

# Comissão Teotônio Vilela (CTV): direitos humanos e *vocação* militante<sup>1</sup>

*Fábio Silva Tsunoda* (USP)

## Introdução

A Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV), estudo de caso que ajuda a compor o objeto do presente trabalho, teve suas atividades iniciadas em 1983, quando um grupo composto por profissionais liberais, políticos profissionais, intelectuais e um padre - todos se apresentando como membros da sociedade civil - decide averiguar com maior cuidado um fato ocorrido no interior do Manicômio Judiciário de Franco da Rocha. O principal objetivo foi investigar e conceder atenção ao episódio iniciado com uma rebelião no manicômio, sua continuidade marcada pela entrada da ROTA – Rondas Ostensivas Tobias Aguiar – no local e cujo desfecho foi a morte de sete pessoas, incluindo um enfermeiro que trabalhava no local. Notadamente desastrosa, a ação do esquadrão especializado da polícia ocorreu em 9 de janeiro e a CTV realizou a sua primeira visita no dia 13 corrente<sup>2</sup>.

Além de averiguar as motivações do ocorrido, também iniciaram-se trabalhos de monitoramento e denúncia das condições a que os internos estavam sendo mantidos no local. As principais táticas para tanto haviam sido a publicação de excertos em jornais de grande circulação no país assim como a realização de auditorias que eventualmente contavam com as presenças de responsáveis pela gestão da secretaria de segurança pública e do diretor do manicômio-presídio. O relatório publicado ainda no calor do ocorrido, sugeria às autoridades públicas:

a) promover-se a responsabilização da PM pelo massacre (responsabilidade da corporação e de seus membros); b) promover-se a responsabilidade civil do Estado; c) suprir-se o hospital nas suas necessidades de pessoal e material; d) promoção de um tratamento racional, com funcionários em tempo integral, responsáveis pelas terapias aplicadas, com pesquisas e estudos a nível da psiquiatria da criminalidade; e) rediscutir o problema da subordinação administrativa (Secretaria de Saúde ou Justiça; f) rediscutir os critérios para o internamento; g) intensificar, mediante o concurso de juízes e promotores públicos locais, a fiscalização sobre as atividades do hospital. (Pinheiro & Braun, 1986).

---

<sup>1</sup> GT 02 – Antropologia, direitos civis e políticos

<sup>2</sup> Participaram da primeira visita: Antônio Cândido, Eduardo Suplicy, Fernando Gabeira, Fernando Milan, Hélio Bicudo, José Gregori, Margarida Genevois, Paulo Sérgio Pinheiro e Severo Gomes.

Pouco mais de um ano se passou e no dia 8 de maio de 1984 os membros da CTV retornaram à Franco da Rocha para uma nova visita de inspeção que apurou especialmente o andamento do inquérito que pretendia indiciar os policiais envolvidos no caso. Constatou-se que a morosidade esteve em todas as etapas do processo, os policiais ainda não estavam sendo devidamente investigados e as condições sanitárias do manicômio ainda deixavam muito a desejar. Estas informações foram disponibilizadas em relatório publicado na *Folha de S. Paulo*. Caso como este que inaugurou os trabalhos da entidade foram bastante corriqueiros na sua primeira década de existência. O contato com os presos foi uma das principais frentes de intervenção, contato este que se deu tanto por visitas *in loco*, como também por cartas que os próprios presos enviavam relatando e denunciando maus-tratos, abusos, prática de tortura, ou seja, violações de direitos humanos cometidas por omissão ou intenção do Estado.

Sua agenda de trabalho se diversificou muito ao longo de sua trajetória, tendo ela se envolvido com casos de violência no campo e na cidade, a exemplo dos massacres em Corumbiara e do emblemático de Eldorado dos Carajás, ocorridos respectivamente em 1995 e 1996, ambos os casos de violência rural; na Casa de Detenção do Carandiru, em 1992; a “Operação Castelinho”, em 2002. Também fez parte dessa agenda contemporânea a participação e articulação de campanhas cujos objetivos buscaram disseminar uma cultura de paz por meio de conscientização dos cidadãos e/ou do apoio às instituições capazes de promovê-la: dentre elas estão a *Ação pela Cidadania* que, iniciada em 1989, tinha a incumbência de articular entidades de diferentes setores, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Comissão Justiça e Paz (CJP) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), assim como o governo federal, focando principalmente na violência cometida contra indígenas. Outra campanha interessante foi o Movimento pela Defensoria Pública lançado em junho de 2002 em parceria com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe).

