas pelo diálogo e interação entre os atores, direcionando a ação das instituições e a orientação das políticas públicas.

Vale observar que a perspectiva da mudança é presente no Institucionalismo Discursivo de uma maneira como não ocorre nas outras abordagens institucionalistas. Essa visão faz-se presente porque a mudança é característica da adaptabilidade do discurso. Esse é um interessante elemento a ser levado em consideração especialmente quando tratamos do processo envolvido na discussão sobre o PNDH3, uma vez que o discurso oficial do governo federal sobre Direitos Humanos (o próprio PNDH3) foi alvo de mudança após articulações e pressões públicas. Para Schmidt:

Uma abordagem que leve as ideias e o discurso a sério, em resumo, assume que o confronto de ideias e discursos é importante tanto na construção, manutenção e mudança “institucional” quanto em qualquer compromisso final, consenso, ou até na imposição relacionada a um conjunto de ideias ou discurso. (SCHMIDT, 2008a, p.6, tradução nossa).¹⁷

Guy Peters ressalta a maleabilidade que o Institucionalismo Discursivo permite às instituições, apontando que “a instituição é definida pelos ideais de seus membros e pela comunicação entre seus membros” (PETERS, 2012, p.118, tradução nossa)¹⁸. Assim, a política (policy) institucional pode ser alterada com relativa facilidade, a depender da composição dos membros e dos acordos firmados entre si. Como observa

---

¹⁷ “An approach that takes ideas and discourse seriously, in short, assumes that the clash in ideas and discourse is just as important in building, maintaining, and changing ‘institutions’ as is any ultimate compromise, consensus, or even imposition related to one set of ideas or discourse” (SCHMIDT, 2008a, p.6).

¹⁸ “The institution is defined by the ideas of the members, and by their communication among the members” (PETERS, 2012, p.118).

Peters, “a instituição, portanto, reflete um equilíbrio de curto prazo na discussão das ideias de políticas [*policy*]” (PETERS, 2012, p.118, tradução nossa)¹⁹.

O caso do Programa Nacional dos Direitos Humanos 3 pode ser analisado à luz dessa perspectiva, uma vez que o programa contou com uma reedição formal, fruto do intenso debate provocado por atores que desaprovaram o texto final do Programa. Após a pressão pública e a ponderação das repercussões na opinião pública e mosaico político — entre o Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e o Decreto 7.177 de 12 de maio de 2010 — foi dada a redação final do Programa.

Esse processo de formulação das diretrizes estratégicas do Programa aponta para um processo discursivo envolvendo diversos atores. Também sugere as vozes que se sobrepuseram às demais e guiaram a ação governamental. Como sinaliza Schmidt:

Sem o discurso, entendido como a troca de ideias, é muito difícil explicar como as ideias transitam da ação individual para a ação coletiva. Nós não sabemos, no final das contas, o que as pessoas estão pensando ou porque elas agem como tal até que o digam. E nós, em grande parte, não nos engajamos em ação coletiva ou no (re)pensamento coletivo de nossas ações sem articulação, discussão, deliberação e legitimação de nossas ideias sobre nossas ações. (SCHMIDT, 2010, p.15, tradução nossa)²⁰.

Observamos, nesse cenário, relativa maleabilidade da Presidência da República para a manutenção de equilíbrio de curto prazo entre as forças políticas do presidencialismo de coalizão e com a mídia. Isso pode ser verificado pelo significativo abrandamento da redação dado aos temas relacionados ao Regime Militar 1964–1985 (representando o pleito das

---

¹⁹ “The institution, therefore, reflects a short-term equilibrium in the discussion of policy ideas” (PETERS, 2012, p.118).

²⁰ Without discourse, understood as the exchange of ideas, it is very difficult to explain how ideas go from individual thought to collective action. We don’t, after all, know what people are thinking or why they act the way they do until they say it. And we don’t for the most part engage in collective action or in collective (re)thinking of our actions without the articulation, discussion, deliberation, and legitimization of our ideas about our actions. (SCHMIDT, 2010, p.15).

Forças Armadas, que teve como expoente da oposição ao PNDH3 o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim); a revogação da ação programática que versava sobre a exposição de símbolos religiosos em prédios públicos e a descaracterização do texto relativo ao aborto (demandas de entidades religiosas); assim como a suavização dos itens relativos à regulação da imprensa.

O Institucionalismo Discursivo permite compreender o efeito da construção do discurso na mudança institucional e na orientação de políticas públicas. Essa perspectiva é particularmente interessante, se considerarmos o PNDH3 como o discurso oficial corrente do Estado brasileiro sobre os temas e que esse discurso sofreu significativas alterações em sua versão final.

3. Breve resgate histórico dos Direitos Humanos

*Esta claridade de meia-noite,
este poente que nunca encontra sol,
foram feitos para te roubar da distância.*
Mia Couto

Apesar de manter nosso enfoque no cenário brasileiro, especificamente no Programa Nacional de Direitos Humanos 3, consideramos relevante realizar breve resgate histórico da evolução dos Direitos Humanos no contexto internacional. Partindo de suas origens até os dias atuais para, posteriormente, concentrar-nos no Brasil ao longo das últimas décadas e para compreendermos o cenário nacional precedente ao PNDH3. Esta seção, portanto, trata-se de um compêndio dos principais documentos e fatos históricos acerca dos Direitos Humanos.

Os Direitos Humanos são usualmente classificados como direitos de primeira, segunda ou terceira geração. Os direitos de primeira geração têm o objetivo de garantir a preservação do direito à vida, neles “o homem é o grande valor a ser preservado, o bem a ser protegido desde seu nascimento até sua morte, principalmente após o surgimento das sociedades mais complexas e vítima de tantas guerras e doenças” (ASSIS, 2013, p. 170).

Celso Lafer aponta que a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada na França de 1789, se enquadra tipicamente entre os direitos humanos de primeira geração, por basearem-se em uma “clara demarcação entre Estado e não-Estado, fundamentada no contratualismo de inspiração individualista.”. (LAFER, 2003, p. 126).

São direitos sociais de segunda geração a proteção ao trabalho, o direito à terra, ao reconhecimento dos pobres, à luta contra o analfabetismo e à assistência à invalidez e à velhice. Para Comparato (2005), são direitos sociais aqueles que visam o “amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (COMPARATO, 2005, p.64).

Na análise de Lafer (1988), os direitos de segunda geração são historicamente influenciados pelo legado socialista e pelas reivindicações de inclusão em políticas sociais, que são “direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade” (LAFER, 1988, p. 127). Quanto à sua implementação, Lafer assinala que “só surgirão nos textos constitucionais do século XX, por força da influência da Revolução Russa, da Revolução Mexicana e da Constituição de Weimar” (LAFER, 1988, p.128). Assinala também que os direitos de segunda geração foram reconhecidos na Constituição Brasileira de 1934.

Os direitos de primeira geração, na visão de José Maria Gómez (1988), são materialistas, pois são “centrados nos problemas de ingresso, trabalho, inflação, segurança social” e os de segunda geração pós-materialistas, pois são focados nas questões de “participação, solidariedade, igualdade etc.” (GÓMEZ, 2008, p. 99).

Os direitos de nova geração, também conhecidos como direitos de terceira geração, são ainda uma categoria em construção (BOBBIO, 1992, p. 5) e, portanto, um campo dos direitos que ainda carece de definições mais específicas.

Os direitos humanos de terceira geração são iniciados na década de 1960, com o reconhecimento ao direito de autodeterminação e apresentam “como titular não o indivíduo na sua singularidade, mas, sim, grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade” (LAFER, 1988, p.131).

Para Bobbio (2004), os direitos de terceira geração “nascem todos dos perigos à vida, à liberdade e à segurança, provenientes do aumento do progresso tecnológico” (BOBBIO, 1992, p. 209). Comparato (2005) assinala que a constante evolução tecnológica faz emergir novos dilemas ético-jurídicos, que merecem “uma solução satisfatória” (COMPARATO, 2005, p. 32), compreendidas nos direitos de terceira geração: são os direitos ligados ao meio ambiente, à ecologia, à privacidade relacionada ao uso de novas tecnologias e ao direito ao patrimônio genético.

Vale também apontar que a primeira geração de direitos humanos é resultado da redefinição Iluminista da tradição religiosa em direitos civis e políticas liberais. Já os direitos humanos de segunda geração são resultado da influência socialista. Por fim, os direitos de terceira geração representam argumentos de primeira e segunda geração traduzidos para movimentos específicos, como os comunitários, os de direitos LGBT, os ecológicos e o feminista (ISHAY, 2013, p. 17).

Para Boaventura de Sousa Santos (1997), a primeira geração de direitos humanos “foi concebida como uma luta da sociedade civil contra o Estado” (SANTOS, 1997, p. 12), encarando o Estado como o principal elemento de afronta aos direitos individuais, enquanto a segunda e a terceira geração de direitos compreendem o Estado como garantidor de direitos humanos.

A leitura de Boaventura de Sousa Santos (1997) deriva de uma perspectiva socialista, que entende os direitos civis e políticos (primeira geração) como demandas liberais burguesas, mas percebe os direitos econômicos e sociais (segunda geração) e culturais e ambientais (terceira geração) como reivindicações socialistas. Dessa forma, a primeira geração busca por menor intervenção estatal e maior liberdade individual, enquanto que a segunda e terceira geração advogam por maiores seguranças e garantias sociais, com uma consequente maior intervenção estatal.

É importante considerar que a expansão dos Direitos Humanos está proximamente ligada à expansão do Estado representativo democrático, cujo processo se deu, de acordo com Bobbio (2012), por duas linhas: “o alargamento do direito de voto até o sufrágio universal masculino e feminino, e o desenvolvimento do associativismo político até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública” (BOBBIO, 2012, p. 153).

Celso Lafer (2003), analisando a obra de Hannah Arendt²¹, assinala que a mudança dos Direitos Humanos de primeira geração para os de

---

²¹ Hannah Arendt (1906-1975) realizou profundas contribuições para a pesquisa em Direitos Humanos. Sua vasta produção bibliográfica em teoria política discute

segunda geração significa caminhar das garantias civis e políticas de cunho individualista para os direitos econômicos, sociais e culturais, de ordem coletiva, visando à relação entre indivíduos e sociedade e não mais a relação entre indivíduo e Estado, como nos direitos de primeira geração (LAFER, 2003, p.113).

Na visão de Fábio Konder Comparato (2005), a evolução dos Direitos Humanos, infelizmente, na maioria dos casos, decorre de processos de dor, violências, massacres e genocídios, que fizeram reconhecer a evidente necessidade de proteção dos povos (COMPARATO, 2005, p.37).

Vale considerar que os Direitos Humanos estão em constante evolução e consolidação, uma vez que “novos carecimentos nascem em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los” (BOBBIO, 1992, p. 6). Em outras palavras, Bobbio assinala que os direitos humanos são uma categoria variável, uma vez que:

O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para realização dos mesmos, das transformações das técnicas, etc. (BOBBIO, 1992, p. 18).

Celso Lafer (1988) observa que o “elenco dos direitos do homem contemplados nas constituições e nos instrumentos internacionais foram-se alterando com a mudança nas condições históricas” (LAFER, 1988, p.124), portanto, o autor destaca a naturalidade da evolução e mudança nos Direitos Humanos.

A história nos permite avaliar que os Direitos Humanos não são um processo estanque. Os conceitos evoluem e adaptam-se conforme o estágio e as mudanças de cada sociedade, podendo apresentar avanços ou

---

marcadamente sobre regimes totalitaristas, sendo a sua obra mais conhecida – Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal (ARENDT, 1999).

Celso Lafer – notório acadêmico brasileiro e ex-Ministro das Relações Exteriores, foi aluno de Hannah Arendt na Universidade de Cornell e foi responsável pela disseminação do pensamento de Hannah Arendt no Brasil.

retrocessos, dessa forma, observaremos de maneira sintética o desenvolvimento do tema altamente político dos Direitos Humanos.

Celso Lafer assinala que o “Direito foi deixando de ter como função operacional qualificar condutas” assumindo “basicamente um papel técnico-instrumental de gestão da sociedade ao permitir, proibir, comandar, estimular e desestimular comportamentos” (LAFER, 1988, p.47). Esse é o principal papel atual dos Direitos Humanos: atuar como guias de conduta para a sociedade e de políticas públicas para os governos.

Na discussão sobre Direitos Humanos, a paz é um elemento basilar, uma vez que tais direitos visam garantir a paz na convivência em sociedade. O conjunto de declarações, pactos e tratados, assim como a própria criação da Organização das Nações Unidas visa pressionar os Estados nacionais para a manutenção da paz e almeja o estabelecimento de relações de tolerância, internamente e externamente aos Estados. O compêndio de tratados e pactos sobre Direitos Humanos visa garantir a “proteção dos direitos do homem, acima de cada Estado” (BOBBIO, 1992, p. 1).

Atualmente, “o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas” (BOBBIO, 1992, p. 1). Vale ressaltar ainda que, para Norberto Bobbio, a paz é “pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional” (BOBBIO, 1992, p. 1).

Elemento também fundamental na discussão sobre Direitos Humanos é a liberdade. Hannah Arendt, de acordo com Celso Lafer, entende liberdade como a possibilidade de “participar, democraticamente, do espaço público da palavra e da ação” (LAFER, 2003, p.31). Dessa forma, na concepção de Hannah Arendt, regimes ditatoriais impedem o pleno exercício da liberdade.

Vale ressaltar que “no embrião dos direitos humanos, portanto, despontou antes de tudo, o valor da liberdade. Não, porém, a liberdade geral em benefício de todos, sem distinções de condição social” (COMPARATO, 2005, p.45). Tais distinções surgem na revolução francesa e nas subsequentes constituições francesa e americana, reconhecendo a necessidade de formulações específicas.

Comparato, acerca do conceito de liberdade, destaca as diferenças “complementares e interdependentes” (COMPARATO, 2005, p.227) entre liberdade individual e liberdade política, uma vez que a plenitude do Estado de Direito só pode ser alcançada com ambas as liberdades. Na visão do Professor, “liberdade política, sem as liberdades individuais, não passa de um engodo demagógico de Estados autoritários ou totalitários. E o reconhecimento das liberdades individuais, sem efetiva participação política do povo no governo, mal esconde a dominação oligárquica dos mais ricos” (COMPARATO, 2005, p.227).

Além da paz e da liberdade, a tolerância é outro aspecto fundamental para os Direitos Humanos. A concepção atual de tolerância nas declarações de Direitos Humanos está mais alinhada ao conceito de *não discriminação* para a manutenção da convivência. Entendemos, portanto, que a discriminação parte “de um preconceito, entendido como uma opinião ou conjunto de opiniões que são acolhidas de modo acrítico passivo pela tradição, pelo costume ou por uma autoridade cujos ditames são aceitos sem discussão” (BOBBIO, 1992, p. 187). Dessa forma, para Bobbio, tolerância refere-se ao “dever de respeitar a liberdade do outro” (1992, p. 192). A preservação da tolerância e da não discriminação entre os diferentes é o principal embasamento dos Direitos Humanos de terceira geração.

Por fim, é preciso destacar a concepção de igualdade, que está conceitualmente presente na humanidade há 25 séculos, mas só é configurada legalmente na Declaração Universal de 1948 (COMPARATO, 2005, p.12). Tal conceito é fundamental, pois é a “igualdade de essência da pessoa que forma o núcleo do conceito universal de direitos humanos” (COMPARATO, 2005, p.20). É muito importante ressaltar que esses direitos humanos universais são “comuns a toda espécie humana, a todo homem enquanto homem, os quais, portanto, resultam da sua própria natureza, não sendo meras criações políticas” (COMPARATO, 2005, p.20).

Assim, é fundamental para a execução dos direitos humanos a “plena aceitação, numa comunidade política, do outro como semelhante” (LAFER,

1988, p.230), pois é somente através do respeito e aceitação do outro que a igualdade é atingida.

De acordo com a análise de Celso Lafer sobre a obra de Hannah Arendt, “a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado” (1988, p.22), é, portanto, paulatinamente construída no debate público e apresenta uma evolução natural de conceitos e aplicações. Arendt, todavia, considera que os homens não nascem livres e iguais, mas sim tornam-se iguais através da construção coletiva da igualdade pela comunidade política, portanto, para Hannah Arendt, garantir os direitos humanos é “assegurar um mundo comum caracterizado pela diversidade e pela pluralidade” (LAFER, 1988, p.272), elementos estes que constroem a igualdade.

3.1 Os Direitos Humanos no contexto internacional

Os Direitos Humanos, como são entendidos atualmente, nasceram do objetivo de proteger os povos dos efeitos do pós-Segunda Guerra Mundial. No entanto, apesar de a origem formal do termo *Direitos Humanos* ocorrer no período pós-1945, podemos entender que os Direitos Humanos nasceram na Magna Carta (1215), com os direitos e garantias fundamentais e se fortaleceram nas constituições americana (1787) e francesa (1791).

Esta seção está organizada em duas subdivisões que compreendem os períodos históricos (a) da Magna Carta à Segunda Guerra Mundial e (b) o desenvolvimento dos Direitos Humanos no período pós-Segunda Guerra Mundial.

3.1.1 Da Magna Carta à Segunda Guerra Mundial

Em um processo histórico de ascensão do mercantilismo, a burguesia foi conquistando crescente poder econômico e político, levando as monarquias a aceitarem limitações de poder para se legitimar²²; isso representa a limitação do poder arbitrário dos reis absolutistas.

Tais limitações, como previstas na Magna Carta (1215), referem-se às garantias de direitos dos homens, como o direito à vida e à propriedade; são os primeiros passos dos Direitos Humanos. A Magna Carta “transformou-se, mais tarde, num grito de guerra contra a opressão e foi invocada por cada geração subsequente para proteger suas próprias liberdades ameaçadas” (ISHAY, 2013, p.21).

Outros três importantes documentos de referência são: (1) *Petition of Rights* ou *Petição de Direitos* de 1628; (2) *Bill of Rights* ou *Declaração Inglesa de Direitos* de 1689 e; (3) *Habeas Corpus Act* de 1679. Todos editados na Inglaterra. Frisamos que o *Bill of Rights* de 1689 foi o primeiro documento a por fim ao poder absolutista monárquico, tendo, portanto, importância fundamental como um documento limitador dos direitos irrestritos absolutistas.

No entanto, é nas constituições americana (1787) e francesa (1791) que se firmaram os chamados direitos de primeira geração, sendo eles: à propriedade, à liberdade individual e à vida. Dessa forma, as declarações francesa e americana “representam a emancipação histórica do indivíduo perante os grupos sociais aos quais ele sempre se submeteu: a família, o clã, o estamento, [e] as organizações religiosas” (COMPARATO, 2005, p.52).

Assim, o nascimento dos Direitos Humanos está ligado à burguesia e aos ideais liberais. Vale destacar que, nesse contexto, liberdade refere-se à

---

²² O mesmo processo, em momentos históricos diferentes, ocorreu no Brasil, como podemos verificar na Constituição Brasileira de 1824, que representa o fortalecimento da burguesia frente ao poder monárquico.

“aquisição e livre disposição da propriedade” e liberdade à “possibilidade de todos adquirirem propriedade e, ainda, na participação na vida política” (GODOFREDO, 1989/2008, p.86).

Como sabemos, o mercantilismo capitaneado pela revolução industrial desenvolveu-se e expandiu-se nas cidades voltadas para o capitalismo, o que impulsionou o crescimento desses centros e de seus subúrbios. As camadas oprimidas da sociedade cresceram de maneira descontrolada e desprotegidas pelo Estado. Esse longo processo resultou em notáveis levantes sociais, que culminaram na Revolução Francesa e na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e consolidada na Constituição Francesa de 1791 (ASSIS, 2013).

Comparato observa que a ascensão da burguesia é um elemento fundamental para o reordenamento da sociedade, uma vez que “ela se organiza segundo um direito oposto ao feudal, pois o poder político não deriva da propriedade imobiliária, mas, sim, da riqueza mercantil” (COMPARATO, 2005, p.76). Vale ressaltar que a sociedade feudal se organiza em três estamentos: nobreza, igreja e servos.

A burguesia não se enquadra nesse ordenamento, uma vez que ela é formalmente livre. Seu caráter de liberdade e possibilidade de mobilidade social implica, todavia, em uma “divisão econômica entre ricos comerciantes e pobres empregados, a qual deu nascimento às modernas classes sociais, regidas por um direito uniforme, desvinculado da condição pessoal” (COMPARATO, 2005, p.76). Destacamos aqui a relevância do direito uniforme não atrelado à condição pessoal, que serve de base para os Direitos Humanos universais. A estrutura estamental, no entanto, só é formalmente abolida um longo período depois, com a revolução francesa e a consequente Constituição Francesa.

Vale destacar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 possui caráter local e universal, uma vez que endereça os Direitos do Homem, com visão universal e transborda a nação francesa, e com abordagem local ao abordar os Direitos do Cidadão, concentrados na população francesa.

A Constituição Francesa de 1791 possui importantes trechos que discutem sobre os Direitos Humanos, responsável pelo primeiro reconhecimento histórico dos direitos sociais (COMPARATO, 2005, p.149). Como marco na garantia de direitos fundamentais, assegura o ensino primário gratuito, a educação profissional, a igualdade nas relações de trabalho e a assistência a crianças abandonadas, idosos e doentes.

Bobbio (2012) coaduna a percepção de Comparato (2005), assinalando que a Constituição Francesa de 1791 “representou um daqueles momentos, pelo menos simbolicamente, que assinalam o fim de uma época e o início de outra (p.79) uma vez que esta constituição firma, “os direitos naturais, o principal dos quais é a liberdade, seguido pela igualdade diante da lei” (BOBBIO, 2012, p.81).

É importante ressaltar que a liberdade política foi compreendida na Revolução Francesa como a remoção da monarquia, não necessariamente como um regime de liberdades individuais, encontrado na concepção norte-americana.

Após a florescente Constituição de 1791, a França experimentou significativo recrudescimento político, com o retorno do Império na figura de Napoleão Bonaparte e consequente afastamento do sentimento republicano. Em 1848, eclodiram na Europa uma série de revoluções contra regimes autocráticos, ficando conhecida como a Primavera dos Povos. Nesse cenário, houve o reestabelecimento da República Francesa e a proclamação da Constituição de 1848.

Na visão de Comparato (2005), duas disposições da Constituição Francesa de 1848 merecem destaque: (1) a abolição da pena de morte em casos políticos e (2) a proibição da escravidão em todas as terras francesas. No entanto, Comparato afirma que ao considerar o território da Argélia e das Colônias como territórios franceses, a constituição²³ contradiz seu

---

²³ Artigo 109 da Constituição Francesa de 1848

próprio preâmbulo, segundo o qual “não se dirige nunca suas forças contra a liberdade de povo algum” (COMPARATO, 2005, p.166).

A Constituição Francesa de 1848 inspirou diversas outras pelo mundo. Os Direitos Humanos “encontram suas bases implícitas num liberalismo do pensamento filosófico ocidental, simbolizado no próprio clássico pensamento político francês” (ANDRADE, 2008, p.29).

De acordo com Bobbio, nas declarações de direitos americana e francesa, há uma importante inversão na relação formal entre Estado e indivíduo, uma vez que seja:

Enunciado o princípio de que o governo é para o indivíduo e não o indivíduo para o governo, um princípio que exerceu grande influência não apenas sobre todas as constituições que vieram depois, mas também sobre a reflexão a respeito do Estado, tornando-se assim, a menos em termos ideais, irreversível (BOBBIO, 2012, p.65).

A alteração formal de súdito para cidadão é de inestimável importância, pois assegura direitos aos indivíduos frente aos arbítrios do Estado. Esse é o bojo dos Direitos Humanos.

É importante assinalar que, durante este período de afirmação dos direitos de primeira geração, o debate sobre os direitos das mulheres foi abafado. Nesse debate, obtiveram especial proeminência a (1) dramaturga francesa Olympe de Gouges (1748 – 1793) quem redigiu em 1791 e entregou a Maria Antonieta a *Declaração de Direitos da Mulher* (em crítica à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão) e a (2) escritora inglesa Mary Wollstonecraft (1759 – 1797) quem escreveu em 1792 *A Reivindicação pelos Direitos da Mulher* clamando para que as mulheres exercessem sua plena capacidade intelectual e “fortalecessem suas mentes e seu senso moral de responsabilidade por meio de uma coeducação pública” (ISHAY, 2013, p.28).

Merece também destaque o interesse de Marx e Engels sobre os direitos das mulheres, em especial na obra *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1884), na qual Engels discute sobre os

direitos das mulheres. Mais aprofundado no tema, August Bebel – cofundador do Partido Social-Democrata Alemão – discute em *Mulher e Socialismo* (1883) os direitos da mulher ao voto e as oportunidades iguais de trabalho (ISHAY, 2013, p.32).

Como assinalado, as constituições francesa e americana inspiraram outras constituições ao redor do mundo. Merece também destaque a Constituição Mexicana de 1917, que classifica os direitos trabalhistas como direitos fundamentais, lado a lado das liberdades individuais e dos direitos políticos. Dessa forma, essa constituição “firmou o princípio de igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho” (COMPARATO, 2005, p.175).

Também destacamos a Constituição de Weimar de 1919, que nasce de um cenário político conturbado composto pelo fim da Primeira Guerra Mundial, da qual a Alemanha saiu vencida e pela emergência dos grupos de extrema esquerda que desembocaram no Nazismo e Fascismo.

O texto constitucional alemão de 1919, na visão de Comparato (2005), representa uma importante evolução conceitual em relação à Constituição Mexicana editada dois anos antes, pois a peça alemã apresenta distinção entre diferenças e desigualdades:

As diferenças são biológicas ou culturais, e não implicam a superioridade de alguns em relação a outros. As desigualdades, ao contrário, são criações arbitrárias, que estabelecem uma relação de inferioridade de pessoas ou grupos em relação a outros. Assim, enquanto as desigualdades devem ser rigorosamente proscritas, em razão do princípio da isonomia, as diferenças devem ser respeitadas e protegidas, conforme signifiquem uma deficiência natural ou uma riqueza cultural (COMPARATO, 2005, p.190).

Merece destaque que tal distinção serve de embasamento para os Direitos Humanos de segunda geração, sendo esta, segundo Celso Lafer, a sua primeira aparição legislativa (LAFER, 1988, p.128).

Do ponto de vista do debate atual, a distinção entre desigualdades e diferenças é o fundamento para as políticas afirmativas, que compreendem significativa parte da discussão atual sobre Direitos Humanos.

No mesmo ano de 1919, foi criada na Europa pós-Primeira Guerra Mundial a Sociedade das Nações, entidade internacional antecessora da Organização das Nações Unidas, “para garantir a paz e assegurar a cooperação entre os homens” (ISHAY, 2013, p.37).

O seu pacto de fundação estabelecia “condições humanas de trabalho, a proibição do tráfico de mulheres e crianças, a prevenção e controle de moléstias e um tratamento justo dos povos colonizados” (ISHAY, 2013, p.38). A Sociedade das Nações estimulava os preceitos da autodeterminação dos povos, visando uma transição pelo regime de autogoverno e respeito racial e religioso. No entanto, a ascensão do Nazismo e do Fascismo e a consequente eclosão da Segunda Guerra Mundial configuraram curta vida à Sociedade das Nações.

Entre 1939 e 1945, o mundo vivenciou um de seus momentos históricos mais obscuros: a Segunda Guerra Mundial. Os combates resultaram em mais de 50 milhões de mortes entre civis e militares e no genocídio de mais de um milhão de judeus, além do assassinato de milhares de homossexuais, ciganos e deficientes.

Hannah Arendt, em sua obra de 1963 *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal* (ARENDT, 1999), discute como “o fenômeno totalitário revelou que não existem limites às deformações da natureza humana e que a organização burocrática de massas, baseadas no terror e na ideologia, criou novas formas de governo e dominação” (LAFER, 2003, p.52).

Arendt, uma das mais importantes acadêmicas sobre o regime totalitário nazista, aponta que esse regime consolidou uma forte burocracia pública e elegeu o povo judeu, assim como ciganos, homossexuais e deficientes, como um “inimigo objetivo” e naturalizou seu processo de extermínio, transformando a prática do genocídio em algo banal.

3.1.2 Pós-Segunda Guerra Mundial

Com o fim dos horrores da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), houve, em nível internacional, um passo concreto e significativo para o que conhecemos como Direitos Humanos hoje. A Organização das Nações Unidas nasceu “com o objetivo de instituir um sistema global que garantisse a paz e a segurança” (ISHAY, 2013, p.43).

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, as bases para a concepção atual de Direitos Humanos firmaram-se, dessa forma, nasceram os Direitos Humanos de escala internacional, orientados “para o fato de que a sobrevivência da humanidade exigia a reorganização da vida em sociedade em escala planetária, com base no respeito absoluto à pessoa humana” (COMPARATO, 2005, p. 528).

Para Norberto Bobbio, a Declaração Universal dos Direitos Humanos concebe “um novo fato na história, na medida em que, pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos, pela maioria dos homens que vive na Terra” (1992, p. 27).

De acordo com Glenda Mezarobba, o primeiro esboço da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi elaborado a partir de uma pesquisa comparativa das Constituições vigentes, elencando os direitos considerados essenciais e inalienáveis comuns aos países (MEZAROBBA, 2010, p. 128). Esse é, portanto, um elemento fundamental para configurar a Declaração Universal como, nas palavras de Bobbio (1992), um documento expressamente aceito.

A Declaração Universal de 1948 resulta do entendimento de que a humanidade se encontra em risco e a população carece de proteção especial. Para Fábio Konder Comparato, a Declaração:

Representa a culminância de um processo ético que, iniciado com a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, levou ao reconhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa. (COMPARATO, 2005, p. 225).

Ainda sobre a Declaração Universal, Bobbio assinala que o texto não endereça somente o Estado, mas também aos indivíduos: “[a Declaração] torna esse direito não apenas direito de todas as gentes, mas o direito de todos os indivíduos.” (BOBBIO, 1992, p. 127). A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, até os dias atuais, o mais importante documento sobre Direitos Humanos.

Também em 1948 é editada a *Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio*, que tem o objetivo de tipificar esse crime contra a humanidade perpetrado em escala jamais vista antes da Segunda Guerra Mundial. O crime de genocídio tem a base de sua tipificação no Tribunal de Nuremberg de 1945 e no Tribunal de Tóquio de 1946²⁴. A Convenção, à luz de outros massacres e crimes humanitários, passou por atualizações, com destaque para a de 17 de julho de 1998, que criou o Tribunal Penal Internacional (que será discutido em maiores detalhes adiante).

No ano seguinte à primeira Convenção, em 1949, foram firmados os acordos de direito internacional que configuraram as Convenções de Genebra sobre proteção a enfermos e feridos de guerra, a prisioneiros de guerra e proteção à população civil em conflitos bélicos.

Em 1966, foram assinados os Pactos Internacionais de Direitos Humanos. Vale destacar que a prevalência dos Estados Unidos e da Europa é marcante: tais países privilegiavam as “liberdades individuais clássicas, protetoras da pessoa humana contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada” (COMPARATO, 2005, p.276) enquanto os países comunistas e africanos privilegiavam os direitos econômicos e sociais,

---

²⁴ Celso Lafer destaca que genocídio é: “a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso” (1988, p.166).

“deixando na sombra as liberdades individuais” (COMPARATO, 2005, p.276). Prevaleceu a ação fiscalizadora dos direitos civis e políticos. Como aponta Micheline Ishay:

Os liberais dão maior ênfase aos direitos de propriedade privada, à igualdade perante a lei e à liberdade política. Os socialistas (ou pensadores progressistas) enfatizam que uma pré-condição para a liberdade política e a igualdade perante a lei é a igualdade econômica. (ISHAY, 2013, p.16).

As tensões resultantes da Guerra Fria configuraram, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, “uma disputa sobre a ligação entre, de um lado, os direitos políticos e civis e de outro, os direitos econômicos e sociais” (ISHAY, 2013, p.44). O principal resultado dessa disputa ideológica foi a cisão evidenciada no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais.

Do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, é importante destacar o consenso sobre as revogações de direitos, pois regressões no campo dos Direitos Humanos não seriam admitidas.

Merece destaque a *Convenção Americana de Direitos Humanos* de 1969, também conhecido como *Pacto de San José*²⁵, que propõe um significativo avanço ao permitir que indivíduos, grupos de pessoas ou entidades não governamentais apresentem queixas à Comissão, eliminando a necessidade de intermédio estatal para tal fim. Esse avanço é de alta importância, pois, ao não mais requerer o intermédio do Estado, são incrementadas as chances de o denunciante ser contemplado, uma vez que o intermédio estatal pode impedir que as queixas cheguem à Comissão²⁶.

---

²⁵ Aderida pelo Brasil em 1992. Do ponto de vista internacional, o Brasil vem se mostrando aberto à regulação e cooperação internacional, tendo recebido vinte e quatro visitas da ONU entre 1995 e 2015 para avaliar a situação brasileira. Vale apontar que o Brasil aceita a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos desde 1998 (BELLI, 2010, p. 171).

²⁶ Verificaremos na seção seguinte que, durante o Regime Militar brasileiro, entidades que realizaram denúncias a organismos internacionais foram perseguidas pelo sistema de repressão.

Já a *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos* de 1981 (ou *Carta de Banjul*) porta como inovação a compreensão de Direitos Humanos aos povos, e não somente seu direito à autodeterminação; em outras palavras, é o reconhecimento do direito à existência dos povos.²⁷

Sobre a temática da autodeterminação é importante observar que, esse direito “não pode quebrar, total ou parcialmente, a unidade e a integridade territorial de um país” (LAFER, 1988, p.132), portanto, não é admitida a secessão de Estados, salvo em casos dominação colonial ou estrangeira²⁸.

Celso Lafer aponta que o “individualismo é parte integrante da lógica da modernidade, que concebe a liberdade como a faculdade de autodeterminação de todo ser humano” (LAFER, 1988, p.120), desse modo, é tão relevante a discussão e reconhecimento dos direitos de autodeterminação dos povos, que permitem, pela ação coletiva, a identificação individual.

A caminho dos direitos de terceira geração, destacamos a *Convenção sobre a Diversidade Biológica* de 1992 (também conhecida como ECO-92 ou RIO-92) que trata sobre o direito à preservação ambiental, com vistas a garantir às gerações futuras condições de vida condizentes com a dignidade humana. Em decorrência dessa convenção, foi firmado o programa de ação em 1998, conhecido como *Protocolo de Kyoto*.

De altíssima importância internacional, destacamos o *Estatuto do Tribunal Penal Internacional*, ratificado pelo *Estatuto de Roma* de 1998²⁹,

---

²⁷ “Artigo 20º: §1. Todo povo tem direito à existência. Todo povo tem um direito imprescritível e inalienável à autodeterminação. Ele determina livremente o seu estatuto político e assegura o seu desenvolvimento econômico e social segundo a via que livremente escolheu; § 2. Os povos colonizados ou oprimidos têm o direito de se libertar do seu estado de dominação recorrendo a todos os meios reconhecidos pela comunidade internacional; § 3. Todos os povos têm direito à assistência dos Estados Partes na presente Carta, na sua luta de libertação contra a dominação estrangeira, quer seja esta de ordem política, econômica ou cultural.”. (OAU, ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1981).

²⁸ Esse debate traz à luz questões atuais como a busca por independência da Catalunha, por exemplo.

²⁹ A adesão ao Tribunal Penal Internacional foi assinada pelo Brasil em 2002.

que estabelece regras globais de responsabilidade penal para crimes que afetem a humanidade. Ao Tribunal cabe julgar os crimes (a) de genocídio, (b) contra a humanidade, (c) de guerra e (d) de agressão, uma vez que forem esgotados os processos judiciais internos aos países aderentes.

O Tribunal Penal Internacional (também conhecido como TPI) é oriundo de um longo processo histórico, que teve sua discussão iniciada no pós-Tribunal de Nuremberg (1945–46) e que foi interrompida até 1989, devido à Guerra Fria. A discussão sobre o TPI foi então retomada após as catástrofes humanitárias da Iugoslávia (1991) e Ruanda (1994).

O Estatuto do Tribunal foi aprovado em 1998, contando com sete votos contrários, entre os quais: Estados Unidos, China, Iraque e Israel. Uma vez que o TPI somente poderia exercer sua jurisdição sobre Estados aderentes, a sua abrangência não incluiu importantes potências bélicas.

São também marcos importantes dos Direitos Humanos: a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (1950 — atualizado em 1970, 1971, 1990, 1994, 1998 e 2010).

Vale destacar, ainda, algumas declarações de propósito específico, como a *Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher* (1953), a *Declaração de Direitos da Criança* (1959), a *Declaração dos Direitos do Deficiente Mental* (1971) e a *Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes* (1975).

A busca por declarações direcionadas para propósitos específicos baseia-se na compreensão de que, apesar de a essência do indivíduo ser única, sua personalidade não é; a esta, deve “ser acrescida, como um fator de diferenciação, a influência conjugada do meio orgânico, do meio social e do próprio indivíduo sobre si próprio” (COMPARATO, 2005, p.30). Tais declarações direcionadas ajudam a compor esse emaranhado de coletivos particulares que requerem direitos específicos que vão além do direito individual.

Ponto importante a ser destacado sobre os tratados internacionais é que “os direitos humanos não existem, no plano internacional, apenas e tão somente quando os Estados resolvem reconhecê-los por meio de tratados

e convenções” (COMPARATO, 2005, p.253). Devemos enfatizar a importância do reconhecimento oficial de direitos pelos Estados, uma vez que, na visão de Comparato, o reconhecimento exerce a função de fornecer anteparo legal e pedagogicamente firmar os valores éticos da sociedade que, “sem esse reconhecimento oficial, tardariam a se impor na vida coletiva” (COMPARATO, 2005, p.58).

Para os tratados internacionais receberem aplicação interna, os países devem ratificar e aderir aos documentos e garantir internamente a sua execução. O Brasil, assim como outros países (Portugal e Argentina, por exemplo) proclama em sua Constituição que o país “se rege em suas relações internacionais pelo princípio, entre outros, da prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, II), constituindo-se em Estado Democrático de Direito tendo como fundamento, *inter alia*, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III).”. (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 20).

Lafer também assinala que, atualmente, o Estado vem adquirindo papel de “mediador e fiador de negociações que se desenvolvem entre grandes organizações — como empresas, partidos, sindicatos e grupos de pressão” (LAFER, 1988, p.71) em contraposição ao papel anterior de entidade soberana responsável por deliberações de última instância.

O papel conciliador do Estado, marcadamente influenciado pelo neoliberalismo, denota uma redução da prevalência decisória do estado e ampliação do seu papel articulador e organizador de interesses difusos.

De acordo com a evolução da discussão internacional sobre Direitos Humanos, atualmente, alguns direitos não carecem de justificativa. São, portanto, fundamentais e autojustificáveis, como o direito de não ser escravizado. Contudo, alguns direitos precisam ser justificados e podem, dessa forma, não ser aplicados em determinados contextos político-sociais. É o caso do direito à liberdade de expressão religiosa e dos direitos da comunidade LGBT, pois, em alguns casos, eles conflitam-se. Para efeito de exemplo, queremos dizer que LGBTs têm o direito de não ser discriminados, mas religiosos possuem o direito de se expressar contrariamente ao

comportamento homossexual? Esse é um debate sócio-político, que se altera de contexto para contexto.

José Rodrigo Rodriguez questiona a capacidade da perspectiva do direito ocidental ser instrumento de promoção da diversidade cultural e discute seus limites para reconhecer e proteger culturas diversas (RODRIGUEZ, 2010, p. 78).

Essas são perguntas sem respostas. Evidentemente, a perspectiva ocidental apresenta limitações de compreensão sobre culturas tradicionais, mas também pode contribuir com a difusão de padrões mínimos de Direitos Humanos, assegurando a garantia de direitos básicos.

O debate sobre relativismo cultural é bastante extenso e não entraremos em detalhes sobre esse assunto, todavia, abordaremos brevemente alguns pontos.

Miskolci (2010) fomenta a discussão sobre o relativismo cultural e a prevalência das concepções de sociedade ocidentais, especialmente dos Estados Unidos e Europa sobre as políticas internacionais de Direitos Humanos.

Na visão de Miskolci, o "léxico universalista que a marca a criação de políticas internacionais e regras para a concessão de financiamento de programas sociais costuma ser utilizado pelos países do capitalismo avançado como meio de controle e imposição de seus modelos de sociedade e organização política dos países pobres" (MISKOLCI, 2010, p. 70).

Essa é uma discussão ampla que permeia o debate internacional sobre Direitos Humanos, usada por países tanto para defender práticas culturais locais e manter vivas importantes tradições regionais, quanto para mascarar flagrantes abusos humanitários. Flávia Piovesan assinala que "cada cultura tem seu próprio discurso acerca dos direitos fundamentais, que está relacionado às específicas circunstâncias culturais e históricas de cada sociedade.". (PIOVESAN, 2010, p. 195).

Para Boaventura de Sousa Santos, "falar de cultura e religião é falar de diferença, de fronteiras, de particularismos" (SANTOS, 1997, p.13), assim, o debate sobre o relativismo cultural deve levar em conta uma

abordagem multicultural e globalizada, afim de absorver das diferentes culturas um espectro amplo e recíproco do reconhecimento do outro, garantindo que os indivíduos possam ser “iguais na diferença” (SANTOS, 1997, p.30).

Todavia, apesar da necessidade da construção política interna para a implementação dos tratados internacionais, os Direitos Humanos transcendem o direito interno e sua aplicação deve ser “viabilizada pela coincidência de objetivos entre o direito internacional e o direito interno quanto à proteção da pessoa humana.”. (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 23).

Em muitos casos, a “realização integral de uns impede a realização integral de outros”, portanto, argumentos “inquestionáveis e irredutíveis” não são cabíveis e devem ser debatidos politicamente (BOBBIO, 1992, p. 21). É preciso ponderar que “a ilusão do fundamento absoluto de alguns direitos estabelecidos foi um obstáculo à introdução de novos direitos, total ou parcialmente incompatíveis com aqueles” (BOBBIO, 1992, p.21). Bobbio é crítico ao afirmar que:

Os chamados direitos de segunda-geração, que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceu no papel. O que dizer dos direitos de terceira geração e de quarta geração? A única coisa que até agora se pode dizer é que são expressão de aspirações de ideais, às quais o nome de “direitos” serve unicamente para atribuir um título de nobreza. (BOBBIO, 1992, p.9)³⁰

Quando observado o caso brasileiro, podemos inferir que a avaliação de Bobbio (1992) também se aplica ao Programa Nacional de Direitos Humanos 3 e à Constituição de 1988, que proferem belas palavras, mas possuem aplicação prática limitada.

---

³⁰ A esse trecho vale uma importante contextualização: foi escrito como introdução ao livro *A Era dos Direitos*, publicado originalmente em 1992, antes da realização da Conferência de Viena, que configurou avanços na área dos Direitos Humanos internacionais e nacionais. Contudo, é importante notar que, em muitos casos, os Direitos Humanos permanecem no âmbito discursivo.

Como observa Bobbio, “deve-se ter em mente, antes de mais nada, que a teoria e a prática percorrem duas estradas diversas e a velocidades muito desiguais” (BOBBIO, 1992, p.62). Pela leitura de Hannah Arendt realizada por Celso Lafer, os direitos não são dados, mas construídos em determinado âmbito político. Assim, a cidadania é o “direito a ter direitos” e está intimamente ligada ao acesso ao espaço público (LAFER, 2003, p.123).

Dessa forma, compreendemos que a teoria internacional dos Direitos Humanos depende da implementação e aplicação regional, portanto, da construção política local para a aplicação dos Direitos Humanos e isso é um processo evolutivo e interpretativo.

Partindo do caso brasileiro, podemos avaliar que é a partir de 1993, com a participação na *Conferência de Viena*, que o Brasil adota uma posição clara em relação aos Direitos Humanos. Começa assim a desenvolver-se a teoria governamental sobre o tema. Evoluímos consideravelmente em nível teórico com três Programas Nacionais de Direitos Humanos, mas, em relação à implementação, ainda estamos aquém do desejável.

3.2. Os Direitos Humanos no Brasil

Nessa seção, discutiremos brevemente a evolução histórica dos Direitos Humanos no Brasil, apresentando seus principais marcos e passos decisivos; história essa de significativos avanços e retrocessos, constituindo uma evolução em um processo não linear.

O primeiro passo para os Direitos Humanos no Brasil foi a Constituição Federal de 1824, que regulava os poderes imperiais e, dessa forma, impôs certos limites ao estado monárquico sobre a sociedade.

O Brasil caminha, entre sístoles e diástoles, entre distensões e retenções, oscilando entre momentos democráticos e períodos golpistas ditatoriais, para expansão dos Direitos, especialmente na esfera trabalhista. Entretanto, o Regime Militar de 1964 a 1985 golpeou afrontosamente o caminhar democrático brasileiro e renegou à sociedade princípios básicos de Direitos Humanos.

O Estado Brasileiro, dessa forma, somente adotou uma posição contundente frente aos Direitos Humanos com a Constituição de 1988 consolidando seu posicionamento em 1993, como resultado da participação na Conferência de Viena. Assim sendo, no contexto brasileiro, os avanços internacionais manifestaram-se com certo atraso, muito em parte pelas características conservadoras das elites nacionais pelo distanciamento popular da política até os anos 1980³¹.

Esta seção está organizada em duas partes; na primeira discutiremos o período entre a primeira Constituição brasileira, de 1824, até o Golpe de 1964 e na segunda parte, será abordado o período entre o Regime Militar e o renascimento dos Direitos Humanos até os dias atuais.

---

³¹ Com o movimento das Diretas Já em 1984 podemos afirmar que a sociedade brasileira ganha corpo de participação política e democrática.

3.2.1 Da Constituição de 1824 ao Regime Militar

A primeira constituição brasileira data de 1824, que teve como marco principal a instituição do Poder Moderador, dessa forma, limitando o poder do Imperador. No entanto, não podemos afirmar que preocupações significativas em prol dos Direitos Humanos ocorreram antes de 1888, data da Abolição da Escravatura.

Em 1891, houve a promulgação da segunda Constituição Federal, que instituiu o modelo presidencialista e consolidou a transição da monarquia para a república.

Para Bresser-Pereira (2014), em *A Construção Política do Brasil*, a elite imperial brasileira apresentava visão subestimada de nação:

A elite imperial brasileira continuava a ser uma elite de latifundiários à qual se somara uma pequena elite de altos burocratas. Ambos não tinham uma ideia clara de nação, dada sua herança colonial e escravista, e dada sua subordinação cultural à França e Inglaterra. Havia nela um complexo de inferioridade colonial e uma vontade de “ser europeu”, associados ao caráter mestiço de nosso povo e ao baixo nível de desenvolvimento do país, que dificultava a definição do projeto nacional necessário à superação do subdesenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 53).

Com o passar das décadas, o cenário não sofreu grandes alterações. A elite e a classe média brasileira ainda apresentam subordinação cultural e ideológica à Europa e aos Estados Unidos, com complexo de inferioridade e sem um projeto e vontades claras de abandonar o subdesenvolvimento.

Bresser-Pereira assinala que a abolição da escravidão, em 1888 com a Lei Áurea, resultou em uma massa de trabalhadores livres no meio rural, que não foram incorporados ao novo modelo econômico que privilegiou a imigração. Essa massa de trabalhadores livres negros e caboclos alimentou a industrialização brasileira com mão de obra barata e despreparada, inflando os centros urbanos, especialmente em cortiços, favelas e moradias precárias, consolidando a chaga social da escravidão.

Do ponto de vista legalista, poderíamos afirmar que a abolição da escravidão é um marco de direitos humanos no Brasil? Sim. Contudo, se considerarmos que não houve políticas públicas para a inclusão dessa população no mercado de trabalho, a abolição foi uma importante lei acompanhada de profundo descaso.

A abolição da escravidão escancarou, e até acentuou, as profundas desigualdades sociais, que até então estavam escondidas na senzala. Indubitavelmente, a Lei Áurea é um significativo marco dos Direitos Humanos, mas o desamparo aos ex-escravos também é uma mácula na sociedade brasileira e o país demorou muitas décadas para começar a endereçar essa questão, somente recentemente na década de 1990 com as políticas de cotas, que a discussão passa a ser tratada com maturidade.

Até 1930, a sociedade brasileira era fundamentalmente oligárquica, o que sugere que não podemos fazer uma discussão concreta sobre Direitos Humanos no período pré-1930. Como observa Bresser-Pereira:

Esta oligarquia dominava não só a economia, mas também a política do país, de forma total e tranquila, dada a inexistência, no restante da população, de grupos sociais com um mínimo de consciência e força política para se opor. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 76).