Nos primeiros anos de existência, outras pessoas passaram a compor o quadro de membros da CTV, alguns deles passando rapidamente, como Marilena Chauí, outros exercendo até hoje atuação muito presente, como Maria Helena Gregori, o Padre Agostinho Duarte e o médico João Baptista Breda. Teotônio Vilela, cujo nome inspira a entidade, participou da visita à Cadeia Pública de Campinas em 1983, mas uma grave doença rapidamente o silenciou para sempre. O forte caráter plural refletido pela diversidade de trajetórias de seus membros pode auxiliar na compreensão acerca do contexto político e social pelos quais o Brasil atravessou na época e que estimulou a proliferação de entidades congêneres.

Ao dividir a trajetória da CTV em dois momentos, o objetivo deste trabalho é contextualizar uma mudança nas estratégias de luta notada ao comparar a transição e consolidação democrática. A década de 1980, retratada aqui como *A perda da ingenuidade*, foi o momento em que houve a primeira tentativa de remoção do entulho autoritário e também de promover os direitos humanos na sociedade brasileira, a exemplo do que ocorreu na política de humanização dos presídios do governo Franco Montoro (1983-86). O segundo momento, iniciado após a promulgação da Constituição de 1988, sugere uma alternativa ao período anterior, quando os militantes de direitos humanos se especializam na matéria e passam a ocupar cargos governamentais para promover os direitos humanos.

Para tanto, a principal referência é a sociologia de Max Weber (1999b). As trajetórias da CTV e de seus membros fundadores inicialmente indicam, como mencionado, um processo de institucionalização de garantias acerca dos direitos humanos. E um dos focos mais notáveis é a “absorção”, tanto pela Constituição quanto pelo aparelho estatal, das demandas e reivindicações que alguns desses militantes dispuseram no acesso aos governos eleitos. Trata-se da redefinição da agenda da *administração pública*, buscando consolidar práticas de respeito aos direitos humanos, dos agentes encarregados de segurança pública à cúpula governamental, por meio de secretarias, agendas e políticas que caminham nessa direção.

O encerramento do último governo militar no Brasil marcou também o início do regime democrático que não encerrou a necessidade de dar sequência aos interesses demonstrados nas lutas democráticas pelos militantes. No entanto, o quadro político-institucional se modificou bastante, tendo assegurado direitos como de organização e manifestação que foram tão reprimidos. Desde que essas mudanças ganharam força, o objetivo foi consolidar no Estado brasileiro um projeto de ampliação das garantias, especialmente aquelas ligadas aos direitos civis. Emerge, assim, uma *situação de fato e um direito a ser aplicado novos* (idem: 69. *Grifos meus*). E, talvez o que seja mais determinante, servindo assim de referencial para a coleta e análise dos dados apresentados, está sintetizado na seguinte frase:

“o decisivo é sempre um novo *tipo de ação* que leva à mudança da significação do direito vigente ou à criação de um direito novo” (idem: p. 69. *Grifos meus*).

O “tipo de ação”, ao qual se refere Weber, deve ser considerado em duas dimensões. De um lado, a atuação da CTV e seus membros na elaboração e aplicação de políticas que definem, por exemplo, a Constituição de 1988, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e

os Programas Nacionais de Direitos Humanos, no âmbito federal, as Ouvidorias de Polícia, no estadual, e a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada em 2002 na cidade de São Paulo. Em segundo lugar, esse conjunto de comissões e secretarias ajuda a compor a ideia de uma ação que visa expansão das garantias institucionais e uma política estável dos direitos humanos, principalmente se considerarmos a atenção que os presidentes da República, desde Fernando Henrique Cardoso, estão dando ao tema.

Além do tipo de ação social focalizada neste projeto, a pesquisa também se valerá da noção de *vocação* empregada por Max Weber tal como aparece na *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, em que ele está conceitualmente amarrado à trajetória de Lutero. O que está em jogo é como o conceito de vocação adquire historicamente a noção de profissão conforme o processo de secularização das religiões do Ocidente em que a Reforma é um dos efeitos (vocação e profissão são ambas traduções adequadas para o *Beruf*).

Na era medieval, o trabalho intramundano seria a “base natural e indispensável da vida de fé, moralmente indiferente em si mesmo como o comer e o beber”. Mas o referido processo vai posicionando este trabalho intramundano em relação de oposição aos “conselhos evangélicos” (aspas do autor) do monacato católico, aumentando a “significação da vocação numa profissão” (Weber, 2004: 73). O excerto abaixo conclui o movimento que oferece novas formas de conceber a vocação e a profissão:

“o trabalho profissional mundano aparece como expressão exterior do amor ao próximo, o que de resto vem fundamentado de maneira extremamente ingênua e em oposição quase grotesca às conhecidas teses de Adam Smith, em particular quando aponta que a divisão do trabalho coage cada indivíduo a trabalhar para *outros*. Trata-se, como se vê, de argumento essencialmente escolástico que logo é abandonado, cedendo passo à referência cada vez mais enfática ao cumprimento dos deveres intramundanos como a única via de agradar a Deus em todas as situações, que esta somente e somente esta é a vontade de Deus, e por isso toda profissão lícita simplesmente vale muito perante Deus” (Weber, 2004: 73).