A década de 1930 é fundamental para o desenvolvimento político, econômico e social do Brasil; antes do primeiro governo Getúlio Vargas, o Brasil era praticamente semifeudal. Para Bresser-Pereira (2014, p.126), isso se deve, pois, antes da industrialização promovida na década de 1930, o país baseava-se em latifúndios autossuficientes, cujo poder estava atrelado ao senhor de terras. Acima disso, foi a riqueza trazida pelo café e seu não reinvestimento em industrialização, que, segundo Bresser-Pereira (2014, p.100) levaram o Brasil de um país atrasado a um país subdesenvolvido³².

---

³² A organização econômica brasileira em seu período formativo é explorada em profundidade de detalhes e acuidade de análise por Caio Prado Jr. na sua obra Formação do Brasil Contemporâneo de 1942.

Importante marco constitucional para os Direitos Humanos no Brasil foi a Constituição de 1934, a terceira Constituição brasileira, formulada durante o primeiro período Getúlio Vargas e após a Revolução de 1930. Essa constituição, além de instituir o voto secreto, promoveu fundamentais avanços na esfera dos direitos de segunda geração (sociais), com as leis trabalhistas – estabelecendo o salário mínimo, repouso semanal, férias remuneradas, proibição de diferenças salariais para a mesma função em decorrência de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil.

A Constituição de 1934 também instituiu a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e explicitou o princípio da igualdade perante a lei. Merece destaque a observação de Luiz Pinto Ferreira, que assinala que a Constituição de 1934 teve inspiração na *Constituição de Weimar* de 1919 (FERREIRA, 1994, p. 76).

Com o processo de industrialização promovido por Vargas, houve a organização de uma burguesia industrial e de um proletariado urbano, permitindo maior organização social. Nesse período também, a burocracia pública talvez tenha passado por sua mais importante estruturação.

O governo Vargas, no entanto, representou também um regime ditatorial entre 1937 e 1945. A proeminente Constituição de 1934 foi suplantada pela Constituição de 1937, que marca o período ditatorial intitulado Estado Novo. Neste período houve censura à imprensa e forte perseguição a entidades comunistas.

Em termos constitucionais e para o avanço democrático, a Constituição Federal de 1946 foi de grande importância, uma vez que marcou o fim de um período ditatorial e garantiu direitos civis e políticos, no entanto, é somente com a Constituição Federal de 1988 que atingimos a democracia plena com a instituição do sufrágio universal.

3.2.2 Do Regime Militar aos dias atuais

Apesar dos avanços da Constituição Federal de 1946, o país enfrentou significativo retrocesso com a implantação do Regime Militar em 1964.

Assim:

A partir do Ato Institucional nº1 até o Ato Institucional nº5, a sociedade brasileira vê-se diante de extenso e violento quadro de violação de direitos, que passa por cassações de mandatos de governadores, deputados, senadores e vereadores, extinção de partidos políticos, eleições indiretas para presidente da República e governadores, recesso do Congresso Nacional, exílios, prisões arbitrárias, supressão do habeas corpus, institucionalização da pena de morte e a prática da tortura e assassinatos como rotina dos órgãos repressivos da ditadura. (SANTOS JÚNIOR, JAIME e BARBOSA, 2008, p. 45).

De acordo com a pesquisa *Brasil: Nunca Mais*³³, o Regime Militar brasileiro empreendeu sistemático desrespeito ao Artigo 5º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* — ninguém será submetido à tortura nem penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (ONU, 1948) — uma vez que a “pesquisa revelou quase uma centena de modos diferentes de tortura, mediante agressão física, pressão psicológica e utilização dos mais variados instrumentos, aplicados aos presos políticos brasileiros” (ARNS, 2014, p. 32).

Assim, apesar dos sistemáticos desrespeitos aos direitos no Brasil que perduram até os dias atuais, especialmente na esfera dos direitos econômicos e sociais, o Regime Militar (1964–1985) foi um dos períodos mais obscuros da trajetória nacional.

---

³³ O livro e a pesquisa *Brasil: Nunca Mais* é um dos mais importantes documentos históricos sobre a Ditadura Militar brasileira. A pesquisa, elaborada entre 1979 e 1985 (ano de sua publicação), analisa os processos políticos que tramitaram na Justiça Militar entre 1964 e 1979, elaborando, assim, um relevante estudo sobre as práticas de repressão e perseguição política do regime Militar. Um de seus principais colaboradores é Paulo Vannuchi.

Durante o regime militar, a tortura foi “instrumento rotineiro nos interrogatórios sobre atividades de oposição” (ARNS, 2014, p. 51). Como avalia poeticamente Aldous Huxley em *Admirável mundo novo*, a tortura e a perseguição política dos opositores ao regime não seriam necessárias em um estado totalitário verdadeiramente eficiente, no qual seus “chefes políticos de um Poder Executivo todo-poderoso e seu exército administradores controlassem uma população de escravos que não tivessem de ser coagidos porque amariam a sua servidão.”. (HUXLEY, 2014, p. 15).

O Golpe Militar de 1964 (ou o eufemismo de Revolução de 1964, para os apoiadores do Regime Militar) foi antecedido por uma turbulenta sucessão presidencial (renúncia de Jânio Quadros e posse de João Goulart) e crescentes reivindicações sociais por reformas nacionalistas, que alarmaram as elites brasileiras, apoiadoras do Golpe, visando ao reestabelecimento da ordem social.

O ponto de fulcral efervescência foi o comício comandado por João Goulart em 13 de março de 1964, que reuniu mais de 200 mil pessoas no Rio de Janeiro em demonstração de força de apoio às reformas de base e em tentativa de frear o levante militar.

No entanto, “praticamente toda a classe média e setores importantes dos trabalhadores rurais e urbanos estavam ganhos pela propaganda anticomunista” (ARNS, 2014, p. 57), e a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, realizada em 19 de março de 1964, foi a resposta dada ao comício de dias antes. A Marcha, declaradamente anticomunista, de acordo com matéria publicada no jornal Folha de São Paulo (20 de março de 1964), reuniu 500 mil pessoas em São Paulo em apoio ao fim do governo Goulart, encarado como comunista pelas propostas das Reformas de Base. Dessa forma, o caminho para o Golpe Militar estava sedimentado e em 1º de abril de 1964, Brasília foi sitiada por tanques de guerra e Goulart foi deposto.

Em 9 de abril de 1964, foi instaurado o primeiro Ato Institucional, que teve como balanço inicial 378 cassações, entre elas os ex-presidentes Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, seis governadores, dois

senadores, 63 deputados federais e 304 deputados estaduais e vereadores (ARNS, 2014, p. 59).

O regime militar não estimulou o desenvolvimento democrático do país e violou direitos civis e políticos, mas promoveu o desenvolvimento econômico e consequentes avanços sociais. O regime angariou apoio da classe média e elites pelo desenvolvimento econômico, apaziguou a comunidade internacional e a sociedade geral com instituição de democracia de fachada sustentada pela manutenção do congresso nacional e bipartidarismo. Portanto, apesar das constantes violações aos Direitos Humanos, o profundamente autoritário regime militar “retomou a ideia de um projeto nacional de desenvolvimento que havia sido originalmente formulado por Vargas” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.190).

O regime militar brasileiro, no entanto, graças à estabilização social (ou abafamento das reivindicações) e ao milagre econômico, recebeu apoio complacente de considerável parte da população brasileira, que se verifica pela apatia política das eleições de 1970 para o congresso nacional, que teve como “soma das abstenções, votos brancos e nulos (...) 46% do total de eleitores inscritos” (ARNS, 2014, p. 61).

Vale assinalar que os regimes militares latino-americanos foram intelectualmente sustentados pela Doutrina da Segurança Nacional, que, disseminada pelos Estados Unidos da América aos países aliados, visando garantir a ordem e a estabilidade nacional, expurgando a ameaça comunista; estimulou ditaduras a graves violações aos Direitos Humanos: tortura, prisão, assassinato e exílio de vozes contrárias aos regimes e cerceamento da liberdade de expressão e direitos políticos, liberdade de imprensa e direito de greve da população como um todo. A Doutrina da Segurança Nacional é, portanto, “uma ferramenta repressiva para a manutenção” (FREITAS, 2008, p. 45) das estruturas políticas vigentes.

Ricardo Pontes Freitas aponta que, considerando esse contexto, durante o regime militar “a situação política nacional obrigou a sociedade a adotar uma postura basicamente defensiva e tímida com respeito ao problema dos Direitos Humanos.”. (FREITAS, 2008, p. 42).

O regime militar é instalado em 1964 e tem seu endurecimento em 1968, com o Ato Institucional Nº 5 (AI-5), que intensifica cassações a opositores e tortura. O Ato Institucional nº 5, diferentemente dos precedentes, não foi instaurado com período de vigência e impôs recesso ao Congresso Nacional, seis Assembleias Legislativas e dezenas de Câmaras de Vereadores, além da cassação de 69 parlamentares — “era a ditadura sem disfarces” (ARNS, 2014, p. 60). No período de vigência do AI-5 (1968–1978) direitos civis e políticos foram sistematicamente desrespeitados uma vez que o presidente era autorizado a: (1) cassar mandatos, (2) censurar a imprensa e, (3) fechar o Congresso.

Em 1977, houve novo endurecimento da Ditadura Militar com o Pacote de Abril (13 de abril de 1977) que fechou o Congresso Nacional por 14 dias para a edição de medidas que garantissem à Arena (partido governista) maioria no Congresso — o episódio deu-se após o partido de oposição, MDB, não aprovar proposta de reforma do Judiciário. Com o Pacote de Abril, foram criados, entre outras medidas, os senadores “biônicos”, que eram indiretamente nomeados, e a redução do número de parlamentares de São Paulo, dessa forma, o governo militar garantiu sua maioria no Congresso.

Foi a partir da reação das elites ao Pacote de Abril, que os militares começam a perder apoio e, conseqüentemente, poder. Iniciou-se o longo e lento processo de transição democrática. Nas palavras de Bresser-Pereira “a transição democrática brasileira foi um processo *sui generis*” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.235).

Em 1978, o regime militar passou a emitir sinais de que haveria a transição democrática. Em junho de 1978, foi publicado pelo presidente General Ernesto Geisel o *Cronograma de Abertura*, que posteriormente revogaria o Ato Institucional Nº5 na transição para o último presidente militar — General João Batista Figueiredo.

De acordo com a pesquisa Brasil: Nunca Mais, o Regime Militar somou 10 mil exilados políticos, 4.682 cassações e 245 estudantes expulsos das universidades, além de “milhares de cidadãos que passaram pelos cárceres políticos (...) e um lista de mortos e desaparecidos tocando a casa das três

centenas” (ARNS, 2014, p. 66). Segundo o relatório final da *Comissão Nacional da Verdade*, o total de mortos e desaparecidos pelo regime somam 434 pessoas. (BRASIL, 2014).

Um dos casos mais conhecidos da repressão assassina é o do jornalista Wladimir Herzog, “morto, no DOI-Codi de São Paulo, a 25 de outubro de 1975, dez horas após ter-se dirigido [espontaneamente] àquela unidade para prestar esclarecimentos.”. (ARNS, 2014, p. 79).

Além dos casos de tortura e assassinatos, também destacamos algumas ações de repressão peculiares engendradas pelo Regime Militar, com o objetivo de cercear a liberdade de expressão e de denúncia dos crimes contra a humanidade cometidos:

Em julho de 1968, o Quartel do 1º Grupo dos Canhões 90, de Duque de Caxias (Rio de Janeiro), processou seis dirigentes sindicais por terem elaborado representação à Organização Internacional do Trabalho da ONU delatando a repressão sindical. (Brasil: Nunca Mais, 1985/2014, p.130).

Perseguição e processo contra estudantes da Universidade de São Paulo que protestaram contra a cassação dos professores Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Isaias Raw, Jayme Tiomno e Villanova Artigas. (Brasil: Nunca Mais, 1985/2014, p.137).

Cassação dos Deputados Estaduais Hélio Navarro (São Paulo, em 1968), Márcio Moreira Alves (Rio de Janeiro, em 1968), Hermano Alves (Rio de Janeiro, 1972), Paulo Ronaldo de Mendonça Albuquerque (Pará, em 1971), além de dezenas de outros parlamentares, incluindo Deputados Federais, Estaduais e Senadores por denunciarem em tribuna, jornais ou televisão as atitudes ditatoriais do Regime Militar. (Brasil: Nunca Mais, 1985/2014, p.141).

Essas ações são representativas do *modus operandi* do silenciamento de vozes contrárias ao Regime Militar, que, além de resultar em mortos, desaparecidos, cassados, exilados e 7.367 processados pela Justiça Militar brasileira entre 1964 e 1979 (ARNS, 2014, p. 83), resultou na imposição de um véu dissimulado sobre críticas ao regime, negando à população o direito à opinião.

Como resultado da pressão política internacional, “foram suprimidas as penas de morte e de prisão perpétua, abriu-se a possibilidade teórica de verificação da saúde física e mental do detido [e], reduziu-se o prazo de incomunicabilidade” (ARNS, 2014, p. 73).

Com os sinais do processo democratizante emitidos pelo regime militar entre 1978 e 1980, forças sociais ganharam voz, em especial o movimento de trabalhadores do ABC que daria origem ao Partido dos Trabalhadores (PT) em 10 de fevereiro de 1980.

O levante de vozes populares levou a um recrudescimento do regime militar e aumento do apoio das elites à ditadura. As greves do ABC paulista foram duramente reprimidas. O reaparecimento de expressões claras de movimentos de esquerda no Brasil fortaleceu o regime militar.

Em 30 de abril de 1981, integrantes do Exército atacaram manifestantes de esquerda em comemorações sobre 1º de maio no Riocentro. O ataque orientou novamente as elites e a população a questionarem o regime militar.

Nas eleições de 1982, a oposição voltou a ganhar espaço e em 1984, as “Diretas Já” capitanearam movimentos pró-democracia. Em 15 de janeiro de 1985, a última eleição indireta para a Presidência da República, via Colégio Eleitoral, elegeu os civis, Tancredo Neves e, para vice-presidência, José Sarney, marcando o fim da ditadura militar e concluindo a transição democrática³⁴.

Em 1988, foi promulgada pela *Assembleia Nacional Constituinte* a Constituição Federal de 1988, que marcou o efetivo fim da ditadura militar brasileira e o retorno ao regime democrático, plural e com sufrágio universal.

A Constituição de 1988, que recebeu a alcunha de Constituição Cidadã, “consagrou os direitos humanos como parte de seus princípios fundamentais, ao estabelecer que o Brasil constituiu um Estado democrático de direito tendo como fundamento, entre outros, a dignidade da pessoa

---

³⁴ Tancredo Neves falece em 21 de abril de 1985 e José Sarney assume a presidência.

humana.”. (BELLI, 2010, p. 155). Além disso, observa Belli, no Artigo 4º da Constituição Federal³⁵, o país regia-se “pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, repúdio ao terrorismo e ao racismo e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.”. (BELLI, 2010, p.155).

José Maria Gómez assinala, em discussão ampla sobre o processo de redemocratização na América latina, que a transição democrática se refere ao processo de “instalar e de consolidar um sistema pacífico de convivência política e de governo representativo, que substituía a lógica da guerra” (GÓMEZ, 2008, p.95). Dessa forma, o fim do regime militar foi um descortinar do debate sobre Direitos Humanos, que permanecera latente e reprimido. (VIEIRA, 2008, p. 135).

A consolidação democrática brasileira ocorreu com a Constituição Federal de 1988, a *Constituição Cidadã*. Essa consolidação foi lograda em meio a uma profunda crise econômica, que durou de 1977 a 1984, profundamente agravada durante a década de 1980.

Após sucessivas tentativas (Plano Cruzado, Plano Cruzado 2, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor1 e Plano Collor2) o governo Itamar Franco, com Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério da Fazenda logrou estabilizar a economia e reduzir significativamente a inflação com o Plano Real, lançado em 1994. O ganho de qualidade de vida para a população com a estabilização da moeda, devido ao Plano Real, pode ser considerado um avanço para os Direitos Humanos.

Para Belissário dos Santos Júnior, Márcio Jaime e Marco Antônio Rodrigues Barbosa, a desigualdade econômica e social brasileira é um importante vetor de desrespeito aos Direitos Humanos, potencializados pela

---

³⁵ “Art. 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (CF88)

crise econômica. Além disso, no contexto do fim do regime militar, os autores destacam que violências, torturas e assassinatos àqueles contrários ao regime também são flagrantes violências aos Direitos Humanos. (SANTOS JÚNIOR, JAIME e BARBOSA, 2008, p. 12).

Para Benoni Belli, no período pós-militar o Brasil, ao menos na retórica institucional oficial “abraçou a causa dos direitos humanos de maneira inequívoca” uma vez que “a nova identidade que o país procurava forjar passava necessariamente pelos direitos humanos” (BELLI, 2010, p.154).

Dessa forma, com a democratização e superação da crise financeira (capitaneada pelo Plano Real), o Brasil, ao longo da década de 1990, deu importantes passos em relação aos Direitos Humanos: participação na conferência de Viena, a realização da RIO92 — fortemente relacionada aos direitos de terceira geração, criação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência, elaboração dos Planos Nacionais de Direitos Humanos e intensificação de programas de transferência de renda. Assim, o país caminha desde 1988 a passos relativamente estáveis para o avanço dos Direitos Humanos nacionais.

Importante destacar o debate sobre ferramentas judiciais de transição democrática e instrumentos de reparação aos atingidos pela repressão política. Vale observar que tais ferramentas judiciais de transição passam a exercer internacionalmente mais influência após os julgamentos dos membros das juntas militares da Grécia em 1975 e na Argentina em 1983. (MEZAROBBA, 2010, p. 133).

Em 1989, iniciou-se na Organização das Nações Unidas uma longa discussão que resultou na aprovação, em 2005, dos *Princípios e Diretrizes Básicos sobre o Direito das Vítimas de Violações Manifestas das Normas Internacionais de Direitos Humanos* e de *Violações Graves do Direito Internacional Humanitário a Interpor Recursos e Obter Reparações*. Cabe

destacar que essa iniciativa foi apoiada pela Argentina, Brasil e Chile, entre outros países.³⁶ (SIKKINK e VALLING, 2010, p. 101).

Desse modo, a ONU tem se posicionado favoravelmente a ações de reparação envolvendo países de contextos ditatoriais. No Brasil, a discussão sobre reparação financeira foi aceita sem maiores conflitos, no entanto, a realização de ações penais para avaliação dos crimes cometidos no período militar é um tema mais delicado.

Em 1987, durante a Assembleia Constituinte, houve uma primeira tentativa de revisão da Lei da Anistia de 1979, no entanto, as forças militares ainda detinham muito poder, e as discussões foram logo interrompidas. Doze anos depois, em 1995, graças ao enfraquecimento político dos militares, foi aprovada a Lei dos Desaparecidos (Lei Nº 9.140/95), na qual é reconhecida a responsabilidade do Estado brasileiro pelas mortes e desaparecimentos de pessoas em razão de atividades políticas durante o período de 1961 a 1979.³⁷

Em 2002, foi aprovada a Lei 10.559/02 que trata da reparação econômica aos perseguidos políticos do regime militar, representando uma importante revisão da Lei da Anistia de 1979. Para Mezarobba, “a lei de 2002 conferiu novo significado político ao processo, com o Estado de revelando empenhado em compensar os prejuízos causados a milhares de pessoas pelo uso discricionário do poder” (MEZAROBBA, 2010, p.141).

Após delicadas polêmicas envolvendo o Programa Nacional de Direitos Humanos 3, foi finalmente sancionada em 2011 a Lei 12.528/11 que cria a *Comissão Nacional da Verdade*, que passou a operar em maio de 2012. Em 10 de dezembro de 2014, foi entregue o relatório final da Comissão e suas recomendações. A conclusão dos trabalhos da *Comissão Nacional da*

---

³⁶ África do Sul, Alemanha, Argentina, Bolívia, Burundi, Chile, Coreia do Sul, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Haiti, Indonésia, Panamá, Paraguai, Peru, Serra Leoa, Sri Lanka e Uruguai realizaram comissões da verdade ou julgamentos de direitos humanos em regimes de transição (Sikkinh & Valling, 2010, p.101).

³⁷ Vale observar que a Lei dos Desaparecidos foi formulada no contexto de elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos I (Mezarobba, 2010, p.140).

Verdade representa significativo avanço para os Direitos Humanos do Brasil e a reconciliação com seu passado³⁸.

Todavia, apesar dos avanços apontados, é evidente o poder que os militares ainda detêm na política brasileira, vista a oposição exercida à instauração da *Comissão Nacional da Verdade* para avaliação dos crimes cometidos no período militar, ponto mais polêmico inserido no PNDH3.

Do ponto de vista da consolidação da democracia brasileira, temos a eleição direta de Fernando Collor realizada com sufrágio universal em 1990, que veio a sofrer processo de impeachment. Consequentemente, a cadeira presidencial foi assumida por seu vice, Itamar Franco, em 1992. Itamar Franco logrou a conclusão do mandato e a eleição de seu ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso em 1994. Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998. Em 2002, foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva e reeleito em 2006. Lula elegeu em 2010 sua sucessora, Dilma Rousseff, que foi reeleita em 2014 para o mandato 2015-2018.

Um olhar para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pelo Programa de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (PNUD-ONU) permite constatar uma estável melhora nos índices brasileiros (Gráfico 1). O IDH visa fornecer uma medida geral que considere aspectos humanos do desenvolvimento, baseado nos pilares de saúde, educação e renda, quanto mais próximo de 1 melhor é o indicador.

---

³⁸ O debate sobre Direitos Humanos no Brasil ainda está muito ligado aos crimes cometidos durante o regime militar, seja pela chaga ainda aberta, seja pelas características dos atuais governantes. No entanto, é preciso tratar de outros temas relacionados aos Direitos Humanos no Brasil e avançar, de maneira contundente, em outras frentes.

Gráfico 1: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Brasil 1980 a 2014

Fonte: ONU, Organização das Nações Unidas. Human Development Reports.

Os índices históricos do IDH indicam uma evolução constante nos indicadores sociais brasileiros, e, conseqüentemente, melhoria na qualidade de vida geral da população, o que representa desenvolvimento dos Direitos Humanos.

Outro importante indicador social é o Coeficiente de Gini, usado para medir o grau de desigualdade na distribuição de renda entre os indivíduos. Os valores do coeficiente variam de zero a um, sendo o mais próximo de zero, o índice de menor desigualdade. No Gráfico 2, apresentamos série calculada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a partir das respostas à *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Pnad/IBGE) com dados brasileiros entre 1976 e 2014.

Gráfico 2: Coeficiente de Gini – Brasil 1976 a 2014³⁹

Fonte: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Avançada. Ipeadata.

O coeficiente de Gini, diferentemente do IDH, no entanto, não apresenta uma significativa evolução histórica, apesar da melhora dos índices. Podemos notar a piora expressiva apresentada pelo coeficiente no final da década de 1980 e início de 1990 — com o mais alto coeficiente em 1989 (0,636). Dessa forma, o coeficiente de 1982 (0,584) foi apenas retomado em 2003 (0,583), representando os efeitos da hiperinflação acumulada.

A partir de 1997 (0,602), observamos uma redução estável do índice, que se acentua e mantém fixa a partir de 2001 (0,596) até o último ano medido, 2014 (0,518), que apresenta os melhores índices da série histórica. Assim, podemos avaliar que desde 2001 o Brasil tem caminhado na direção correta para a redução da desigualdade da distribuição de renda, uma das

³⁹ Os cálculos para os anos de 1990, 1991, 1994, 2000 e 2010 não estão disponíveis.

questões de Direitos Humanos mais sensíveis que ainda assola a sociedade brasileira.

A evolução constante dos indicadores de IDH e Gini apontam regular melhora dos indicadores sociais brasileiros. Assinalamos, também, que, apesar da constante evolução dos índices, o Brasil caminhou mais assertivamente na melhora dos indicadores de saúde, educação e renda *per capita* — que compõem o IDH, mas não na distribuição de renda (Gini).

Portanto, evidenciamos uma melhora qualitativa nas questões individuais (renda *per capita*) e no acesso a serviços públicos de primeira necessidade (saúde e educação), mas não necessariamente na repartição coletiva da qualidade de vida (distribuição de renda).

Marco importante para os Direitos Humanos no Brasil é a instituição do Programa Bolsa Família em 2004, que visa a garantir renda mínima para as famílias por meio da transferência de renda. O Programa, por garantir substancial melhora na qualidade de vida das pessoas mais pobres (redução da pobreza extrema), consolida a expansão dos programas sociais brasileiros.

O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) proporcionou desenvolvimento econômico para os mais ricos e para os mais pobres, houve a ascensão da classe C ou como chamada pela imprensa e pelo governo, da “nova classe média”. Essa ascensão deu-se pelo aumento real acima da inflação (e do nível de produtividade) do salário mínimo.

Nas palavras de Bresser-Pereira: “de fato, houve distribuição, mas eles foram favoráveis aos mais pobres e aos muito ricos, e prejudiciais para a classe média” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 377). Bresser-Pereira não se refere à “nova classe média” ou à classe C, ele refere-se à classe B; esse fato pode ter contribuído para a rejeição da “velha classe média” aos governos de Lula e Dilma Rousseff, que se agravou no período eleitoral de 2014.

Devido a esse caráter contraditório, ora a elite brasileira se sente identificada com a nação, participa de uma coalizão de classes desenvolvimentista, estabelece compromissos com

seu povo, e faz seus interesses os dele, ora se julga etnicamente europeia, politicamente liberal, e culturalmente “moderna”, e então esquece a nação e procura se associar às elites do Norte e a elas se submete. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.400).

Vale assinalar que a formulação do Programa Nacional dos Direitos Humanos 3 ocorreu em um momento governamental oportuno para o debate sobre direitos humanos no país. A formulação do PNDH3 também representou uma repactuação com a sociedade civil e representava um alinhamento governamental frente às políticas nacionais de Direitos Humanos.

Esse momento, no entanto, foi suplantado pelo avanço da agenda conservadora e consequente expansão de forças contrárias ao alargamento dos Direitos Humanos, portanto, o Programa tem enfrentado resistências para ser implementado.

O presidencialismo de coalizão pressupõe a articulação com forças contrárias e divergentes, no entanto, com a forte expansão de alianças, o governo viu seus posicionamentos fragilizados e tem enfrentado dificuldades para a execução de uma agenda de Direitos Humanos.

Podemos avaliar que o PNDH3, então, representou um momento progressista no debate sobre Direitos Humanos, que foi velozmente nublado pelo avanço de forças conservadoras, que pautaram os debates eleitorais de 2010 e o primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff.

4. O Programa Nacional de Direitos Humanos 3

A escolha de uma definição depende de critérios de oportunidade e não de verdade.
Norberto Bobbio

Bobbio, em passagem de sua obra *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*, propõe discussão sobre a diferença entre democracia formal e substancial, para “distinguir não mais apenas formalmente, mas também conteudisticamente [sic] um regime democrático de um regime não democrático” (2012, p.157). Na democracia formal há a garantia da igualdade nas constituições, mas, na substancial, há “respeito ao conteúdo dessa forma” (2012, p.157). Tal discussão pode ser aplicada também ao contexto de Direitos Humanos, especificamente ao contexto brasileiro.

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH 1 – 1996; PNHD2 – 2002 e PNHD3 – 2010) representam importante evolução da discussão institucional sobre o tema. Significam o posicionamento do Estado sobre o tema dos direitos humanos e são, portanto, importantes figuras formais. Contudo, apesar de significativos instrumentos formais, não são, necessariamente, expressões substanciais para a democracia brasileira. Especialmente, ao tratarmos sobre o PNDH3 vale o questionamento: Cartas de intenção ou documentos programáticos podem ser chamados efetivamente de direitos? Norberto Bobbio, em *A Era dos Direitos*, sustenta que cartas de direitos, no âmbito internacional, mas também a âmbito nacional:

São expressões de boas intenções, ou, quando muito, diretivas gerais de ação orientadas para um futuro indeterminado e incerto, sem nenhuma garantia e realização além da boa vontade dos Estados, e sem outra base de sustentação além da pressão da opinião pública internacional ou de agências não estatais. (BOBBIO, 1992, p.73).

Assim, os Programas Nacionais de Direitos Humanos configuram conquistas institucionais e avanços teóricos, mas não necessariamente avanços práticos no cotidiano social. No Brasil, foram editados três Programas Nacionais de Direitos Humanos, frutos a Convenção de Viena de 1993, que orientou os países aderentes a formular tais cartas nacionais de intenções e orientação para as políticas públicas do tema.

Em 1996, sob coordenação de José Gregori, então chefe de gabinete do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi publicado o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH1), que representou importante avanço institucional para a discussão brasileira sobre Direitos Humanos.

Seis anos depois, coordenado por Paulo Sérgio Pinheiro, então Secretário de Direitos Humanos, foi publicado, em maio de 2002, o Programa Nacional de Direitos Humanos 2, que representava revisão e expansão do primeiro programa, além de configurar maior inclusão da sociedade civil em sua discussão.

Atualmente em vigor, está o Programa Nacional de Direitos 3, publicado em 21 de dezembro de 2009 e revisto em 12 de maio de 2010, após debate público sobre seu conteúdo. O PNDH3 representa expressiva evolução em relação aos programas anteriores, por (1) ter sido elaborado com uma base mais ampla de contribuições da sociedade e (2) articular detalhadamente políticas públicas de Direitos Humanos com todos os ministérios, definindo metas de implementação.

O PNDH3 tentou conciliar interesses progressistas diversos com metas claras, portanto, é mais que uma carta de intenções: é um plano de ação.

Os programas anteriores, de fundamental importância institucional, eram cartas de intenção. Dessa forma, sua aplicação era mais subjetiva. Diferentemente aos seus predecessores, o PNDH3 é um plano de ação, ou seja, mesmo que seus preceitos norteiem as políticas públicas, se seu conteúdo não for aplicado como proposto, ele pode ser compreendido como falho.

Esta pesquisa não se debruça sobre execução das atividades previstas no Programa, nem se, e como, elas estão sendo implementadas — isso poderia ser acompanhado pelo *Observatório do PNDH-3*⁴⁰, no entanto a plataforma se encontra desatualizada. O interesse desta pesquisa é compreender os efeitos da reformulação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 sobre as políticas brasileiras de Direitos Humanos

4.1 As origens do Programa Nacional de Direitos Humanos 3

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos foram elaborados com base em conferências regionais, com o objetivo de garantir a participação mais ampla na formulação das propostas.

Vale notar uma importante mudança entre o modelo de conferências entre os primeiros dois Programas e o último: o PNDH1 e PNDH2 contaram com a participação da sociedade civil organizada, portanto, com menor participação da sociedade em geral, enquanto o PNDH3 contou com participação popular mais ampla, como pode ser visto na comparação abaixo:

Esquema 2 – Comparação dos PNDHs.

PNDH1

13 de maio de 1996

O Programa Nacional de Direitos Humanos 1 possui 228 propostas de ações governamentais, organizadas em 21 grupos. Foi elaborado com base em seis conferências regionais mantidas entre novembro de 1995 e março de 1996 em capitais brasileiras.

---

⁴⁰ O Observatório do PNDH-3 é uma plataforma online de monitoramento da execução do PNDH3. Disponível em: <http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal>

PNDH2

13 de maio de 2002

O Programa Nacional de Direitos Humanos 2 possui 518 propostas, organizadas em 15 pilares. Elaboração conduzida pelo Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP, em 8 conferências entre dezembro 1999 e agosto 2000, em diferentes capitais.

PNDH3

12 de maio de 2010

O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 organiza-se em 6 eixos orientadores, com 25 diretrizes, as quais se dividem em 82 objetivos e 521 ações programáticas, organizados por Ministérios. Elaboração conduzida pela Secretaria de Direitos Humanos com base na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2008.

A comparação acima exposta indica que o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos contou com uma gama consideravelmente maior de participação social e com tendência a incorporar, portanto, um espectro mais amplo de demandas da sociedade.

Nas palavras de Paulo Vannuchi, Ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos entre 2005 e 2011, o PNDH1 “abordou predominantemente a temática dos direitos civis e políticos, enquanto o segundo [Programa Nacional de Direitos Humanos] incorporou os direitos econômicos, sociais e culturais.” (VANNUCHI, 2010, p. 19). O PNDH3, por sua vez, aborda ambos os aspectos com elementos de direitos de terceira geração (como a segurança, discussões feministas e LGBT).

Na introdução do livro *Políticas de Direitos Humanos* — resultado de seminário conduzido na Universidade de São Paulo — Rossana Rocha Reis observa que apesar dos significativos avanços institucionais em direitos humanos no Brasil, o país “ainda enfrenta muitos problemas na área, e direitos humanos básicos são sistematicamente negados a parte significativa de sua população”, como a “fome, a miséria, a violência policial,

a violência no campo, a discriminação racial e de gênero.”. (REIS, 2010, p. 13).

O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 teve o objetivo de suplantando o que Rossana Rocha Reis assinala como histórica incompreensão do estado Brasileiro

Sobre o significado e a importância de uma política nacional de direitos humanos ampla, no sentido não apenas de construir políticas específicas para a realização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, mas também de orientar as políticas públicas pelo princípio da igual dignidade de todos os cidadãos (REIS, 2010, p.13).

Vale notar que o PNDH3 representou significativo esforço de articulação de amplas políticas nacionais com todos os Ministérios do Governo Federal, sendo, portanto, uma iniciativa que vai além das políticas específicas e formula políticas públicas nacionais e transversais. Para o então Ministro da Secretaria de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, o PNDH3 “funciona como um elemento a mais para balizar todas as políticas setoriais dentro do governo” (VANNUCHI, 2010, p.19).

Conforme observa Sérgio Adorno, o PNDH3 “trata-se de uma revisão, aperfeiçoamento e ampliação do elenco de direitos humanos a serem protegidos e promovidos” (ADORNO, 2010, p. 10). O Programa representa uma linha evolutiva, iniciada em 1993, na *Conferência de Viena*, e complementada pelas Conferências e Programas subsequentes.

O PNDH3 está baseado, principalmente, na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que foi composta por conferências regionais prévias em todos os estados brasileiros e em 137 encontros livres ou pré-conferenciais. A Conferência Nacional foi realizada em dezembro de 2008 e as conferências estaduais entre agosto e setembro do mesmo ano.

Para Rogério Sottili, Secretário-Executivo da Secretaria de Direitos Humanos durante o período de elaboração do PNDH3, a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos operou como uma importante esfera de debates para a construção do PNDH3 e a atuação do governo federal para

se reaproximar da sociedade civil, buscando apoio e parceria para a condução do PNDH3 (D'ADDIO, 2015). Dessa forma, fica evidente a construção de alinhamentos com os diversos atores envolvidos no processo decisório do PNDH3.

Notória marca do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos é a sua organização clara e objetivos e ações programáticas, que apontam os ministérios e órgãos governamentais responsáveis pela execução de cada ação programática. Isto se dá em contraste com os programas anteriores, que configuravam listas de intenções governamentais sem atribuições claras de responsabilidades, assim sendo, os programas anteriores configuravam cartas de intenção governamentais, mas não necessariamente planos executáveis.

Dessa forma, considerando a clara atribuição de responsabilidades, o Programa Nacional de Direitos Humanos indica ser potencialmente executável, que, todavia, foi politicamente inviabilizado.

4.2 A incorporação de discussões progressistas e os pontos de divergência

Podemos considerar que o alargamento da participação social na formulação do Programa incorreu na entrada de questões mais sensíveis em suas metas, especialmente questões relativas à laicidade do Estado, aborto, conflitos agrários, regulação da mídia, união entre casais homossexuais, taxaço de grandes fortunas e regime militar.

O PNDH3 em relação a seus antecessores representa uma maior inclusão de demandas populares. É importante assinalar que o PNDH2 já incorporava temas progressistas, no entanto, o PNDH3 representa um ponto de inflexão no debate realizado sobre um amplo leque de Direitos Humanos.

A inserção desses pontos sensivelmente mais polêmicos na agenda de discussão do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos reflete o modo de condução da formulação inicial e sugere que importantes grupos de oposição não fossem inseridos no debate primeiro, o que acarretou em um longo processo de discussão e reformulação do Programa. Nesse sentido, aportamos a concepção de Institucionalismo Discursivo, para a compreensão do processo de abertura de agendas de discussão e formulação de política pública.

Esses pontos foram alvo de largo debate e altamente contestados pela mídia, por parlamentares de grupos religiosos, por bancadas ligadas ao agronegócio e pelas Forças Armadas. À época da publicação da primeira versão do PNDH 3, em 21 de dezembro de 2009, o governo federal foi grandemente pressionado por tais grupos de influência para conduzir alterações no decreto inicial do Programa. Críticas partiram também da própria cúpula governamental, a mencionar, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim e o então Ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes, criticaram publicamente o Programa.

Atores da imprensa atacaram o Programa nos seus aspectos referentes à regulação da mídia, uma vez que o documento previa que concessões de transmissão poderiam ser cassadas caso fossem veiculados assuntos atentatórios aos Direitos Humanos. Para tal, o Programa previa a criação de mecanismo de acompanhamento editorial e *rankeamento* dos veículos de comunicação, elemento esse que foi encarado pelo setor como uma ferramenta de controle e coação da liberdade de imprensa.

Flávia Piovesan enfatiza a importância da laicidade do Estado, uma vez que “confundir Estado com religião implica a adoção oficial de dogmas incontestáveis, que, ao impor uma moral única, inviabiliza qualquer projeto de sociedade aberta, pluralista e democrática.”. (PIOVESAN, 2010, p. 199).

A questão da laicidade estatal no âmbito do PNDH3 fomentou parte da polêmica envolvendo a publicação do Programa. Entidades religiosas entenderam alguns itens do Programa como uma afronta à liberdade religiosa e a preceitos defendidos pela Igreja.

Grupos religiosos, especialmente os ligados a parlamentares evangélicos e a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), se opuseram fortemente a alguns pontos do Programa, especialmente no que tange a descriminalização do aborto e proibição da exibição de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos. Vale notar também que determinados grupos religiosos possuem forte presença no mercado midiático, especialmente em rádios e canais de televisão.

Em relação aos conflitos sobre posse agrária e urbana, a redação original do Programa estabelecia que devesse ser priorizado o uso de audiências coletivas com a presença do Ministério Público, representantes do governo local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar. Tais audiências deveriam ocorrer para embasar a emissão de medidas liminares. Esse ponto sofreu oposição de grandes proprietários de terra, uma vez que alteraria as dinâmicas dos processos de conciliação.

Sobre este ponto, Kátia Abreu⁴¹, então Senadora e presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) foi, juntamente com o então Ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes, porta-voz das críticas do setor agropecuário ao Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

Por fim, as questões relativas ao regime militar de 1964 a 1985 tratam de: (1) a proibição da nomeação de logradouros públicos com nomes de pessoas que cometeram crimes contra a humanidade; (2) sinalização de locais usados para repressão; (3) desenvolvimento de programas educacionais e materiais didáticos sobre o tema; (4) acompanhamento da responsabilização criminal dos envolvidos no regime de 1964 a 1985 e; (5) a própria instauração da *Comissão Nacional da Verdade*.

Sobre as questões relativas à Ditadura Militar de 1964–1985, também foi suscitado no debate que a *Comissão Nacional da Verdade* poderia acarretar em possível revisão da Lei da Anistia de 1979, o que não corresponde ao PNDH3.

---

⁴¹ Merece menção que entre primeiro de janeiro de 2015 até a data de publicação desta dissertação, Kátia Abreu ocupa o Ministério da Agricultura no governo Dilma Rousseff. Sua atual posição, de suma importância ministerial, confirma o importante papel que Kátia Abreu exerce na política nacional e, em especial, no agronegócio brasileiro.

A *Comissão Nacional da Verdade* tem objetivo de “promover esclarecimento público das violações de Direitos Humanos por agentes do Estado na repressão aos opositores” (BRASIL, 2010, p. 14), não possui, portanto, força punitiva.

A Lei da Anistia, no entanto, se revisada, poderia ocasionar na punição de militares. Essa questão veio a público pois o Supremo Tribunal Federal estava analisando a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153, assinada por Fábio Konder Comparato e Maurício Gentil Monteiro, representando a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que solicitava a revisão da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979) para que agentes do Estado que cometeram crimes durante o período militar não mais fossem contemplados pela Lei da Anistia.

A confluência do pedido para revisão da Lei da Anistia, realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil, e a previsão da *Comissão Nacional da Verdade* no PNDH3 confundiram os dois temas no debate público, apesar de caminharem separadamente.

4.3 Os momentos de discussão do Programa Nacional de Direitos 3

O processo de diálogo para o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 deu-se em três principais momentos, com atores diametralmente distintos, o que foi determinante para o curso atual da política.

A formação da agenda governamental é também uma disputa política e ideológica, que assinala as discussões que estarão presentes no governo e os possíveis temas que poderão resultar em políticas públicas. Ripley aponta que atores competem pela inserção de questões na agenda governamental e que “mesmo entre os grupos de indivíduos preocupados com uma área temática, haverá competições sobre grupos e visões para e como mobilizar o assunto” (RIPLEY, 1985, p.189, tradução nossa).

Sob a concepção do Institucionalismo Discursivo, as janelas de oportunidade configuram situações de interação e diálogo entre os diferentes atores envolvidos no processo em questão.

Do ponto de vista da teoria de *multiple streams* (Kindgon, 1984) e das janelas de oportunidade (KINGDON, 1993), podemos interpretar no PNHD3 três aberturas de janelas de oportunidades distintas: (1) pré-Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009 (primeira versão do PNDH3); (2) pós-Decreto 7.037/2009, que se deu entre a publicação da primeira versão e a publicação da segunda versão, em 12 de maio de 2010, com o Decreto 7.177, que altera a redação final do PNDH3 e; (3) durante a campanha eleitoral presidencial de 2010. A primeira janela de oportunidade configurou-se na conjunção de dois contextos: (1) revisão periódica regular do Programa e; (2) pré-disposição do então governo federal para discutir temas delicados, como o período militar, aborto e regulação da mídia.

Em sua primeira versão, o PNDH3 propunha abordar tais questões, no entanto, ao fazê-lo e ser publicado (Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009), foi aberta uma segunda janela de oportunidade para a discussão pelos grupos de pressão sobre os pontos de desagrado.

A correlação de forças políticas pendeu para a concessão do governo federal em alguns pontos específicos da redação do Programa. Em 12 de maio de 2010, a presidência da república editou o decreto 7.177, que revogava o decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009, alterando a redação final do PNDH3.

As alterações promovidas pelo Decreto 7.177/2010 indicam que o governo federal se viu constrangido em negociar com outros atores políticos. Importante apontar que a revisão de tais pontos ocorreu em ano eleitoral, em um momento em que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva visava a eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, na época, recém-licenciada da Casa Civil para concorrer à presidência. Foi justamente durante o debate eleitoral que se abriu a terceira janela de oportunidade para discussão do Programa Nacional de Direitos 3.

Esta seção está organizada em quatro tópicos: (a) o lançamento do PNDH3 pelo Decreto 7.037/2009 (5.3.1); (b) as alterações promovidas pelo Decreto 7.177/2010 (5.3.2); (c) a discussão empreendida durante as eleições presidenciais de 2010 (5.3.3) e; (d) o período de implementação do Programa entre 2011 e 2015 (5.3.4).

4.3.1 Decreto 7.037/2009

A então Coordenadora Geral de Assuntos Legislativos da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Joana Zylbersztajn, assinala que em um primeiro momento o Programa havia sido bem articulado, entre os 31 ministérios que assinaram o texto final do PNDH3. Sinalizou que havia um ponto de insatisfação partindo do então Ministro da Defesa Nelson Jobim, mas que tal insatisfação permanecia dentro da esfera governamental (D'ADDIO, 2014).

Para Rogério Sottili (D'ADDIO, 2015), à época Secretário-Executivo da Secretaria de Direitos Humanos, no momento do lançamento do PNDH3, as discordâncias internas estavam aparentemente solucionadas e o Programa figurava como consenso entre os ministérios envolvidos. No entanto, apesar do aparente consenso quando da assinatura do Programa, haviam discordâncias não apaziguadas: o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, não concordava com o modelo adotado para a *Comissão Nacional da Verdade*, pois avaliava que a sua implementação poderia afetar a sua legitimação no cargo perante os militares.

A Comissão da Verdade era um ponto de tensão entre o Ministro da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos. Jobim queria que também fossem investigados os guerrilheiros e Paulo Vannuchi entendia que os guerrilheiros já haviam sido punidos, torturados e assassinados durante o regime militar. Chegamos então a um ponto em que não haveria consenso. O Ministro Paulo Vannuchi levou a questão para o então Presidente Lula. No entanto, o [Presidente] Lula estava viajando e a questão foi levada para Gilberto Carvalho (então Ministro Chefe de Gabinete), que discutiu com [o Presidente] Lula esse ponto por telefone durante uma parada de reabastecimento do avião em Roraima. O Presidente Lula apoiou a formulação original da Comissão da Verdade defendida pelo Vannuchi. (D'ADDIO, 2015).

Sottili (D'ADDIO, 2015) aponta que, esgotadas as tentativas para solucionar a questão diretamente entre o Ministro Paulo Vannuchi e o

Ministro Nelson Jobim, o representante da pasta de Direitos Humanos buscou diretamente a solução do conflito com o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Sottili (D'ADDIO, 2015), assinala que, apesar da anuência presidencial, Nelson Jobim provavelmente estimulou críticas ao Programa para a imprensa. Considerando a época do ano (dezembro e janeiro), tradicionalmente ocupada por menos pautas políticas (ponderando as férias parlamentares e jurídicas) e que o PNDH3 endereçava questões relacionadas à regulação da mídia; a discussão midiática sobre o Programa adquiriu grandes proporções.

Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014) ressalta que o Programa foi publicado em 21 de dezembro de 2009 e que as críticas vieram à tona em janeiro de 2010, quando o PNDH3 começou a ser fortemente criticado pela mídia e outros atores. Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014) refere-se às críticas como “ataques”, “avalanche” e “bombardeio”. A entrevistada destaca que veículos de imprensa atuaram como partes envolvidas nesse processo e que se valeram de argumentos falaciosos para criticar o Programa.

4.3.2 Decreto 7.177/2010

Tendo em conta o impacto do PNDH3 no debate nacional, o texto foi reeditado, segundo Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014), a portas fechadas, pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva; pelo Ministro da Secretaria dos Direitos Humanos, Paulo Vannuchi; pelo Ministro da Defesa, Nelson Jobim; pela Ministra-Chefe da Casa Civil, Erenice Guerra e; pelo Ministro da Justiça, Luiz Paulo Barreto.

Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014) declara que uma cúpula ministerial foi convocada para discutir as críticas ao PNDH3 e suas possíveis alterações. De acordo com a entrevistada, as alterações foram realizadas pela cúpula ministerial, não envolvendo assessores técnicos: “A reedição foi totalmente

ministerial. As alterações foram feitas para salvar alguma coisa do plano. Tinha que ceder algo para as forças conservadoras.”. (D'ADDIO, 2014).

Após a revisão conduzida pela cúpula ministerial, foi publicado em 12 de maio de 2010 o decreto 7.177 de 2010. Destacamos e comentamos a seguir comparação entre os pontos do decreto 7.037 reeditados pelo decreto 7.177.

Sobre a temática do aborto, o texto da primeira edição do PNDH3 apresentava uma visão bastante arrojada sobre o delicado esse tema no Brasil. A redação original suscitou contestações pelas entidades religiosas e por grupos contrários ao aborto. Naara Luna, em seu artigo *A Polêmica do Aborto e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos* (2014) realizou uma discussão aprofundada sobre esse ponto específico.

A nova redação, dada pelo decreto de maio de 2010, confere caráter brando à discussão, propondo-se, somente, a “considerar o tema”, diferença significativa em relação ao anterior “apoiar a aprovação”. Da mesma forma que a discussão foi deslocada da esfera da “autonomia das mulheres” para “a saúde pública”.

Diretriz 9: Combate às desigualdades estruturais.

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

g) Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos. (Redação dada pelo Decreto no 7.037, de 21.12.2009 - revogado).

g) Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde. (BRASIL, 2010).

Vale destacar que essa temática já se encontrava presente no PNDH2 sob a redação do item 179:

Apoiar a alteração dos dispositivos do Código Penal referentes ao estupro, atentado violento ao pudor, posse sexual mediante fraude, atentado ao pudor mediante fraude e o alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no marco da Plataforma de Ação de Pequim (BRASIL, 2002, p. 16).

Destarte, o texto do Decreto 7.177/2010 retroagiu em relação ao PNDH2 quando trata da temática do aborto, uma vez que o texto de 2002 visava o “alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal.” (BRASIL, 2002).