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa, não se trata de recompor o período ou o processo analisado por Weber. Conforme está demonstrado acerca da ideia de *vocação*, é interessante reiterar as possibilidades metodológicas de enfrentar uma ação social em mutação, em que a análise de longa duração permite identificar dois pontos a serem comparados frente às suas caracterizações sutis e explícitas (Cf. Weber, 2004). Durante a ditadura militar, os focos de militância (esquerda revolucionária e igreja católica) convergiram para a luta pelas liberdades democráticas e o passo adiante foi a construção do Estado de Direito através da ampliação do debate acerca da relação entre democracia e direitos humanos, bem como a renovação do funcionalismo e das políticas de Estado nesta

área. Serve como hipótese a passagem de uma militância por vocação para uma militância por profissão, chegando ao ponto de, nos dias atuais, existirem carreiras que abranjam tais condições, existentes principalmente em organizações da sociedade civil, exercendo muitas vezes funções burocráticas que exijam conhecimento especializado em direitos humanos<sup>3</sup>.

### **A perda da ingenuidade, 1983-88**

Sucedendo a Lei de Anistia na transição democrática, em 1983, Franco Montoro, filiado ao PMDB, tomou posse do governo de São Paulo (1983-1986), tendo sido estas as primeiras eleições diretas e livres em São Paulo desde Ademar de Barros em 1963. Montoro já havia sido eleito deputado federal no pleito de 1966 e senador em 1970 e 1977, ambos pelo MDB. O então governador sempre demonstrou forte tradição humanística, influenciado pelos contatos com Alceu Amoroso Lima e Jacques Maritain, este tido como seu mentor intelectual. Uma das grandes medidas implementadas por Montoro está relacionada às condições insalubres a que os presos estavam sendo submetidos no conjunto carcerário do estado. Delegou a José Carlos Dias a Secretaria de Justiça, e a Secretaria de Segurança Pública foi ocupada por Manoel Pedro Pimentel, Miguel Reale Jr., Michel Temer e Eduardo Augusto Muylaert Antunes, respectivamente, incumbindo-os do que ficou conhecido como “política de humanização dos presídios”<sup>4</sup>.

Esta orientação política deveu-se muito ao papel desempenhado pelos militantes políticos na retomada democrática. O próprio José Carlos Dias atuou como militante durante a década de 1970, tendo sido membro da Comissão Justiça e Paz em momentos posteriores à fundação. O trabalho efetivo desempenhado no sistema prisional englobava a criação de vagas em presídios para reduzir a superlotação, criação das “Comissões de Solidariedade”, composta por presos cuja finalidade era abrir um canal de comunicação entre a direção e os presos, com o objetivo de respeitar os direitos dos presos e indiretamente acolher denúncias de maus tratos e torturas (Teixeira, 2006).

---

<sup>3</sup> São exemplares entidades como a Conectas Direitos Humanos, a Justiça Global e o Cejil – Centro pela justiça e o direito internacional. Todas elas possuem um sólido quadro administrativo e privilegiam ações ligadas à política externa e o direito internacional, através de denúncias realizadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), como a Justiça Global e o Cejil, ou por meio de fortalecimento de democracias emergentes e ampliação de garantias institucionais, como a Conectas.

<sup>4</sup> As sucessivas trocas na Secretaria de Segurança Pública deram-se principalmente devido ao descontentamento manifestado pela opinião pública e pelos agentes de segurança pública acerca da política de Montoro. O último deles, Eduardo Muylaert, acabou por acumular as atribuições da Secretaria de Justiça, após José Carlos Dias ter sido afastado pelas mesmas razões.

O plano de governo de Montoro foi bastante enfático quanto à reforma da polícia. No documento resumido, a *Proposta Montoro*, havia menções acerca da pouca eficiência da polícia civil, especialmente demarcada pela sua estrutura interna autoritária, vulnerável à corrupção, e que causava medo à população. Dentre suas propostas estavam a reforma da Corregedoria da Polícia Civil e da cúpula da hierarquia policial. Quanto à polícia militar, o objetivo era torná-la mais eficiente e menos violenta, tarefa esta demandou enfrentamento de problemas político-institucionais, tendo em vista a subordinação desta às forças do Exército (Caldeira, 2000: 164).