A ação programática que visava estimular o cumprimento do princípio estatal sobre a laicidade do estado, exposto no Artigo 19º da Constituição Federal de 1988⁴². O objetivo dessa diretriz era, somente, o de remover símbolos religiosos dos espaços públicos do Estado, evidenciando, assim, que o Estado não possui nem adota religião oficial. O tema, no entanto, foi retirado do texto final do PNDH3.

Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade.
Objetivo estratégico VI: Respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado [...].
c) Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União. (Revogado pelo Decreto nº 7.177, de 2010) Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. (BRASIL, 2010).

A ação programática *D* do *Objetivo estratégico VI* da *Diretriz 17*, oriunda do debate sobre regulamentação fundiária, tinha o objetivo de propor projeto de lei e instituir o formato da mediação como a primeira etapa em conflitos agrários e urbanos. Esse ponto foi frontalmente combatido por entidades agrárias, uma vez que faria vigorar uma instância pacífica de resolução de conflitos composta por atores como o Ministério Público. Vale ressaltar, que, como apontado por Zylbersztajn, a primeira contestação pública ao PNDH3 “veio do agronegócio e depois partiu de outros setores” (D'ADDIO, 2014) e que, nesse contexto, visando atenuar a responsabilidade pelo texto “o Ministro do MAPA [Reinhold Stephanes – 22-

---

⁴² “Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” (CF88).

mar-2007 a 24-abr-2010] veio a público e disse que nunca assinou o Programa” (D'ADDIO, 2014)⁴³.

Diretriz 17: Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos. (Redação dada pelo Decreto no 7.177, de 12.05.2010) [...].

Objetivo estratégico VI: Acesso à Justiça no campo e na cidade [...].

d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos. (Redação dada pelo Decreto no 7.037, de 21.12.2009 - revogado). (BRASIL, 2009).

d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público, e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos. (BRASIL, 2010).

A temática da regulamentação fundiária também estava presente no PNDH2, sob o item 414, com a redação:

Apoiar a aprovação de projeto de lei que propõe que a concessão de medida liminar de reintegração de posse seja condicionada à comprovação da função social da propriedade, tornando obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as fases processuais de litígios envolvendo a posse da terra urbana e rural. (Programa Nacional de Direitos Humanos 2, 2002, p.27). (BRASIL, 2002, p. 27).

Dessa forma, a redação atual do PNDH3 não configura alterações significativas em relação ao PNDH2, uma vez que ambos os programas determinam a presença do Ministério Público durante o processo. O PNDH2,

---

⁴³ Tanto Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014) quanto Sottili (D'ADDIO, 2015) apontaram que o então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Reinhold Stephanes estava em férias quando da assinatura do PNDH3, tendo o texto sido assinado pela equipe (à época o Secretário-Executivo da pasta, José Geraldo Fontelles).

no entanto, propunha a comprovação da função social da propriedade, exigência não presente no PNDH3.

As ações programáticas A e D do Objetivo Estratégico I da Diretriz 22, tinham como objeto a promoção dos Direitos Humanos nos meios de comunicação. A primeira ação programática estabelecia a proposição de legislação para regulamentar o art. 221 da Constituição Federal⁴⁴, determinando o respeito aos Direitos Humanos como condição para sua outorga e também possibilitando a aplicação de multa ou suspensão das atividades em caso de violações.

Para que o primeiro ponto pudesse ser efetivo, era necessária a criação de uma ferramenta de monitoramento dos veículos de comunicação. A ação programática D, do Objetivo Estratégico I da Diretriz 22, previa a elaboração de um *ranking* nacional dos veículos de comunicação “comprometidos com os Direitos Humanos” e também dos que apresentassem violações.

Esses pontos foram diretamente combatidos pela imprensa no debate público sobre o PNDH3, apresentados como uma ferramenta para censura e controle da mídia. Assim, o trecho foi enquadrado como uma medida antidemocrática e atentatória aos Direitos Humanos, ao invés de uma medida que visava garantir o respeito aos Direitos Humanos nos veículos de comunicação.

Na redação dada pelo decreto de 12 de maio de 2010, foi mantido o objetivo de criação de marco legal, todavia, somente para “estabelecer o respeito aos Direitos Humanos”, sem ter penalizações vinculadas em caso de descumprimento da determinação. Consequentemente, não haveria mais a necessidade para a realização de um mecanismo de controle e a ação programática D foi revogada.

---

⁴⁴ “Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” (CF88).

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

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

a) Propor a criação de marco legal regulamentando o art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação, prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas. (Redação dada pelo Decreto no 7.037, de 21.12.2009 - revogado). (BRASIL, 2009).

a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados. (Redação dada pelo Decreto no 7.177, de 12.05.2010) [...].

d) Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações. (Ponto totalmente revogado pelo Decreto no 7.177, de 12.05.2010). (BRASIL, 2010).

A temática do controle e monitoramento dos canais de comunicação também estava presente no Programa Nacional de Direitos Humanos 2, nos itens 100, 101 e 102:

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

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

102. Garantir a possibilidade de fiscalização da programação das emissoras de rádio e televisão, com vistas a assegurar o controle social sobre os meios de comunicação e a penalizar, na forma da lei, as empresas de telecomunicação que veicularem programação ou publicidade atentatória aos direitos humanos. (BRASIL, 2002, p. 12).

O texto do Decreto 7.177/2010, portanto, não somente retroage em relação ao Decreto 7.037/2009, ele retrocede em relação ao texto do Programa Nacional de Direitos Humanos 2, de 2002.

O eixo Direito à Memória e à Verdade trata da história ainda indigesta do regime militar brasileiro de 1964 a 1985. Esse eixo, que tem como principal expoente a *Comissão Nacional da Verdade* (Diretriz 23), foi frontalmente criticado pelas entidades militares e, como apontado por Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014) e Sottili (D'ADDIO, 2015), o estopim da crise institucional relacionada ao PNDH3 fomentada pelo então Ministro Nelson Jobim.

A ação programática C, do Objetivo Estratégico I da Diretriz 24 estabelecia, em sua redação original, que os locais públicos que serviram de instrumento para o regime militar, como locais de repressão e ocultamento de cadáveres, deveriam ser identificados e sinalizados. A revisão dada pelo decreto 7.177 determina que locais relacionados a violações de direitos humanos devem ser identificados e tornados públicos, assim como fornecer acesso às informações que permitam localizar os restos mortais de desaparecidos políticos.

Diretriz 24: Preservação da memória histórica e a construção pública da verdade.

Objetivo Estratégico I: Incentivar iniciativas de preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos autoritários.

(...)

c) Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos. (Redação dada pelo Decreto no 7.037, de 21.12.2009 - revogado).

c) Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos. (BRASIL, 2010).

A ação programática F, do Objetivo Estratégico I da Diretriz 24, tinha o objetivo de fomentar programas e ações educativas no sistema escolar sobre o regime militar e sobre a resistência ao regime. A redação de 2010 substitui a frase “regime de 1964–1985” por “graves violações de direitos humanos”.

f) Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964–1985 e sobre a resistência popular à repressão. (Redação dada pelo Decreto no 7.037, de 21.12.2009 - revogado).

f) Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos ocorridos no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. (BRASIL, 2010).

Inserida na Diretriz 25, Objetivo Estratégico 1, a ação programática C tinha o objetivo de estabelecer legislação que proibisse logradouros e prédios públicos de homenagearem pessoas que cometeram crimes de lesa-humanidade⁴⁵ e determinar a alteração dos já existentes⁴⁶. A redação do decreto 7.177 remove qualquer proposição legislativa em troca do fomento

---

⁴⁵ Crimes de lesa humanidade são tipificados pelo Artigo sexto do Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg: “Crimes contra a humanidade: a saber, homicídio, extermínio, escravidão, deportação, e outros atos desumanos cometidos contra a população civil, antes ou durante a guerra; ou perseguições baseadas em motivos políticos, raciais ou religiosos na execução ou em conexão com qualquer crime sob jurisdição do Tribunal, violando ou não a lei doméstica do país que as perpetrou” (Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg – Art. 6º, tradução nossa, 1945).

“Crimes Against Humanity: namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war; or persecutions on political, racial or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated.” (Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg – Art. 6º, 1945).

⁴⁶ O que implicaria, possivelmente, na alteração do nome da Rodovia Castelo Branco e, no município de São Paulo, do Elevado Costa e Silva, por exemplo. Vale nota que na Prefeitura de São Paulo foi criado em 13 de agosto de 2015 o projeto *Ruas da Memória* que visa alterar o nome de todos os logradouros que façam referência a nomes da Ditadura Militar.

ao debate para que novos logradouros e prédios não recebam nomes de notórios torturadores.

Diretriz 25: Modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia.

Objetivo Estratégico I: Suprimir do ordenamento jurídico brasileiro eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos [...]

c) Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos. (Redação dada pelo Decreto no 7.037, de 21.12.2009 - revogado). (BRASIL, 2009).

c) Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores. (BRASIL, 2010).

Por fim, o último ponto revisado pelo decreto 7.177 de 12 de maio de 2010 refere-se à ação programática D do Objetivo Estratégico da Diretriz 25, que determinava, em sua redação original, que seria implementado um sistema para acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal dos casos relacionados ao regime militar.

A nova redação altera o período de abrangência, não mais se referindo ao período ditatorial de 1964 a 1985, mas sim ao período estabelecido no artigo oitavo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988⁴⁷, que faz referência a Anistia estabelecida

---

⁴⁷ "Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

pelo Decreto-Lei nº 864 de 12 de setembro de 1969, que, por sua vez, faz referência ao Decreto Legislativo nº 18 de 15 de dezembro de 1961⁴⁸ e a todos os atingidos por atos de exceção e motivação exclusivamente política a arbítrios entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988.

d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964–1985. (Redação dada pelo Decreto nº 7.037, de 21.12.2009 - revogado). (BRASIL, 2009).

d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. (BRASIL, 2010).

As revisões relacionadas às diretrizes 24 e 25 deslocam o foco da “repressão ditatorial” e, em alguns casos mais diretamente “regime 1964–1985” para o mais amplo “violações de Direitos Humanos”. A expansão da abrangência do texto, *per se*, não é um ponto negativo, pois passa a visibilizar outros crimes não relacionados ao regime militar, todavia,

---

§ 2º Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.” (CF88)

⁴⁸ O período estabelecido pela anistia do DL864/69 refere-se ao período entre 1934 e 1950.

conferindo abrangência, descaracteriza objetividade e permite que a ação programática seja mais dificilmente cumprida.

O Decreto 7.177 confirma como ainda é marcante a hipocrisia para se lidar com a ditadura militar brasileira. Institucionalmente, ainda recorre-se à eufemismos e termos amplos para se referir ao período. Também é importante assinalar que, ao optar por trabalhar com termos como “violações de Direitos Humanos” indiretamente implica-se que o regime militar de 1964–1985 não foi uma violação aos Direitos Humanos, pois ele ainda precisaria ser julgado para ser enquadrado nessa natureza.

A *Comissão Nacional da Verdade*, que publicou seu relatório final em 10 de dezembro de 2014, exerce importante papel no desvelamento do período da ditadura militar brasileira. Todavia, o debate ainda precisa caminhar de maneira mais contundente para que esse período da história brasileira não seja mascarado por eufemismos.

4.3.3 Eleição presidencial de 2010

Mesmo após o recuo do governo nesses pontos e a nova redação do Programa estabelecida pelo Decreto 7.177/2010, questões delicadas, em especial a legalização do aborto, foram abordadas no ataque à campanha presidencial de Dilma Rousseff. Como nota Sérgio Adorno, “a conjuntura pré-eleitoral cumpriu seu papel, tornando o espaço político mais sensível e mais inclinado ao confronto do que à negociação” (ADORNO, 2010, p.19).

O então candidato de oposição, José Serra, declarou que a presidenciável Dilma Rousseff era favorável ao aborto e contrária à liberdade de imprensa. Em mais de uma ocasião a questão do aborto esteve presente em debates políticos e na mídia, tendo sido um dos principais temas abordados na campanha presidencial de 2010.

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) também emitiu panfletos criticando o posicionamento favorável da candidata Dilma

Rousseff em relação à descriminalização do aborto, retomando que o ponto esteve presente no PNDH3.

Vislumbrando o cenário eleitoral e a representatividade das forças religiosas no voto brasileiro, a então candidata Dilma Rousseff assinou carta destinada aos influenciadores religiosos, na qual afirmou ser “pessoalmente contra o aborto” e defender a “manutenção da atual legislação sobre o tema” (ROUSSEFF, 2010).

Mais adiante na carta de compromisso, a candidata menciona diretamente o Programa Nacional de Direitos Humanos 3, publicado com alterações naquele ano, afirmando que:

O PNDH3 é uma ampla carta de intenções, que incorporou itens do programa anterior. Está sendo revisto e, se eleita, não pretendo promover nenhuma iniciativa que afronte a família. (ROUSSEFF, 2010).

No referido trecho, a candidata confere ao Programa importância menor, caracterizado apenas como um documento de intenções, que, apesar de recentemente publicado, está em processo de revisão, indicando que sua execução provavelmente não seria conduzida ou que demais pontos sensíveis seriam reformulados.

Ao ser questionado sobre os efeitos da discussão eleitoral sobre o PNDH3, Sottili (D'ADDIO, 2015) é sucinto, mas reconhece os efeitos negativos do debate público acerca do Programa nas eleições presidenciais de 2010, todavia, assinala que a questão foi posteriormente superada. Para Joana Zylbersztajn, “o debate eleitoral levou a uma vertente mais conservadora, tanto nos debates quanto nas políticas do próprio governo” (D'ADDIO, 2014).

A discussão sobre pontos sensíveis do PNDH3 na campanha eleitoral de 2010 pode ser interpretada como uma terceira “janela de oportunidade” aberta para a discussão do Programa. Demais pontos sensíveis presentes no PNDH3 não foram colocados em prática, o que indica a intenção do governo federal de não negociar novamente tais pontos.

4.3.4 Período 2011-2015

A discussão presidencial de 2010 marcou a conclusão de um momento mais progressista da política brasileira em termos de Direitos Humanos, assinalando uma transição para concepções mais conservadoras, fomentados pelo avanço de forças conservadoras no mosaico político do presidencialismo de coalização e uma menor disposição presidencial para advogar por causas mais liberais.

Durante o período do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011–2014) e primeiro ano de seu segundo mandato (2015), discussões relacionadas ao Programa Nacional de Direitos Humanos permaneceram silenciosas.

Para Sottili (D'ADDIO, 2015), o PNDH3 vem sendo executado, apesar das revisões e do debate eleitoral. Sottili destaca, para efeito de exemplo, alguns marcos relacionados ao programa “como os mecanismos de combate a tortura, a PEC do trabalho escravo e a União Homoafetiva.”. (D'ADDIO, 2015)⁴⁹.

Para Sottili, o PNDH3 “é uma referência ao governo (...) é o documento de direitos humanos com mais legitimidade do Brasil e é referência internacional em programas de direitos humanos. O documento também é uma referência constante para os movimentos sociais.”. (D'ADDIO, 2015).

Joana Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014), no entanto, é nesse aspecto, mais crítica que Sottili, e assinala que a discussão sobre Direitos Humanos

---

⁴⁹ Vale apontar que a União Homoafetiva foi reconhecida em decisão do Supremo Tribunal Federal, ao julgar, em maio de 2011, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132. Desta forma, a União Homoafetiva pode ter sido inspirada pelo PNDH3, mas não é necessariamente seu fruto direto.

nos primeiros anos do governo Dilma Rousseff ocorreu à parte do PNDH3, sem que fossem feitas menções ao Programa.

Assim, na visão de Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014), a discussão sobre Direitos Humanos evoluiu sem ser diretamente pautada pelo PNDH3. Sottili (D'ADDIO, 2015), por outro lado, afirma que a implementação do Programa permaneceu após o arrefecimento das discussões eleitorais, sem, todavia, detalhar quando ocorreu tal arrefecimento.

Zylbersztajn pondera que, apesar do Programa ter sido reajustado, as alterações não foram significativas para a política. Em sua visão, a Secretaria foi vitoriosa em articular pequenas alterações diante do cenário adverso de críticas recebidas. No entanto, apesar de apresentadas como pouco significativas por Zylbersztajn, o Programa, também de acordo com a entrevistada, foi pouco mencionado durante a gestão Rousseff; “Está sendo implementado, mas depende de cada Ministério. Alguns tratam como um documento de governo, outros como letra morta. No final da gestão, voltamos a falar um pouco mais dele” (D'ADDIO, 2014).

Tanto Zylbersztajn quanto Sottili apontam que há uma evolução da agenda conservadora e consequente expansão de forças contrárias ao alargamento dos Direitos Humanos. Consequentemente, o PNDH3 tem enfrentado resistências para ser implementado.

Nos últimos 3 anos há um movimento conservador forte, há um retrocesso na agenda, que impactou o Programa, impreterivelmente. A atual agenda conservadora, como apresentada hoje, é um retrocesso que inibe novos avanços. A representatividade está pendendo para movimentos conservadores, e o crescimento de igrejas também impacta – cresceu a bancada conservadora e a evangélica. E o governo se fragiliza no leque de alianças. (D'ADDIO, 2015).

Dessa forma, o Programa não teve de fato grande destaque durante o mandato de Dilma Rousseff. Podemos avaliar que a principal questão presente no Programa, tratada pela Secretaria de Direitos Humanos da

Presidência da República, está relacionada à *Comissão Nacional da Verdade*⁵⁰.

4.4 Cobertura de imprensa

Nesse tópico, analisaremos a cobertura dos três principais veículos da imprensa brasileira sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos 3: Folha de S. Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo. Esses veículos representam os três principais jornais impressos do país, responsáveis por papel decisivo na formação da opinião pública nacional. A análise compreende o período entre a publicação do Decreto 7.032/2009 e o Decreto 7.177/2010, período este que concentrou o maior debate sobre o Programa. Foram analisados editoriais e artigos autorais publicados nesse período.

4.4.1 Folha de São Paulo

Considerando a cobertura jornalística do jornal Folha de S. Paulo, foi publicada, no dia 22 de dezembro de 2009, um dia após o lançamento do PNDH3; uma foto de capa com Dilma Rousseff emocionada durante a entrega do Prêmio de Direitos Humanos (imagem 1).

Nos dias seguintes, a pauta foi principalmente ocupada pelas catástrofes ambientais ocorridas no estado do Rio de Janeiro. O PNDH3, todavia, ocupou as manchetes de capa do jornal Folha de S. Paulo nos dias nove, dez e onze de janeiro de 2010, com as chamadas: *Ministro critica*

---

⁵⁰ Enfatizo que a Comissão Nacional da Verdade é se suma importância para história brasileira, todavia, ela compreende apenas uma (Diretriz 23) das 25 diretrizes estabelecidas pelo PNDH3.

plano de direitos humanos (FOLHA DE S. PAULO, 2010a); *Vannuchi ameaça demissão se plano punir torturados* (FOLHA DE S. PAULO, 2010b) e; *Governo estuda excluir de plano menção a torturador* (FOLHA DE S. PAULO, 2010d).

A edição do dia 9 de janeiro de 2010 aborda extensivamente o PNDH em seus cadernos, trazendo no painel *Tendências|Debate* a pergunta: *É positiva a eventual revisão da Lei da Anistia* (FOLHA DE S. PAULO, 2010e), o painel composto pelos artigos “*Violar para resgatar?*”, de Guilherme Guimarães Feliciano (FELICIANO, 2010), que defende a não revisão da lei e o artigo *Justiça não é revanchismo* de Kenarik Boujikian Felipe (FELIPPE, 2010), que defende a revisão da Lei da Anistia.

Imagem 1: Capa jornal Folha de S. Paulo – 22 de dezembro de 2009

Fonte: Acervo Folha de S. Paulo.

O jornal traz também um artigo com críticas do então Ministro da Agricultura Reinhold Stephanes ao Programa (FOLHA DE S. PAULO, 2010f); um artigo de Eliane Cantanhêde intitulado *Jobim vai cobrar de Lula a revisão do programa* (CANTANHÊDE, 2010a); vasto artigo intitulado *Com 521 metas, plano é vago e controverso* (FLOR e FERREIRA, 2010); artigo menor de autoria do jornal *Folha de S. Paulo* intitulado *Decreto ameaça liberdade, dizem jornais e TVs* (2010g); e, por fim, artigo expondo defesa ao PNDH3 intitulado *Críticos tiveram 4 meses para mudar projeto, diz Vannuchi* (SALOMON, 2010a).

A edição do dia 10 de janeiro de 2010 é mais sintética, porém, mais ácida. O editorial *Direitos Humanos* conclui o artigo, que elenca as críticas ao Programa, com a frase:

Revive-se, em microcosmo, uma das piores tradições do esquerdismo, derrotada no decurso do século passado. Um grupo diminuto se elege senhor da razão e da história e se julga no direito de impingir suas posições à população. (FOLHA DE S. PAULO, 2010c).

Após o editorial há somente mais três artigos. Dois artigos de opinião, um deles assinado por Eliane Cantanhêde, intitulado *Quase unanimidade*, afirmando que “raramente se veem uma causa tão apoiada quanto a dos direitos humanos e um plano tão desastrado quanto o de direitos humanos” (CANTANHÊDE, 2010b). Já Carlos Heitor Cony, em *Tapetes legais*, defende a realização da *Comissão Nacional da Verdade* (CONY, 2010a)..

Eliane Cantanhêde também assina o artigo *Vannuchi ameaça sair se plano for alterado* (2010b) que versa sobre o então Ministro Paulo Vannuchi e contém um infográfico chamado “Comissão da Discórdia” que apresenta os pontos de divergência ao PNDH3.

Nessa edição de 10 de janeiro de 2010, por fim, conta com o artigo de opinião de Janio de Freitas, *O governo contra o governo*, afirmando que o PNDH3 “é um dos atos de governo mais tresloucados do pós-ditadura” (Freitas, 2010) e que tinha, entre outros, o objetivo de alterar as regras de

renovação de concessão dos veículos de mídia, classificado por Freitas como “desatino masoquista do governo” (2010).

Freitas afirma que o Programa, no entanto, não é inovador, apesar de tocar em pontos sensíveis, “não ultrapassa as barreiras conhecidas” e, a depender dos ajustes a ser realizados, poderá configurar “um fantasma inócuo, porque não se desdobrará nas leis que fariam do plano uma realidade.” (2010).

A edição de 11 de janeiro de 2010, também bastante sintética sobre o Programa, traz a matéria de capa assinada por Eliane Cantanhêde intitulada *Governo pode reeditar plano sem referência a torturadores* (CANTANHÊDE, 2010d). No interior do jornal, o artigo *Entidades de direitos humanos rechaçam mudanças no plano* (CAPRIGLIONE, 2010). Na coluna *Painel*, assinada por Sílvia Navarro, que discute sobre acontecimentos políticos, traz sob a manchete “Redução de danos” o texto:

Ao sentar à mesa para sua primeira reunião de coordenação do ano, hoje, o presidente Lula ouvirá de seus auxiliares a avaliação de que novas frentes de discórdia abertas pelo terceiro Programa Nacional dos Direitos Humanos podem inviabilizar o único ponto que de fato interessava ao governo: a criação da comissão da verdade para investigar crimes de tortura durante a ditadura militar. A ideia é tentar enterrar logo a polêmica para evitar que ela seja vinculada pela oposição à futura campanha de Dilma Rousseff. (NAVARRO, 2010).

A edição desse dia contou com os artigos de opinião de Fernando de Barros e Silva, *Fratura Exposta* (SILVA, 2010), que parte em defesa do PNDH3 e de Fernando Rodrigues, *Recordar é viver* (RODRIGUES, 2010a), que, apesar de tecer algumas críticas (como a “megalomania”), defende o Programa. A edição também conta com a charge de Angeli reproduzida na Imagem 2.

Imagem 2: Charge de Angeli publicada em 11 de janeiro de 2010

Fonte: Folha de S. Paulo – 11 de janeiro de 2010

No dia 12 de janeiro 2010, figuram na capa os artigos de Carlos Heitor Cony – *Distorção profissional*, cuja chamada afirma *Militares têm de pedir desculpas e admitir seus erros* (CONY, 2010b). Nesse artigo, Cony defende que “o Estado, para o bem da nação, precisa abrir os porões do regime militar” (CONY, 2010b) e clama para “que venha a verdade, que ela seja ensinada nos currículos das escolas militares, mostrando que nem sempre o Estado é o defensor da nação, mas seu servo incondicional” (CONY, 2010b). Com estas passagens, Carlos Heitor Cony defende os pontos referentes à *Comissão Nacional da Verdade* do PNDH3.

Também encontramos na capa do dia 12 de janeiro de 2010 o artigo intitulado *Após críticas, Planalto recua de defesa do aborto em Plano* (CANTANHÊDE, 2010e), no qual a autora afirma que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva determinou a revisão do Programa.

Essa edição também conta com o artigo, *Direitos Humanos ou gato por lebre?*, assinado por Kátia Abreu, então Senadora da República e presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária. Em seu artigo, Kátia Abreu compara o PNDH3 aos Atos Institucionais dos governos militares, afirmando que o Programa é “pretexto para estabelecer atalhos e

criar entraves ao reconhecimento até de direitos humanos consagrados, como a propriedade e a liberdade de imprensa” (Abreu, 2010).

Por fim, nessa edição de 12 de janeiro de 2010 é apresentado um artigo de Fernando Rodrigues (2010b) que apresenta um comparativo entre *Planos de Lula e o de FHC* sobre os Programas Nacionais de Direitos Humanos. O artigo de Rodrigues compara os pontos apresentados como alvos de divergência e crítica no PNDH3 em relação aos programas antecessores, destacando que muitos dos pontos já estavam presentes no PNDH2, todavia, com uma linguagem menos direta.

Na edição de 13 de janeiro de 2010, o editorial do Jornal *Folha de S. Paulo* foi dedicado ao PNDH3. Intitulado *Entrevo palaciano*, o editorial afirma que o Programa “surge como compêndio das medidas que o governo Lula se acha obrigado a fazer diante de movimentos sociais, grupos de pressão e organizações não-governamentais abrigadas na máquina política.”. (FOLHA DE S. PAULO, 2010h).

Essa edição é ilustrada por Angeli (imagem 3), que com sutileza e ironia versa sobre o posicionamento dos militares frente à então possível *Comissão Nacional da Verdade*.

Nesse 13 de janeiro de 2010, também foi publicado o artigo *Justiça de transição*, assinado por Jorge Zaverucha, no qual o coordenador do Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas e da Criminalidade da Universidade Federal de Pernambuco aponta que o Brasil, diferentemente de países como Chile, Peru e África do Sul, demorou 25 anos para propor a realização de uma Comissão da verdade. No entanto, ao propor, não envolveu devidamente no debate de formulação as Forças Armadas e deixou transparecer a possibilidade de sentimentos revanchistas em sua formulação (ZAVERUCHA, 2010). Apesar das críticas, Zaverucha é favorável à realização da *Comissão Nacional da Verdade*.

Imagem 3: Charge de Angeli publicada em 13 de janeiro de 2010

Fonte: Folha de S. Paulo – 13 de janeiro de 2010.

Seguindo com a edição de 13 de janeiro de 2010, encontramos o artigo de Elio Gaspari — *Perigo à vista: vivandeiras do tucanato*, no qual critica o posicionamento do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso ao afirmar que a *Comissão Nacional da Verdade*, no Brasil, não é um assunto político. Nas palavras de Gaspari, Fernando Henrique Cardoso ao criticar o PNDH3 “escolheu o cálice do oportunismo”. (GASPARI, 2010). Na mesma edição, são publicados outros três artigos. O primeiro – *Planalto admite falha, mas poupa Dilma* (SALOMON, 2010b), afirma que o governo federal “reconheceu [...] que houve ‘ruído de comunicação’ [...] [mas] exime de responsabilidade a Casa Civil” (SALOMON, 2010b).

O segundo artigo da edição de 13 de janeiro — *Lula reúne Vannuchi e Jobim para encerrar a crise no Planalto*, afirma que os ministros se reuniram para definir as alterações a ser conduzidas no PNDH3 (FOLHA DE S. PAULO, 2010j). Por fim, o último artigo — *Plano inchado tem origem na ONU*, é assinado por Hélio Schwartzman, afirmando que o PNDH3 guarda fortes similaridades com os programas anteriores, uma vez que tiveram

origem na concepção da Conferência de Viena de 1993 (SCHWARTSMAN, 2010).

No dia 14 de janeiro de 2014, foi publicado o artigo de capa *Lula edita novo decreto para encerrar crise com militares*, assinado editorialmente, afirmando que o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 será reeditado para retirar a “expressão ‘repressão política’” (FOLHA DE S. PAULO, 2010i) da redação final e conciliar as demandas com as Forças Armadas, para apaziguar as insatisfações desse grupo.

A edição é ilustrada (imagem 4) pela charge de Benett (2010), conta também com artigo de Clovis Rossi — *Verdade e poder, dois estranhos*, no qual critica a possibilidade do controle de imprensa atribuído ao PNDH3 e o artigo de Carlos Heitor Cony — *Conflitos e repressão*, no qual critica as possíveis mudanças no Programa Nacional de Direitos Humanos no tópico referente à *Comissão Nacional da Verdade* e afirma que “a repressão castrou por 21 anos as esperanças de todos” (CONY, 2010b), portanto, torna-se necessária a sua realização para o esclarecimento de importantes fatos ainda obscuros na história do Brasil.

Imagem 4: Charge de Benett publicada em 14 de janeiro de 2010

Fonte: Folha de S. Paulo – 14 de janeiro de 2010.

O PNDH3, depois das referidas edições, não ocupou mais as manchetes de capa da *Folha de S. Paulo*.

4.4.2 O Estado de São Paulo

Já no periódico *O Estado de São Paulo*, no dia 9 de janeiro de 2010, o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 também recebeu a manchete de capa — *Plano de Direitos Humanos provoca onda de protestos* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010a). Da edição constam os artigos *Os direitos e as garantias individuais* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010b) e *Igreja e até ministro de Lula reagem ao Programa de Direitos Humanos* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010c).

Na coluna de opinião política assinada por Dora Kramer, o artigo *De A a Z* afirma que “o Plano Nacional de Direitos Humanos é criticado por militares, católicos, ruralistas, congressistas e até gente que fez parte da luta armada” (KRAMER, 2010). O artigo também afirma:

Pelo visto, sem consulta nem discussão prévia com os setores alcançados pelo projeto, cuja abrangência vai da anistia às regras dos planos de saúde, passando pela taxaço de grandes fortunas e mudança nos currículos escolares (KRAMER, 2010).

Sobre esse ponto, é importante destacar que tanto Sottili (D'ADDIO, 2015) quanto Zylbersztajn (D'ADDIO, 2014) enfatizam que o PNDH3 havia sido aprovado e assinado por todos os então 31 ministros do governo.

No dia 10 de janeiro, o jornal publica dois artigos sobre o tema, um deles, *Punição a torturador volta a gerar polêmica* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010d) versa sobre a *Comissão Nacional da Verdade* e conta com um infográfico apresentando os processos de responsabilização no Brasil, Chile e Argentina. O outro artigo é o altamente crítico *Roteiro para o autoritarismo*, que afirma:

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou em dezembro um roteiro para a implantação de um regime autoritário, com redução do papel do Congresso, desqualificação do Poder Judiciário, anulação do direito de propriedade, controle governamental dos meios de comunicação e sujeição da pesquisa científica e tecnológica a critérios e limites ideológicos. Tudo isso está embutido no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro — o tal decreto que, acredite quem quiser, o presidente disse que assinou sem ler. O programa, um calhamaço de 92 páginas, é um assustador arremedo de constituição. Recobre assuntos tão variados quanto a educação, os serviços de saúde, a Justiça, as condições de acesso e de preservação da propriedade, as decisões de plantio dos agricultores, a atividade legislativa, as funções da imprensa e o sentido do desenvolvimento. (...)

Tal como seu colega Hugo Chávez, o presidente Lula propõe a valorização de instrumentos como "lei de iniciativa popular, referendo, veto popular e plebiscito". É parte do populismo autoritário a conversão de formas excepcionais de consulta em meios normais de legislação. Usurpa-se o poder de legislar sem ter de recorrer a um golpe aberto. Da mesma forma, a multiplicação de "conselhos de direitos humanos", com ação coordenada "nas três esferas da Federação", reproduz a velha ideia de comitês populares tão cara às ditaduras. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010e).

O editorial do jornal *O Estado de São Paulo* de 10 de janeiro de 2010 tece duras críticas ao Programa Nacional de Direitos Humanos, afirmando que este é um instrumento para sobreposição da legislação vigente e um artifício autoritário para o silenciamento das vozes contrárias. Merece destaque que, diferentemente do jornal *Folha de S. Paulo*, o periódico Estadão não acolheu pontos de vista favoráveis ao PNDH3.

A edição do jornal *O Estado de São Paulo* do dia 11 de janeiro de 2010 traz a manchete de capa: *Lula impõe cala-boca em briga de ministros*. No interior do jornal, a matéria de título mais comedido — *Lula exige fim de bate-boca sobre Direitos Humanos* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010f), destaca os principais pontos sobre a controvérsia no PNDH3 e afirma que o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva haveria solicitado aos ministros envolvidos na discussão que evitassem o debate público.

A edição do dia 12 de janeiro de 2010 traz na manchete de capa o título *Lula intervém para conter crise dos direitos humanos* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010g) e logo abaixo uma foto de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff em um evento. A edição traz também os artigos *Ministros são chamados a explicar bate-boca e ameaças de demissão* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010h) e *Planalto deve tirar polêmicas do Plano de Direitos Humanos* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010i).

Essa edição traz o editorial *Lula e os estragos do decreto*, na qual afirma:

Mas o presidente ainda pode evitar maiores danos. Se eliminar o revanchismo embutido no decreto, poderá acomodar a situação com os comandantes militares e livrar o ministro da Defesa, Nelson Jobim, de uma situação muito desconfortável. Com isso, talvez tenha de aceitar a demissão de seu secretário nacional de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, mas isso será um bônus, não um custo (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010j).

O editorial, frontalmente crítico ao governo e ao PNDH3, afirma em sua conclusão que o Programa apresenta tendências ditatoriais. Esse posicionamento do jornal *O Estado de São Paulo* permanece em todas as suas críticas ao Programa.

A edição do dia 13 de janeiro de 2010 também traz em sua capa a manchete *Lula decide amenizar texto sobre anistia* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010k) e a matéria no interior do jornal *Lula negocia pontos do decreto e vai amenizar comissão da verdade* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010L), artigo este que apresenta os pontos em discussão sobre o PNDH3. Essa edição também traz artigo intitulado *Dilma é provocada a entrar na polêmica dos direitos humanos* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010m), matéria esta acompanhada por uma foto de Dilma Rousseff caminhando com um cachorro (imagem 5).

A partir do dia 14 de janeiro de 2010, as manchetes de capa são ocupadas pelo terremoto que vitimou 30 mil pessoas no Haiti e o PNDH3 passa a ser gradualmente menos frequente nas pautas, sem, todavia, receber inserções menos críticas pelo jornal *O Estado de São Paulo*.

Imagem 5: Página interna do jornal O Estado de São Paulo – 13 de janeiro de 2010 (recorte)

Fonte: Acervo O Estado de São Paulo.

4.4.3 O Globo

O *Globo*, mais importante jornal do Rio de Janeiro com grande relevância nacional, igualmente aos diários *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo*, publicou na capa do dia 22 de dezembro de 2009 uma foto de Dilma Rousseff chorando com o título: *Dilma de cara nova*. O breve artigo dá foco ao aparecimento da então Ministra-Chefe da Casa Civil sem a peruca e menciona que ela chorou “ao lembrar o período em que esteve presa durante a ditadura” (O GLOBO, 2009) no lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

O PNDH3 voltou à manchete principal do jornal *O Globo* no dia 08 de janeiro de 2010 (imagem 6), ocupando o destaque da primeira página até o dia 14 de janeiro de 2010. No dia 8 de janeiro de 2010, o diário traz à

capa a manchete: *Decreto trata desde reforma agrária até taxao de fortunas*; acompanhado de um infogrfico destacando os pontos polmicos do PNDH3 e uma foto do ento Presidente Luiz Incio Lula da Silva secando os olhos durante a cerimnia de lanamento do Programa (O GLOBO, 2010a).

No interior do jornal, uma matria intitulada *Muito alm dos direitos humanos*, assinada por Jos Casado, sugere que o PNDH3 assume caractersticas de um plano de governo a ser seguido em um prximo mandato uma vez que o Programa aborda um amplo espectro de temas, os quais, em sua viso, no esto relacionados aos Direitos Humanos. Este artigo tambm destacou as verbas empregadas pela Secretaria de Direitos Humanos em 2009, destacando que a maior parte delas foi destinada a aes publicitrias (CASADO, 2010).

A edio de 08 de janeiro de 2010 tambm apresenta o artigo *Com regras para todos os lados, texto recebe crticas de diversos setores*, assinado por Evandro boli, que traz em destaque a frase da ento senadora e presidente da Confederao Nacional da Agricultura Ktia Abreu "Usaram os direitos humanos para criar esse demnio" (BOLI, 2010) e; do ento secretrio-geral da CNBB, Dom Dimas Lara Barbosa "Daqui a pouco vamos ter que demolir a esttua do Cristo Redentor. Impedir presena desses smbolos uma intolerncia muito grande" (BOLI, 2010). O artigo de Evandro boli, apesar da manchete e destaque s crticas ao Programa, apresenta contrapontos favorveis ao programa pelas falas de Augustino Veit, Gilney Vianna e Rogrio Sottili (ento ministro-interino da Secretaria de Direitos Humanos).

Imagem 6: Capa jornal O Globo – 08 de janeiro de 2010

Fonte: Acervo O Globo.

No dia 09 de janeiro de 2010, o jornal *O Globo* traz o texto de Eliane Olivera e Evandro Éboli como artigo de capa: *Decreto de direitos humanos abre nova crise no governo*, com a linha fina — *Ministro da Agricultura diz que programa cria insegurança jurídica no país*. A chamada de capa dá foco às críticas de Reinhold Stephanes (então Ministro da Agricultura) e dos setores ligados à imprensa.

O PNDH3 ocupa quatro páginas da edição de 09 de janeiro. Na primeira delas, o foco do artigo recai sobre as críticas de Stephanes e defesa de Guilherme Cassel (então Ministro de Desenvolvimento Agrário) ao Programa, o que ocasionou uma discussão pública entre os dois ministros. O artigo, que concede espaço significativo ao contraponto de Cassel, assinala que o então Ministro Stephanes declarou não ter sido convidado ao debate sobre o programa e que, a partir de agora “levará sua posição diretamente ao presidente Lula [...] [e] ao participar dos debates, tentará modificar o plano (OLIVEIRA e ÉBOLI, 2010). O artigo em seguida destaca que a Secretaria de Direitos Humanos apontou a participação de representantes do Ministério da Agricultura na discussão e que, portanto, as críticas do então ministro eram improcedentes.

Nessa página também é apresentado um quadro com críticas da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, Associação Nacional dos Editores de Revistas e Associação Nacional de Jornais ao PNDH3. Na visão das associações, o Programa fere a liberdade de expressão ao versar sobre o estabelecimento de um *ranking* dos veículos de imprensa e da instituição sobre a possibilidade de cassação das outorgas de concessão em caso de descumprimento das políticas sobre conteúdos de Direitos Humanos.

Merval Pereira, comentarista do jornal O Globo, publicou artigo intitulado *Volta ao Passado*, no qual discute sobre a possível revisão sobre a Lei da Anistia, tema que tramitava paralelamente ao PNDH3, mas teve seu debate justaposto ao Programa⁵¹. Desta feita, as críticas de Merval Pereira ao PNDH3 estão no sentido de que o Programa visava por tema já em discussão no Supremo Tribunal Federal, tratando assim, do mesmo tema em duas vias distintas, com o objetivo de influenciar a decisão do STF. Pereira também indica que a instituição da *Comissão Nacional da Verdade*, se instituída naquele momento, poderia influenciar o debate no STF, motivo

---

⁵¹ O pedido de revisão da Lei da Anistia, estava sendo julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a pedido da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

este que teria contribuído com a insatisfação dos militares frente ao Programa (PEREIRA, 2010a).

Outros artigos presentes na edição — *O programa é politicamente inábil, porque ataca frentes muito delicadas* (DAMÉ e GOIS, 2010a); *Oposição diz que decreto é campanha* (O GLOBO, 2010b); *Anistia é irreversível* (DAMÉ e GOIS, 2010b), trazem a opinião de professores universitários e políticos que avaliam o PNDH3 como um posicionamento político à esquerda do último ano do governo Luiz Inácio Lula da Silva. O artigo que traz a visão de professores universitários, adjetiva o plano como inábil, confuso, inviável e desastroso (DAMÉ & GOIS, 2010a).

A edição de 9 de janeiro também tem o editorial dedicado ao PNDH3. Com o título *Contrabando* e destaque para a frase “Direitos humanos são disfarce para projeto de governo” (O GLOBO, 2010c) afirma que o PNDH3 foi lançado durante uma “pajelança promovida pela esquerda do governo” (O GLOBO, 2010c). O editorial critica diretamente o Programa e classifica a instituição da *Comissão Nacional da Verdade* e a punição de torturadores do regime militar como uma atitude revanchista e *stalinista*.

Vale apontar que o editorial chega a afirmar que a Lei da Anistia de 1979 “fora recíproca, negociada entre generais e a oposição” (O GLOBO, 2010c). Afirmar que o processo fora negociado é carregado de leviandade, uma vez que o regime militar permaneceu no controle governamental até 1985, dessa forma, os acordos não poderiam ser justos, uma vez que a equiparação de forças era desigual. A reciprocidade da Lei da Anistia de 1979 é fruto do poder de militares que cometeram crimes de lesa-humanidade e que ainda se encontravam no poder.

O editorial afirma ainda que sistemas de democracia direta se baseiam no “Estado unitário bolivariano” (O GLOBO, 2010c) e que o PNDH3 é um “projeto chavista de governo” (O GLOBO, 2010c). Dessa forma, o editorial explicita a posição contrária do jornal *O Globo* perante o Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

No dia 10 de janeiro de 2010, o jornal *O Globo* publicou sobre o PNDH3 apenas uma leve referência na seção *Frases da Semana* trazendo a

frase de Dom Dimas Lara Barbosa “Daqui a pouco vamos ter que demolir a estátua do Cristo Redentor. Impedir presença desses símbolos é uma intolerância muito grande” (O GLOBO, 2010d), que figurou na capa da edição de 08 de janeiro de 2010 do jornal *O Globo*; e a frase de José Aníbal, então líder do PSDB na Câmara dos Deputados — “[o PNDH3] é um X-tudo[...].” (O GLOBO, 2010d).

Na edição de 10 de janeiro de 2010, a coluna *Programa de Esquerda*, assinada por Merval Pereira, que é a continuação de sua coluna publicada no dia anterior, afirma que o Programa Nacional dos Direitos Humanos 3 reflete um posicionamento à esquerda do governo Luiz Inácio Lula da Silva, representando um retorno do posicionamento do governo às ideias adotadas antes das eleições presidenciais de 2002 e a reapresentação de propostas recorrentes do governo, como mecanismos de controle da mídia e de mecanismos de democracia direta. (PEREIRA, 2010b).

A edição do dia 11 de janeiro de 2010 traz na matéria de capa o artigo de Gerson Camarotti *Lula: Lei da Anistia não deveria constar de plano* (CAMAROTTI, 2010a), no qual afirma que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva “admitiu a auxiliares que o Plano Nacional de Direitos Humanos não deveria ter incluído temas relacionados à Lei da Anistia” (CAMAROTTI, 2010a). O artigo destaca os posicionamentos dos então ministros Paulo Vannuchi e Nelson Jobim sobre o PNDH3 e aponta as discordâncias presentes sobre a possível revisão da Lei da Anistia.

No dia 12 de janeiro de 2010, o tema adquire mais destaque na capa do jornal *O Globo* com a manchete: *Lula reclama de Stephanes e recua sobre aborto e tortura*. O artigo, assinado por Gerson Camarotti, afirma que “as críticas dos comandantes das Forças Armadas e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) levaram o presidente Lula a recuar e determinar mudanças [no PDNH3]” (CAMAROTTI, 2010b).

O artigo de Camarotti é ilustrado nas páginas internas do jornal por uma foto do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com uma das mãos sobre a testa, em alusão a uma expressão de equívoco (Imagem 7). A

reportagem de Camarotti é ampla e apresenta os pontos de discussão do PNDH3, confrontando-os com opiniões favoráveis e contrárias ao Programa.

A edição do dia 12 de janeiro também endereça o PNDH3 na coluna *Panorama Político*, que, em artigo intitulado *Espuma*, afirma que a revisão da Lei da Anistia caberá ao Supremo Tribunal Federal e que o governo pretende revisar os pontos relativos à reintegração de posse, demanda essa oriunda do então Ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes (O GLOBO, 2010e).

A edição de 12 de janeiro de 2010 conta também com o artigo *Visões Distintas*, de Merval Pereira, que discute sobre a possível revisão da Lei da Anistia, comparando o PNDH3 com os Programas Nacionais de Direitos Humanos anteriores, destacando que, em sua visão, os textos antecessores além de mais articulados não refletiam “um desejo de tutela do Estado sobre o cidadão” (PEREIRA, 2010c).

Compõe a edição de 12 de janeiro de 2010 os artigos de Gerson Camarotti — *Lula vai retirar de programa trecho sobre descriminalização de aborto* (2010c) e; de Cássia Almeida — *Mudanças dos planos de saúde em discussão* (2010). O primeiro artigo afirma que o então presidente Lula irá rever o trecho referente ao aborto, pois “só deve ser tratado pelo governo como questão de saúde pública” (CAMAROTTI, 2010c). O artigo de Camarotti (2010c) também traz comentários do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sobre o Programa, ao afirmar que o então presidente Luís Inácio Lula da Silva “calçou o sapato errado” (2010c). Já o segundo artigo discute sobre as possíveis alterações nos sistemas de planos de saúde, apontando representantes do setor favoráveis ao PNDH3⁵².

---

⁵² Vale destacar que esse ponto do PNDH3 não sofreu alterações pelo Decreto 7.177/2010.

Imagem 7: Página interna do jornal O Globo – 12 de janeiro de 2010

Fonte: Acervo O Globo.

Em 13 de janeiro de 2010, foi publicado no jornal *O Globo* a chamada de capa *Planalto quer retirar aval a megadecreto* [sic] para o artigo de Gerson Camarotti e Cristiane Jungblut (2010) afirmando que o governo irá reeditar o PNDH3 para apaziguar as críticas que configuraram a primeira crise de 2010 do governo Luiz Inácio Lula da Silva. O artigo é ilustrado por imagens dos então ministros Nelson Jobim e Paulo Vannuchi entrando em automóveis oficiais após uma reunião para a revisão do Programa.

A edição de 13 de janeiro de 2010 também contempla artigo de Catarina Alencastro e Carolina Benevides que assinalam que a Secretaria

Especial de Políticas para Mulheres, entidades feministas e entidades LGBT defenderam que o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 não deveria ser submetido a alterações (ALENCASTRO e BENEVIDES, 2010).

Nessa edição, Merval Pereira publica o artigo *Verdades*, no qual se posiciona contrariamente à *Comissão Nacional da Verdade*, pois esta, em sua visão “vem em um momento histórico equivocado e envolta em uma embalagem de cunho ideológico que impede liminarmente que se chegue à verdade” (PEREIRA, 2010d).

Da edição de 13 de janeiro também constam os artigos de Evandro Éboli e Bernardo Mello Franco — *ONGs ameaçam denunciar governo à OEA se programa for modificado* (2010), que apresenta o posicionamento de organizações não governamentais em defesa do PNDH3, e o artigo de Bernardo Mello Franco — *Dedicação à luta contra a tortura* (2010), que exalta a trajetória de militância de Paulo Vannuchi, apresentando o então Ministro da Secretaria de Direitos Humanos como proeminente defensor da democracia brasileira e como um ator relevante no processo de redemocratização.

Em 13 de janeiro de 2010, o editorial *Erro de avaliação*, o jornal *O Globo* critica a possibilidade de revisão da Lei da Anistia de 1979 e declara que a *Comissão Nacional da Verdade* está “encharcada de revanchismo” (O GLOBO, 2010f).

A partir da edição de 14 de janeiro de 2010, o tema PNDH3 adquire menor destaque, uma vez que a tragédia ocorrida no Haiti ocupa as manchetes. Essa edição ainda conta com uma chamada de capa para o texto de Chico de Gois e Luiza Damé afirmando que a presidência irá rever o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 para apaziguar a crise política com as Forças Armadas (GOIS e DAMÉ, 2010c).

4.4.4 Análise da Cobertura de Imprensa

A análise da repercussão dos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo* permite visualizar o posicionamento da cobertura dos principais veículos da imprensa brasileira sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos 3. Os veículos deram ênfase aos pontos em debate, apresentando posições de entidades favoráveis e contrárias, com inclinação para as posições contrárias.

Notamos também que os veículos deram especial destaque para o desconforto político causado e aos posicionamentos divergentes adotados pelos então ministros Nelson Jobim, Reinhold Stephanes e Paulo Vannuchi.

Merece especial destaque a posição editorial adotada pelos jornais *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*, que foram frontalmente críticos aos PNDH3, apresentando o Programa como antidemocrático e com intenções eleitorais, induzindo o leitor a encarar o Programa Nacional de Direitos Humanos como uma ferramenta de doutrinação ideológica e revanchista, ao contrário de um instrumento para avanço contundente frente ao debate de Direitos Humanos no Brasil.

Vale mencionar que no dia 07 de janeiro de 2010, um dia antes da eclosão do debate sobre o PNDH3, foi publicado um artigo mencionando a publicação do Decreto 04/2010 na Argentina que facilita o acesso a documentos relacionados ao período militar daquele país (1976–1983). O artigo não expressa opinião sobre o fato, mas permite transpassar uma visão positiva sobre o assunto, o que indica uma incoerência ao tratar sobre a *Comissão da Nacional da Verdade* no Brasil (O GLOBO, 2010g).

Habermas (2003) assinala que, na concepção liberal burguesa de sociedade, o Estado deve se ater a lei, que “tem que ser igualmente obrigatória para todos: não deve, em princípio, permitir nenhuma dispensa ou privilégio” (HABERMAS, 2003, p. 100). Dessa forma, assim como as leis de mercado, as leis do Estado de Direito burguês “não permitem exceções ao cidadão nem à pessoa privada [portanto,] [...] não podem ser

manipuladas por indivíduos [e] [...] não são endereçadas a determinados indivíduos” (HABERMAS, 2003, p. 100).

O que Habermas nos mostra é que, além da lei, na concepção do Estado de Direito burguês — que embasa o Estado de Direito atual e é bojo dos Direitos Humanos, não podem ser atribuídos privilégios a indivíduos perante as leis. Esse ponto nos leva a duas observações: (a) em primeiro lugar, garante que a lei deve ser igual a todos — o que é uma conquista social frente a regimes absolutistas, mas (b) dificulta (e por vezes impossibilita) o debate ao falarmos de políticas afirmativas, uma vez que nenhum indivíduo deveria ser titular de benefícios especiais.

A compreensão de igualdade absoluta perante a lei (e de aproximação às leis de mercado) marcadamente influencia os Direitos Humanos de primeira geração, privilegiando os direitos de autonomia individual. Essa visão, contudo, não admite a concessão de privilégios individuais, mesmo que estes venham em formas de políticas afirmativas ou compensatórias para categorias de indivíduos historicamente marginalizados.

Essa compreensão fica evidente no debate sobre os Pactos Internacionais de Direitos Humanos. A concepção individualista não permitiu que direitos sociais e econômicos, que reduzem a autonomia individual e garantem privilégios a determinadas categorias de indivíduos, convivessem no mesmo Pacto. Dessa forma, foi assinado o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos — marcado pela concepção individualista e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais, de abordagem coletivista.

Vale assinalar que “o Estado de Direito enquanto Estado burguês estabelece a esfera pública atuando politicamente como órgão do Estado para assegurar institucionalmente o vínculo entre lei e opinião pública” (HABERMAS, 2003, p. 101). Assim, podemos compreender que a imprensa, como elemento fundamental da construção da opinião pública, é, em muitos casos, um aliado fundamental para a difusão de visões individualistas do Estado de Direito.

A concepção individualista do Estado de Direito da imprensa brasileira mostrou-se evidente na cobertura de mídia sobre o PNDH3. O Programa apregoa concepção coletivista dos direitos humanos, uma visão ampla, que, por vezes pode reduzir direitos individuais em prol da justiça social coletiva.

Essa visão afrontou diretamente os interesses individualistas da sociedade brasileira (em especial os relacionados ao agronegócio) e marcaram os editoriais jornalísticos, que classificaram o plano, lançado durante “pajelança promovida pela esquerda do governo” (O GLOBO, 2010c) como representante das antigas e superadas “tradições do esquerdismo” (FOLHA DE S. PAULO, 2010c), ou “um roteiro para a implantação de um regime autoritário” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010e), portanto, uma escusa para “legislar sem ter de recorrer a um golpe aberto” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010e), sendo assim, um “projeto chavista de governo” (O GLOBO, 2010c) de fundamentação “encharcada de revanchismo” (O GLOBO, 2010f).

A cobertura da imprensa brasileira sobre o PNDH3 influenciou diretamente o debate público, pois apresentou o Programa como um documento antidemocrático apresentado pelo governo que deveria ser rechaçado. Não obstante, é importante ressaltar que essa discussão ocorreu em um ano de disputa eleitoral, dessa forma, os intentos de desmoralizar o Programa podem visar a uma desmoralização do governo.

4.5 Pontos não alterados pelo Decreto 7.177/2010

Como assinalado nos itens acima, o Decreto 7.177 de 12 de maio de 2010 implicou em significativas mudanças em alguns pontos do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, configurando, inclusive retrocessos em alguns casos em relação ao Programa Nacional de Direitos Humanos 2. No entanto, outros pontos não foram passíveis de alteração.

Das questões que foram alvos públicos de críticas, a versão final do PNDH3 manteve a explícita recomendação de “apoiar projeto de lei que disponha sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo” (BRASIL, 2010, p. 121), o que representa uma significativa vitória para os movimentos LGBT.

Outra questão cara ao governo federal, que não foi alterada na nova redação do PNDH3, é a referente à taxaço de grandes fortunas. O texto final do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 determina, no Eixo Orientador II, Diretriz 5, Objetivo Estratégico II, ação programática D: “regulamentar a taxaço do imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição” (BRASIL, 2010, p. 58).

Por fim, e a mais importante de todas para a história recente do Brasil, foi mantida a *Comissão Nacional da Verdade*. Importante apontar que a Comissão foi efetivamente conduzida e publicou seu relatório de conclusão em 10 de dezembro de 2014, trazendo à luz importantes fatos sobre o regime militar brasileiro e suas vítimas.

Como já destacado anteriormente neste capítulo, a publicação do PNDH3 — com sua consequente proposição da *Comissão Nacional da Verdade*, deu-se concomitantemente ao julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153 — apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil, sobre a revisão da Lei da Anistia de 1979.

Esta concomitância ocasionou no debate público certa miopia sobre os objetivos do PNDH3 em relação ao regime militar. O Programa tinha o objetivo de implementar a *Comissão Nacional da Verdade*, mas não tratava sobre a revisão da Lei da Anistia, compreensão esta que não ficou clara na cobertura jornalística.

Para solucionar essa desconfortável confluência, o Decreto 7.177/2010 anuncia que:

Tramita também, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos

Advogados do Brasil, que solicita à mais alta corte brasileira posicionamento formal para saber se, em 1979, houve ou não anistia dos agentes públicos responsáveis pela prática de tortura, homicídio, desaparecimento forçado, abuso de autoridade, lesões corporais e estupro contra opositores políticos, considerando, sobretudo, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e a insuscetibilidade de graça ou anistia do crime de tortura. (BRASIL, 2010, p. 15).

Por fim, apontamos que a reedição do PNHD3 visou alterar os pontos de maior divergência entre os atores sem conceder em seus aspectos mais fundamentais às crenças do governo federal.

4.6 Análise das entrevistas

Entrevistamos para essa dissertação Joana Zylbersztajn e Rogério Sottili, atores fundamentais durante o processo de elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

Joana Zylbersztajn atuou como Coordenadora Geral de Assuntos Legislativos da Secretaria de Direitos Humanos na época da publicação do Decreto 7.037/2009, que originou a redação do PNDH3. Zylbersztajn esteve diretamente envolvida na redação e ajustes finais da primeira edição do Programa.

Rogério Sottili à época do PNDH3 atuava como Secretário-Executivo da Secretaria de Direitos Humanos. Posteriormente, foi nomeado Secretário Municipal de Direitos Humanos em São Paulo (2013-2014) e em 2015 fora nomeado Secretário Nacional de Direitos Humanos.

A então Coordenadora Geral de Assuntos Legislativos assinala que em um primeiro momento o Programa havia sido bem articulado, entre os 31 ministérios que assinaram o texto final do PNDH3. Zylbersztajn apontou que havia um ponto de insatisfação partindo do então Ministro da Defesa Nelson Jobim, mas que tal insatisfação permanecia dentro da esfera governamental.

Zylbersztajn ressalta que o Programa foi publicado em 21 de dezembro de 2009 e que as críticas vieram à tona em 07 de janeiro de 2010, quando o PNDH3 começou a ser fortemente criticado pela mídia e por outros atores. Joana refere-se às críticas como “ataques”, “avalanche” e “bombardeio”. A entrevistada ressalta que veículos de imprensa atuaram como partes envolvidas nesse processo e que supostamente se valeram de artifícios falaciosos para criticar o Programa.

Sottili afirma que no momento de seu lançamento, as discordâncias internas estavam aparentemente solucionadas e o Programa figurava como consenso entre os ministérios envolvidos. No entanto, apesar do aparente consenso quando da assinatura do Programa, haviam discordâncias não apaziguadas: o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, não concordava com o modelo adotado para a *Comissão Nacional da Verdade*, pois avaliava que a sua implementação poderia afetar a sua legitimação no cargo perante os militares.

O entrevistado apontou que, esgotadas as tentativas para solucionar a questão entre o Ministro Paulo Vannuchi e o Ministro Nelson Jobim, o representante da pasta de Direitos Humanos buscou diretamente a solução do conflito com o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Sottili, aponta que, apesar da anuência presidencial, Nelson Jobim provavelmente estimulou a imprensa a criticar o Programa. A discussão midiática adquiriu grandes proporções, especialmente por ter acontecido em época do ano (dezembro e janeiro) tradicionalmente ocupada por menos pautas políticas (ponderando as férias parlamentares e jurídicas) e pelo fato do PNDH3 endereçar questões relacionadas à regulação da mídia.

Zylbersztajn assinala que a cúpula ministerial foi convocada para discutir as críticas ao PNDH3 e as possíveis alterações. As alterações foram realizadas pela cúpula ministerial, não envolvendo assessores técnicos.

Considerando o Decreto 7.177, ou seja, a reedição do Programa, Zylbersztajn pondera que, apesar do Programa ter sido reajustado, as alterações não foram significativas para a política. Em sua visão, a Secretaria foi vitoriosa em articular pequenas alterações diante do cenário

adverso de críticas recebidas. No entanto, apesar de as críticas ao programa terem sido apresentadas por Zylbersztajn como pouco significativas, o Programa, também de acordo com a entrevistada, foi pouco mencionado durante a gestão Rousseff; “No final da gestão voltamos a falar um pouco mais dele”.

No entanto, ao ser questionada sobre os impactos de debate público sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos, a entrevistada pondera que as questões relacionadas aos direitos humanos evoluem independentemente da figura específica do PNDH3. Assinala que o Programa serve de marco legal e diretriz as políticas públicas, mas seu desenvolvimento não está necessariamente atrelado ao PNDH3.

Por outro lado, Sottili adota uma clara posição de defesa do Programa, assinalando que, na sua visão, o PNDH3 tem sido implementado e está presente nas discussões internacionais sobre políticas de Direitos Humanos. Para Sottili, a reedição do PNDH3 e a discussão realizada durante o debate eleitoral presidencial e 2010 não afetaram a posterior execução do Programa.

Ao ser questionado sobre os efeitos da discussão eleitoral sobre o PNDH3, Sottili é sucinto, mas reconhece os efeitos negativos do debate público acerca do Programa nas eleições presidenciais de 2010, todavia, assinala que a questão foi posteriormente superada.

Sottili conclui a entrevista retomando seu ponto de vista inicial, reafirmando que o PNDH3 vem sendo executado, e destaca, para efeito de exemplo, alguns marcos relacionados ao programa. Vale apontar que a União Homoafetiva foi reconhecida em decisão do Supremo Tribunal Federal, ao julgar, em maio de 2011, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132. Dessa forma, a União Homoafetiva pode ter sido inspirada pelo PNDH3, mas não é necessariamente seu fruto direto.

Em sua análise, a reedição do programa foi somente o resultado de um debate interno indevidamente levado a público e a sua discussão

eleitoral foi fruto do avanço das agendas conservadoras na política brasileira.

4.7 Análise sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos 3

Retomamos, à guisa de conclusão, a pergunta norteadora desta dissertação: de que forma os questionamentos públicos apresentados ao Programa Nacional de Direitos Humanos 3 influenciaram a sua formulação?

As sucessivas discussões sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 indicam que ele passou por intensos momentos de debate público e político, sob o interesse de variados atores. Como assinala Bobbio, “a escolha de uma definição depende de critérios de oportunidade e não de verdade” (BOBBIO, 2012, p. 69). A formação de agenda é um processo de ponderação de interesses e oportunidades políticas e o caso do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 não foi diferente.

Vivien Schmidt assinala que atores políticos operam com ideias substantivas e que as interações discursivas entre eles marcam as articulações e persuasões para mudança (SCHMIDT, 2008a, p. 2). O PNDH3, como podemos observar, foi marcadamente um processo de interação discursiva pública, no qual os atores com interesses envolvidos no processo pressionaram publicamente o governo de maneira contundente.

Para Guy Peters, quando oposições são encontradas, o cenário deve ser readequado e o diálogo entre as ideias novamente estabelecido; “criar a mudança é mexer com o conjunto existente de ideias e discursos de uma instituição e criar novas combinações”⁵³ (PETERS, 2012, p.120, tradução nossa).

---

⁵³ “Creating change is to tinker with the existing collection of ideas and discourses within the institution and create new combinations” (PETERS, 2012, p.120)

O debate de ideias no processo de discussão sobre o PNDH3 ocorreu em esfera pública, potencializado por veículos de imprensa, que, neste caso específico, não adotaram uma postura isenta. Pelo contrário, como partes interessadas na reformulação do Programa, privilegiaram as vozes oponentes ao Programa.

O processo de reformulação do PNDH3 demonstrou a busca pelo novo equilíbrio de ideias e forças, para que o texto final mantivesse a coerência entre os atores políticos. Havia também a preocupação em garantir que o tema desocupasse o espaço público, visando não desgastar a imagem de um governo em ano eleitoral.

Para Sottili a reedição do programa é resultado, somente, de um debate interno indevidamente levado a público e a sua discussão eleitoral fruto do avanço das agendas conservadoras na política brasileira: “o que foi feito na pequena revisão [do Decreto 7.177/2010] foram ajustes que poderiam ter sido feitos nos bastidores. O PNDH3 não retrocedeu em nada”. (D'ADDIO, 2015).

Joana Zylbersztajn ao discorrer sobre os impactos de debate público sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos, pondera que as questões relacionadas aos direitos humanos no Brasil evoluíram independentemente da figura específica do PNDH3. Assinala que o Programa serve de marco legal e diretriz das políticas públicas de direitos humanos, mas que estas não se desenvolvem necessariamente a partir ou ligadas ao PNDH3 (D'ADDIO, 2014).

Importante assinalar que a temática dos Direitos Humanos é fortemente ligada ao discurso oficial estatal e que, especialmente no contexto brasileiro, esse debate ainda é muito fragmentário.

Com a edição do PNDH3, o governo federal adotou uma postura progressista frente ao debate sobre Direitos Humanos, no entanto, durante o processo de interação discursiva com forças conservadoras, não arcou com o ônus político de privilegiar vozes com menor capital político. Dessa forma, podemos avaliar que, apesar das alterações do discurso oficial, representado no Decreto 7.177/2010, serem diminutas, o debate público

sobre PNDH3 resultou em desgaste sobre a percepção pública e governamental sobre o Programa.

O Institucionalismo Discursivo nos permite avaliar que o discurso oficial do Estado Brasileiro, portanto o posicionamento oficial do Estado e sua orientação de condução para os entes subnacionais, apresentou dois momentos durante o PNDH3, um primeiro momento, marcado pelo Decreto 7.037/09, mais progressista e alinhado com as demandas da sociedade organizada que apoiou a formulação do Programa, e um segundo momento, marcado pelo Decreto de reedição 7.177/10 que configurou o equilíbrio de forças políticas entre opositores do Programa e pontos dos quais o governo não retrocedeu.

O processo nos indica a alteração do discurso institucional oficial do Governo Federal frente aos Direitos Humanos, partindo de uma agenda arrojada para um discurso mais contido, atendendo aos interesses de parcelas conservadoras da sociedade, em alguns pontos, inclusive, retroagindo em relação ao PNDH2.

De acordo com a abordagem do Institucionalismo Discursivo, esta dissertação visou fornecer insights sobre:

Porquê instituições mudam (ou permanecem) focando-se sobre as ideias substantivas de atores políticos sobre o que eles estavam fazendo e por que eles alteraram suas práticas (ou não), e sobre suas interações discursivas sobre quem falou para quem no processo de articulação daquelas ideias, persuadindo outros a mudar (ou não) suas ideias e ações. (SCHMIDT, 2008a, p.2, tradução nossa)⁵⁴.

Assim sendo, compreendemos que a exposição do estudo de caso atende os objetivos teóricos da abordagem do Institucionalismo Discursivo,

---

⁵⁴ "We can gain insight into why institutions change (or continue) by focusing on political actors' substantive ideas about what they were doing and why they altered their practices (or not), and on their discursive interactions regarding who spoke to whom in the process of articulating those ideas and persuading others to change their ideas and actions (or not)" (SCHMIDT, 2008a, p.2).

e demonstramos o processo de interação dialógica entre atores governamentais, imprensa e grupos de pressão acerca do PNDH3.

O processo da construção do discurso sobre o PNDH3 foi determinante para o seu processo de enquadramento como política pública, resultando em um Programa de consequente implementação limitada. Um Programa, que, pelas fissuras que implicou ao governo federal e à candidatura de Dilma Rousseff, não deveria ser lembrado. Dessa forma, o PNDH3 pode ter orientado políticas de Direitos Humanos no Brasil, mas, devido ao avanço de alas conservadoras e do desgaste que o Programa causou ao governo, sua aplicação foi reduzida.

Considerações Finais

*Amanhã que me limpa
o ar denso de outrora.
A manhã que espeta
seus anúncios do agora*

mas mirando o amanhã!

*Amanhã, que demora
mas não falha! Difícil*

*é-nos crer na manhã
nesses tempos de agora...
Mas nos vale a inocência
Quando o resto vai embora!*
Matheus Jacob Barreto

Como já assinalado anteriormente, Jânio de Freitas, articulista da *Folha de S. Paulo*, afirmou, no artigo *O governo contra o governo*, publicado no dia 10 de janeiro de 2010, que o Programa, no entanto, não é inovador, apesar de tocar em pontos sensíveis, “não ultrapassa as barreiras conhecidas” (FREITAS, 2010) e, a depender dos ajustes a ser realizados, poderá configurar “um fantasma inócuo, porque não se desdobrará nas leis que fariam do plano uma realidade” (FREITAS, 2010). Ao analisarmos o Programa cinco anos após a sua publicação, podemos verificar que a sua maior e mais tangível conquista foi a realização da *Comissão Nacional da Verdade*, e, portanto, o PNDH3 aproxima-se do inócuo.

O estudo sobre o processo discursivo público sobre a formulação do PNDH3 nos indica o avanço de vozes conservadoras sobre o debate nacional, distanciando, dessa forma, visões progressistas relativas aos Direitos Humanos. Mia Couto, expoente literário moçambicano, afirma em *Mulheres de Cinzas* que “o pior do passado é o que ainda está por vir” (COUTO, 2015, p.140) e essa talvez seja um prenúncio para o futuro de um país, como o Brasil, que, apesar de não adotar uma postura abominável frente aos Direitos Humanos, também não adota uma postura contundente para o seu desenvolvimento.

Certamente, como pesquisador das políticas públicas brasileiras de Direitos Humanos, reconheço os avanços significativos conduzidos na esfera dos Direitos Humanos no Brasil, conduzidos especialmente pela elaboração de três Programas Nacionais de Direitos Humanos, sendo o terceiro mais estruturado e aplicável que seus predecessores.

Assim sendo, apesar de sua implementação ter sido limitada frente seu vasto potencial progressista, o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos representa um avanço histórico contundente para os Direitos Humanos no Brasil, assim, mesmo que tenha sido impactado pelo avanço de forças conservadoras, ele representa um plano de ação para a construção de um amanhã melhor.

6.1 Limites e possíveis caminhos para a pesquisa

Esta pesquisa se manteve restrita à análise do processo de formulação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, não abordando aspectos relacionados à sua implementação. Aspectos relacionados à implementação do PNDH3 podem ser acompanhadas pela plataforma *Observatório do PNDH-3*⁵⁵, apesar do portal encontrar-se desatualizado. Acima disso, devida análise sobre o processo de implementação do PNDH3 demandaria maior distanciamento histórico.

Nesta dissertação também não nos debruçamos sobre a Comissão Nacional da Verdade, que é um dos principais resultados de implementação do PNDH3. A Comissão Nacional da Verdade se trata de um fenômeno dotado de especial complexidade, que envolveu amplo debate político e público. Este processo, por sua vez, merece estudo particular para compreensão do equilíbrio de forças e dinâmica política envolvida. O estudo

---

⁵⁵ O Observatório do PNDH-3 é uma plataforma online de monitoramento da execução do PNDH3. Disponível em: <http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal>

sobre Comissão Nacional da Verdade pode também contemplar as diferenças de posicionamento entre militares da reversa e em postos da ativa sobre o tema.

Desta pesquisa pode derivar estudo sobre implementação do PNDH3 em nível municipal e estadual, analisando como o Programa foi adotado em escala subnacional, especialmente nas esferas que possuem secretarias especializadas em Direitos Humanos. Outro possível viés de pesquisa é a análise da implementação subnacional do programa em entidades federativas sob administração de partidos diferentes ao do governo federal, analisando possíveis impactos de divergências políticas na implementação local da política de Direitos Humanos.

Durante a análise de cobertura de imprensa (item 4.4.4) verificamos a reiterada aparição de menções pejorativas à Venezuela e a regimes bolivaristas. Seria frutífero conduzir pesquisa para averiguar o papel dos regimes latino-americanos em relação à imprensa brasileira, assim como avaliar o impacto na opinião pública da associação destes regimes ao Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

Vale considerar também que a Conferência de Viena de 1993 recomenda a realização, pelos Estados-membro, de programas nacionais de Direitos Humanos, desta forma, uma análise comparativa entre os países detentores de tais programas pode configurar um interessante prisma de análise sobre o desenvolvimento global das políticas públicas de Direitos Humanos.

Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalização: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, p. 5-34, 1988.
- ABREU, K. Direitos Humanos ou gato por lebre? **Folha de S. Paulo**, 12 janeiro 2010.
- ADORNO, S. História da Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos Estudos Cebrap**, 2010.
- ALENCASTRO, C.; BENEVIDES, C. Nilcéa peridá que Lula volte atrás sobre aborto. **O Globo - Acervo O Globo**, 13 janeiro 2010.
- ALMEIDA, C. Mudanças dos planos de saúde em discussão. **O Globo - Acervo O Globo**, Rio de Janeiro, 12 janeiro 2010.
- ANDRADE, J. M. T. D. Interdisciplinariedade em Direitos Humanos. In: FESTER, A. C. R. **Direitos Humanos: um debate necessário**. São Paulo: Brasiliense, v. 2, 2008.
- ANGELI. Direitos Humanos: a contrapartida. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jan. 2010.
- ANGELI. Militares abrem os porões da ditadura. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 jan. 2010.
- ANJOS, G. Homossexualidade, direitos humanos e cidadania. **Revista Sociologias**, p. 222-252, 2002.
- ARENDT, H. L. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do ma**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- ARNS, P. E. **Brasil Nunca Mais**. Petropolis: Vozes, 2014. Prefácio de Dom Paulo Evaristo Arns.
- ASSIS, L. G. B. D. A evolução histórica dos direitos humanos e sua relação com os direitos das crianças e adolescentes. In: JUBILUT, L. L.; BAHIA, A. G. M. F.; MAGALHÃES, J. L. Q. D. **Direito à diferença 2: Aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- AUGUST, B. **Mulher e Socialismo**, 1883.
- BARRETO, M. J. **É**. São Paulo: Scortecci, 2013.

BELLI, B. O Brasil na antiga comissão e no novo Conselho de Direitos Humanos da ONU. In: REIS, R. R. (.). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

BENETT. Sem título. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 jan. 2010.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. (1ª edição).

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Lei Áurea**, 1888. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Hist%C3%B3ricos-Brasileiros/lei-aurea.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 03 nov. 2015.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 1**, 9 abril 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>.

BRASIL. **Ato Institucional Nº2**, 27 outubro 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>.

BRASIL. **Ato Institucional Nº3**, 5 fevereiro 1966. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=189347>>.

BRASIL. **Ato Institucional Nº4**, 7 dezembro 1966. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=AIT&data=19661207&link=s>.

BRASIL. **Ato Institucional Nº5**, 13 dezembro 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>.

BRASIL. **Convenção sobre a Diversidade Biológica**, 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 08 set. 2015.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos**, Brasília, 1996.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos 2**, Brasília, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Decreto Nº 7.037**, Brasília, 21 Dezembro 2009. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

BRASIL. **Decreto Nº 7.177**, Brasília, 12 Maio 2010. Institui revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos 3.

BRASIL. **Lei 12.528**, Brasília, 18 novembro 2011. Criação da Comissão Nacional da Verdade.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Brasil. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2014.

BUTLER, J. **Problemas de gênero: Feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CAMAROTTI, G. Lula: Lei da Anistia não deveria constar de plano. **O Globo - Acervo O Globo**, 11 janeiro 2010a.

CAMAROTTI, G. Lula reclama de Stephanes e recua sobre aborto e tortura. **O Globo - Acervo O Globo**, 12 janeiro 2010b.

CAMAROTTI, G. Lula vai retirar de programa trecho sobre descriminalização de aborto. **O Globo - Acervo O Globo**, 12 janeiro 2010c.

CAMAROTTI, G.; JUNGBLUT, C. Planalto quer retirar aval a megadecreto. **O Globo - Acervo O Globo**, 13 janeiro 2010.

CANÇADO TRINDADE, A. A. Direito internacional e direito interno: sua interação na proteção dos direitos humanos. In: ESTADO, S. P. (.-P. G. D. **Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1997. p. 15-46.

CANTANHÊDE, E. Jobim vai cobrar de Lula a revisão do programa. **Folha de São Paulo - Acervo**, 09 janeiro 2010a.

CANTANHÊDE, E. Quase unanimidade. **Folha de S. Paulo**, 10 janeiro 2010b.

CANTANHÊDE, E. Vannuchi ameaça sair se plano for alterado. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 10 janeiro 2010c.

CANTANHÊDE, E. Governo pode reeditar plano sem referência a torturadores. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 11 janeiro 2010d.

CAPRIGLIONE, L. Entidades de direitos humanos rechaçam mudanças no plano. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 11 janeiro 2010.

CARVALL. Sem título. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02 jan. 2010.

CASADO, J. Muito além dos direitos humanos. **O Globo - Acervo O Globo**, 08 janeiro 2010.

CASTRO, T. G. D.; ABS, D.; SARRIERA, J. C. Análise de conteúdo em pesquisas de Psicologia. **Psicologia: Ciência e Profissão**, 2011.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, 1972.

COIMBRA, C. M. B. Psicologia, direitos humanos e neoliberalismo. **Revista Psicologia Política**, p. 139-148, 2001.

COMPARATO, F. K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONVENÇÃO DE GENEBRA. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Convenção de Genebra para Melhoria das Condições dos Feridos e dos Enfermos das Forças Armadas em Campanha**, 1949. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/convencao-de-genebra-para-melhoria-das-condicoes-dos-feridos-e-dos-enfermos-das-forcas-armadas-em-campanha-1949.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

CONVENÇÃO DE GENEBRA. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra**, 1949. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/iii-convencao-de-genebra-relativa-ao-tratamento-dos-prisioneiros-de-guerra-1949.html>>. Acesso em: 10 out. 2015.

CONY, C. H. Tapetes legais. **Folha de S. Paulo**, 10 janeiro 2010a.

CONY, C. H. Conflitos e repressão. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 14 janeiro 2010b.

COSTA, G. B. D. **Consciência, participação e negociação**: uma leitura psicopolítica do processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê. São Paulo: Dissertação de Mestrado, PROMUSPP, USP, 2012.

COUTO, M. **O fio das missangas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

COUTO, M. **O Tradutor de Chuvas**. Alfagride: Editorial Caminho, 2011.

CROCHIK, J. L. **O preconceito: indivíduo e cultura**. São Paulo: Robe, 1995.

D'ADDIO, T. F. **Programa Nacional de Direitos Humanos 3**. [S.l.]. 2014. Entrevista com Joana Zylbersztajn.

D'ADDIO, T. F. **Programa Nacional de Direitos Humanos 3**, 14 dezembro 2015. Entrevista com Rogério Sottili.

DAMÉ, L.; GOIS, C. 'O programa é policamente inábil, porque ataca frentes muito delicadas'. **O Globo - Acervo O Globo**, 09 janeiro 2010a.

DAMÉ, L.; GOIS, C. Anistia é irreversível. **O Globo - Acervo O Globo**, 09 janeiro 2010b.

ÉBOLI, E. Com regras para todos os lados, texto recebe críticas de diversos setores. **O Globo - Acervo O Globo**, 08 janeiro 2010.

ÉBOLI, E.; FRANCO, B. M. ONGs ameaçam denunciar governo à OEA se programa for modificado. **O Globo - Acervo O Globo**, 13 janeiro 2010.

ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**, 1884. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_engels_origem_propriedade_privada_estado.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

ESTADOS UNIDOS. **The Avalon Project - Yale Law School**, 1787. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/>>. Acesso em: 12 out. 2015. Constituição dos Estados Unidos.

FELICIANO, G. G. Violar para resgatar? **Folha de São Paulo - Acervo**, 09 janeiro 2010.

FELIPPE, K. B. Justiça não pe revanchismo. **Folha de São Paulo - Acervo**, 09 janeiro 2010.

FERREIRA, L. P. Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. In: DALLARI, P. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Públicas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (. **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 77-104.

FLOR, A.; FERREIRA, F. Com 521 metas, plano é vago e controverso. **Folha de São Paulo**, 09 janeiro 2010.

FOLHA DE S. PAULO. São Paulo parou ontem para defender o regime. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 março 1964.

FOLHA DE S. PAULO. Ministro crititca plano de direitos humanos. **Folha de S. Paulo**, 09 janeiro 2010a.

FOLHA DE S. PAULO. Vannuchi ameaça demissão se plano punir torturados. **Folha de S. Paulo**, 10 janeiro 2010b.

FOLHA DE S. PAULO. Direitos Humanos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 janeiro 2010c.

FOLHA DE S. PAULO. Governo estuda excluir de plano menção a torturador. **Folha de S. Paulo**, 11 janeiro 2010d.

FOLHA DE S. PAULO. Tendências | Debate: É positiva a eventual revisão da Lei da Anistia? **Folha de S. Paulo**, 09 janeiro 2010e.

FOLHA DE S. PAULO. Stephanes vê preconceito em plano de direitos humanos. **Folha de S. Paulo**, 09 janeiro 2010f.

FOLHA DE S. PAULO. Decreto ameaça liberdade, dizem jornais e TVs. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 09 janeiro 2010g.

FOLHA DE S. PAULO. Entrevé palaciano. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 janeiro 2010h.

FOLHA DE S. PAULO. Lula edita novo decreto para encerrar crise com militares. **Folha de S. Paulo**, 14 janeiro 2010i.

FOUCAULT, M. **História da Sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FRANÇA. **Universidade Federal de Minas Gerais**, 1791. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015. Constituição Francesa.

FRANCO, B. M. Dedicção à luta contra a tortura. **O Globo - Acervo O Globo**, 13 janeiro 2010.

FREITAS, J. D. O governo contra o governo. **Folha de S. Paulo**, 10 janeiro 2010.

FREITAS, R. P. A proteção internacional dos Direitos Humanos: limites e perspectivas. In: FESTER, A. C. R. **Direitos Humanos: um debate necessário**, volume 2. São Paulo: Brasiliense, 2008.

GASPARI, E. Perigo à vista: vivandeiras do tucanato. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 13 janeiro 2010.

GEISLER, A.; COIMBRA, C. Direitos Humanos: Afirmado a Vida. In: GEISLER, A.; ABRAHÃO, A. L.; COIMBRA, C. **Subjetividade, Violência e Direitos Humanos: Produzindo Novos Dispositivos na Formação em Saúde**. Niterói: EdUFF, 2008.

GODOFFREDO, G. S. D. Direitos Humanos e a nova ordem econômica internacional: a trajetória do Terceiro Mundo. In: FESTER, A. C. R. (. **Direitos Humanos**: um debate necessário, volume 2. São Paulo: Brasiliense, 1989/2008.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. D. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e. In: GODOI, C. K.; SILVA, R. B. D.; (ORGS), A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 301-323.

GOIS, C.; DAMÉ, L. Planalto recua e altera texto que irritou militares. **O Globo - Acervo O Globo**, 14 janeiro 2010c.

GÓMEZ, J. M. Direitos Humanos e redemocratização no Cone SI. In: FESTER, A. C. R. (. **Direitos Humanos**: um debate necessário, volume 1. São Paulo: Brasiliense, 2008.

GOUGES, O. D. Declaração dos direitos da mulher e da cidadã. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP**, 1791. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>>.

GULLAR, F. **Poema Sujo**. São Paulo: Coleção Folha, 2008.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2003.

HARDY, C. Researching Organizational Discourse. **International Studies of Management & Organizations**, p. 25-47, 2001.

HUMANOS., P. D. D. In: _____ **REIS, Rossana Rocha (org.)**. São Paulo: Hucitec, 2010.

HUXLEY, A. **Admirável mundo novo**. São Paulo: Globo, 2014.

IPEA, I. D. P. E. A. **Ipeadata**, 19 set. 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

ISHAY, M. **Direitos Humanos**: Uma Antologia – Principais Escritos Políticos, Ensaios, Discursos e Documentos desde a Bíblia até o Presente. São Paulo: Edusp, 2013.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

KINGDON, J. How issues get on public policy agendas? In: WILSON, W. (.). **Sociology of the public agenda**. London: Sage, 1993.

KRAMER, D. De A a Z. **O Estado de São Paulo**, 9 janeiro 2010.

KRESSEL, N. J. **Political Psychology**. New York: Paragon House Publishers, 1993.

LACLAU, E. Identity and Hegemony: The Role of Universality in the Constitution of Political Logics. In: BUTLER, J.; LACLAU, E.; ZIZEK, S. **Contingency, Hegemony, Universality: Contemporary Dialogues on the Left**. London: Verso, 2000.

LAFER, C. **A Reconstrução Histórica dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAFER, C. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LIMONGI, F. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, p. 81-106, 1998.

LUNA, N. A Polêmica do Aborto e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, p. 237 - 275, 2014.

LUPICINIO IÑIGUEZ RUEDA, C. A. Análisis del discurso. **Anthropos: Huellas del conocimiento**, p. 133-147, 1998.

MACHADO, M. B. **Ideologia, socialização, política e dominação**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.

MAGNA CARTA. **The Avalon Project - Yale Law School**, 1215. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/medieval/magframe.asp>>.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEZAROBBA, G. Direitos humanos e redemocratização na América Latina: uma reflexão sobre o caso brasileiro. In: REIS, R. R. ( ). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINAYO, M. C. D. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MISKOLCI, R. Os saberes subalternos e os Direitos Humanos. In: REIS, R. R. ( ). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

NAVARRO, S. Painei. **Folha de S. Paulo**, 11 janeiro 2010.

NUREMBERG. Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg. **The Avalon Project - Yale Law School**, 1945. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp#art6>>.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Acervo**, 9 janeiro 2010. Disponível em:
<<http://acervo.estadao.com.br/>>.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Acervo**, 11 janeiro 2010. Disponível em:
<<http://acervo.estadao.com.br/>>.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Acervo**, 10 janeiro 2010. Disponível em:
<<http://acervo.estadao.com.br/>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Acervo**, 13 janeiro 2010. Disponível em:
<<http://acervo.estadao.com.br/>>.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Acervo**, 12 janeiro 2010. Disponível em:
<<http://acervo.estadao.com.br/>>.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Plano de Direitos Humanos provoca onda de protestos. **O Estado de São Paulo**, 09 janeiro 2010a.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Os direitos e as garantias individuais. **O Estado de São Paulo**, 09 janeiro 2010b.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Igreja e até ministro de Lula reagem ao Programa de Direitos Humanos. **O Estado de São Paulo**, 09 janeiro 2010c.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Punição a torturador volta a gerar polêmica. **O Estado de São Paulo**, 10 janeiro 2010d.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Roteiro para o autoritarismo. **O Estado de São Paulo**, 10 janeiro 2010e.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Lula exige fim de bate-boca sobre Direitos Humanos. **O Estado de São Paulo**, 11 janeiro 2010f.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Lula intervém para conter crise dos direitos humanos. **O Estado de São Paulo**, 12 janeiro 2010g.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Ministros são chamados a explicar bate-boca e ameaças de demissão. **O Estado de São Paulo**, 12 janeiro 2010h.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Planalto deve tirar polêmicas do Plano de Direitos Humanos. **O Estado de São Paulo**, 12 janeiro 2010i.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Lula e os estragos do decreto. **O Estado de São Paulo**, 12 janeiro 2010j.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Lula decide amenizar texto sobre anistia. **O Estado de São Paulo**, 13 janeiro 2010k.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Lula negocia pontos do decreto e vai amenizar comissão da verdade. **O Estado de São Paulo**, 13 janeiro 2010l.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Dilma é provocada a entrar na polêmica dos direitos humanos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 janeiro 2010m.

O GLOBO. Dilma de cara nova. **O Globo - Acervo O Globo**, 22 dezembro 2009.

O GLOBO. Decreto trata desde reforma agrária até taxação de fortunas. **O Globo - Acervo O Globo**, 08 janeiro 2010a.

O GLOBO. Oposição diz que decreto é campanha. **O Globo - Acervo O Globo**, 09 janeiro 2010b.

O GLOBO. Contrabando. **O Globo - Acervo O Globo**, 09 janeiro 2010c.

O GLOBO. Frases da Semana. **O Globo - Acervo O Globo**, 10 janeiro 2010d.

O GLOBO. Panorama Político - Espuma. **O Globo - Acervo O Globo**, 12 janeiro 2010e.

O GLOBO. Erro de avaliação. **O Globo - Acervo O Globo**, 13 janeiro 2010f.

O GLOBO. Livre acesso a informações da ditadura. **O Globo - Acervo O Globo**, 07 janeiro 2010g.

OEA. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Convenção Americana de Direitos Humanos**: Pacto de San José da Costa Rica, 1969. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Americanos/convencao-americana-de-direitos-humanos-1969-pacto-de-san-jose-da-costa-rica.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

OLIVEIRA, E.; ÉBOLI, E. Decreto de direitos humanos abre nova crise no governo. **O Globo - Acervo O Globo**, 09 janeiro 2010.

OLIVEN, R. G. A atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos. In: REIS, R. R. ( ). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**, 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

ONU. Biblioteca Virtual Direitos Humanos - USP. **Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio**, 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/convencao-para-a-prevencao-e-a-repressao-do-crime-de-genocidio-1948.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher**, 1953. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html>>. Acesso em: 11 out. 2015.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Declaração dos Direitos da Criança**, 1959. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>>. Acesso em: 16 out. 2015.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pacto-internacional-dos-direitos-civis-e-politicos.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Direitos do Deficiente Mental**, 1971. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-dos-Portadores-de-Defici%C3%Aancia/declaracao-de-direitos-do-deficiente-mental.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes**, 1975. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-dos-Portadores-de-Defici%C3%Aancia/declaracao-de-direitos-das-pessoas-deficientes.html>>.

ONU. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Declaração e Programa de Ação de Viena**, 1993. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ONU, O. D. N. U. **Human Development Reports**, 19 set. 2015. Disponível em:

<<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BRA>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Princípios e Diretrizes Básicos sobre o Direito das Vítimas de Violações Manifestas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário a Interpor Recursos e Obter Reparações.** [S.l.]: [s.n.], 2005.

OUA. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos:** Carta de Banjul, 1981. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/carta-africana-dos-direitos-humanos-dos-povos-carta-de-banjul.html>>. Acesso em: 11 out. 2015.

OUA, ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos.** Nairóbi. 1981.

PAULO, O ESTADO DE SÃO. Roteiro para o autoritarismo. **O Estado de São Paulo**, 10 janeiro 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,roteiro-para-o-autoritarismo,493198>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

PAULO, O. E. D. S. Lula e os estragos do decreto. **O Estado de São Paulo**, 13 janeiro 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,lula-e-os-estragos-do-decreto,494105>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

PEREIRA, M. Volta ao passado. **O Globo - Acervo O Globo**, 09 janeiro 2010a.

PEREIRA, M. Programa de Esquerda. **O Globo - Acervo O Globo**, 10 janeiro 2010b.

PEREIRA, M. Visões Distintas. **O Globo - Acervo O Globo**, 12 janeiro 2010c.

PEREIRA, M. Verdades. **O Globo - Acervo O Globo**, 13 janeiro 2010d.

PETERS, G. **Institutional theory in Political Science – the New Institutionalism.** London: Continuum International Publishing Group, 2012.

PHILLIPS, N.; DOMENICO, M. D. Discourse Analysis in Organizational Research: Methods and Debates. In: BUCHANAN, D.; BRYMAN, A. **The SAGE Handbook of Organizational Research Methods.** London: Sage Publications, 2009. p. 549-565.

PINHEIRO, P. S.; NETO, P. D. M. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, p. 117 - 134, 1997.

PIOVESAN, F. Concepção contemporânea de direitos humanos: desafios e perspectivas. In: REIS, R. R. (.). **Políticas de Direitos Humanos.** São Paulo: Hucitec, 2010.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1942 (2011).

PRADO, M. A. Psicologia Política e Direitos Humanos: tensões entre o indivíduo e o bem comum. In: GUERRA, A., et al. **Psicologia Social e Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Edições do Campo Social, 2003.

PROTOCOLO DE KYOTO. **United Nations Framework Conventon on Climate Change**, 1998. Disponível em:
<<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>.

RABBEN, L. O Universal e o Particular na Questão dos Direitos Humanos. In: FONSECA, C.; TERTO JR., V.; ALVES, C. F. (. **Antropologia, Diversidade e Direitos Humanos: Diálogos Interdisciplinares**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

REINO UNIDO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Petition of Rigts**, 1628. Disponível em:
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/peticao-de-direito-1628.html>>. Acesso em: 15 out. 2015.

REINO UNIDO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Bill of Rights**, 1689. Disponível em:
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/a-declaracao-inglesa-de-direitos-1689.html>>. Acesso em: 08 set. 2015.

REIS, R. R. A política de direitos humanos no Brasil e no mundo: dilemas e conquistas. In: REIS, R. R. (.). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

RIBEIRO, G. L. Cultura, Direitos Humanos e Poder. Mais Além do Império e dos Humanos Direitos. Por um Universalismo Heteriglóssico. In: FONSECA, C.; TERTO FR., V.; ALVES, C. F. **Antropologia, Diversidade e Direitos Humanos: Diálogos Interdisciplinares**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

RIDDER, H.-G.; HOON, C.; BALUCH, A. Entering a Dialogue: Positioning Case Study Findings towards Theory. **British Journal of Management**, p. 373-387, 2014.

RIPLEY, R. Stages of the policy process. In: MCCOOL, D. C. **Public Policy Theories Models and Concepts: an anthology**. New Jersey: Prentice Hall, 1985.

RODRIGUES, F. Recordar é viver. **Folha de S. Paulo**, 11 janeiro 2010a.

RODRIGUES, F. Planos de Lula e FHC têm pontos em comum. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 12 janeiro 2010b.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2010.

RODRIGUEZ, J. R. Inverter o espelho: o direito ocidental em normatividades plurais. In: REIS, R. R. (.). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

ROSSI, C. Verdade e poder. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 14 janeiro 2010.

ROUSSEFF, D. **Carta Compromisso - Mensagem Dilma**. Brasília. 2010.

SAFFIOTI, H. **Gênero, Patriarcado, Violência**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SALOMON, M. Críticos tiveram 4 meses para mudar projeto, diz Vannuchi. **Folha de São Paulo - Acervo**, 09 janeiro 2010a.

SALOMON, M. Planalto admite falha, mas poupa Dilma. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 13 janeiro 2010b.

SANTOS JÚNIOR, B. D.; JAIME, M.; BARBOSA, M. A. R. Os Direitos Humanos: a luta pela democracia. In: FESTER(ORG), A. C. R. **Direitos Humanos: um debate necessário**, volume 1. São Paulo: Brasiliense, 2008.

SANTOS, B. D. S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Junho 1997.

SANTOS, G. A. Identidade e Conhecimento nas Sociedades Multiculturais: Pressupostos teóricos para a discussão sobre a identidade negra no Brasil. In: SANTOS ET AL. **Ética, pesquisa e políticas públicas**. São Paulo: Rubio.

SCHMIDT, V. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, p. 303-326, 2008.

SCHMIDT, V. Bringing Ideas and Discourse Back into the Explanation of Change in Varieties of Capitalism and Welfare States. **The Centre For Global Political Economy**, Sussex, p. 1-25, Maio 2008a.

SCHMIDT, V. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institucionalism'. **Political Science Review**, p. 1-25, 2010.

SCHMIDT, V. Institucionalism. In: _____ **The Encyclopedia of Political Thought**. [S.l.]: [s.n.], 2014. p. 1836-1839.

SCHWARTSMAN, H. Plano inchado tem origem na ONU. **Folha de S. Paulo - Acervo**, 13 janeiro 2010.

SIKKINK, K.; VALLING, C. B. O impacto dos processos judiciais de direitos humanos na América Latina. In: REIS, R. R. (.). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

SILVA, A. S. D. Memória, Consciência e Políticas Públicas: as Paradas do Orgulho LGBT e a construção de Políticas Inclusivas. **Revista Eletrônica de Psicologia Política**, 2011.

SILVA, A. S. D.; D'ADDIO, T. F. Homofobia, Violência e Direitos Humanos. In: ALMEIDA, M. B.; SILVA, A. S. D.; PEDRO, F. **Psicologia Política: debates e embates**. São Paulo: EDEACH, 2012.

SILVA, F. D. B. E. Fratura Exposta. **Folha de S. Paulo**, 11 janeiro 2010.

SOCIEDADE DAS NAÇÕES. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Habeas Corpus Act**, 1679. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/a-lei-de-qhabeas-corpusq-1679.html>>. Acesso em: 15 out. 2015.

SPINK, P. Análise de Documentos de Domínio Público. In: (ORG), M. J. S. **Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 123-151.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **Handbook of Qualitative Research**. [S.l.]: Sage Publications, 1994. p. 236-247.

STRALEN, C. J. V. Psicologia Política e Direitos Humanos. In: GUERRA, A., et al. **Psicologia Social e Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Edições do Campo Social, 2003.

SUÁREZ-GONZÁLES, M. **Psicología Política**. San José: UCR, 2008.

SUREL, Y. Relaciones entre la política y las políticas públicas. In: ROLANDO FRANCO, J. L. **Política y políticas públicas: en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: FLACSO, 2006.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - USP. **Tribunal Penal Internacional (Estatuto de Roma)**, 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Tribunal-Penal-Internacional/estatuto-de-roma-do-tribunal-penal-internacional.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP**, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

VANNUCHI, P. Os sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos no Brasil. In: REIS, R. R. (.). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

VIEIRA, J. R. Estado de Direito e o acesso à justiça: uma contribuição para o debate dos Direitos Humanos no Brasil. In: FESTER, A. C. R. (. **Direitos Humanos**: um debate necessário, volume 2. São Paulo: Brasiliense, 2008.

WEIMAR. **Constituição de Weimar 1919**, 1919. Disponível em:
<http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php>. Acesso em: 25 out. 2015.

WOLLSTONECRAFT, M. A Reivindicação pelos Direitos da Mulher, 1792.
Disponível em:
<<https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/785/vindication.pdf?sequence=1>>.

ZAVERUCHA, J. Justiça de transição. **Folha de São Paulo - Acervo**, 13 janeiro 2010.