Entretanto, antes do término do mandato de Montoro estas políticas de humanização do ambiente carcerário foram desativadas, devido às reações contrárias desencadeadas principalmente pelos profissionais que compunham os quadros administrativos da segurança prisional, como os juízes e guardas. Não foram poucos os recursos utilizados para evidenciar e contrariar as medidas perfiladas por José Carlos Dias. Segundo Góes (1991), motins estimulados por guardas das penitenciárias (p. 30), dificuldade administrativa de juízes cumprirem do Novo Código de Execuções Criminais<sup>5</sup>, que inibiu direitos de revisão de penas e a possibilidade de atribuir benefícios aos presos (p. 31) e, talvez o fato mais contundente, a divulgação da existência de uma organização criminosa, os “Serpentes Negras”, que atuaria nas prisões sob o respaldo da Secretaria de Justiça, foram elementos que compuseram o cenário (p. 33). Em 1986, em meio à campanha para eleições municipais, delegados de polícia assinaram manifesto criticando publicamente a política de segurança de Montoro. Este é o cenário basicamente constituído em torno da tensão entre promoção e resistência aos direitos humanos em meados da década de 1980, que se mostrou um caminho bastante árduo e com inúmeros obstáculos que culminaram em frequente adiamento no início da implementação de uma agenda governamental para neste domínio dos direitos humanos.

Na área da segurança pública, o governo Montoro procurou dar continuidade aos sucessos que a militância em direitos humanos vinha adquirindo, ainda que a sua realização mais ampla estivesse por depender da inserção destes ideais no aparelho burocrático do Estado. A luta pelas liberdades democráticas ocorrida nos anos mais opressivos do regime militar passou por certa reorientação em suas táticas e propósitos, buscando assim uma inserção sistemática de seus objetivos na administração democrática do Estado.

A política de humanização afetava os privilégios que os guardas se concederam em meio ao descaso do poder público, fato que deu início às retaliações (Góes, 1991). Os guardas

---

<sup>5</sup> Publicado em 13 de julho de 1984, o Novo Código de Execuções Criminais trouxe medidas como a possibilidade de cumprimento de penas fora da prisão e regulamentava o trabalho dos presos na prisão.

então começaram a agir em nome da mudança que lhes parecia como ameaça. Através de denúncias encaminhadas à imprensa sobre o clima de pressão que instaurado nas cadeias com as freqüentes visitas promovidas pela secretaria de justiça, foi sendo alimentado um ambiente de aberta oposição. Os tumultos e motins que ocorreram foram atribuídos quase que exclusivamente à política de Dias. Como já referido anteriormente, o descaso dos juízes em cumprir as novas medidas na área de execuções criminais acirrou ainda mais a tensão já bastante acentuada naquele momento.

Historicamente, desde a formação da sociedade nacional o aparelho burocrático do Estado esteve sob controle e influência dos grupos de maior poder e prestígio social, nos quais recrutaram ocupantes dos cargos decisórios que contribuíram para a profissionalização dos quadros administrativos (Adorno, 1988). Durante a gestão de Montoro, as instituições estatais brasileiras atravessaram profundo processo de reorganização, tendo em vista a gradual dissolução do regime militar e a tentativa de constituir um Estado pautado em garantias e liberdades democráticas, como teria acontecido em países da Europa e nos Estados Unidos. Nas áreas afetas à segurança pública, com forte herança autoritária, a carência de infraestrutura e os déficits de modernização permaneceram mesmo após a transição democrática, comprometendo o monopólio estatal da violência (Adorno, 2005). No Brasil de modo geral e no estado de S. Paulo em particular, esses déficits e carências influíram nas resistências que se opuseram à política de humanização dos presídios. Era forte o receio, entre os guardas da prisão, que essa política contribuísse para a perda de autoridade e de suas prerrogativas nas tarefas de controle social, assim como perda de privilégios conquistados ao longo de anos de domínio quase absoluto, sem restrições por parte do poder público.

Desta forma, a política de Dias e Montoro se configurou não apenas como uma tentativa de humanização, mas também de *modernização* do sistema prisional, em que se buscava a constituição de uma instituição mais transparente, a implantação de ideais ressocializadores, maior controle da atividade dos guardas e das condições a que os presos estavam submetidos (Cf. Teixeira, 2006), afetando assim toda a forma de dominação que consolidava a relação dos guardas com a prisão e os presos. Ou seja, tratava-se de uma tentativa do Estado de consolidar sua influência nas prisões tendo em vista a erradicação de focos de violência (física ou psicológica) que se manifestavam nas bordas de seu aparato administrativo.

Esta possivelmente é uma das causas do descontentamento, mas não do insucesso da política penitenciária em questão. Até o momento, os direitos humanos no Brasil estavam sendo implementados sob uma perspectiva bastante diferente, mais diretamente associada à

restrição dos direitos políticos e à política repressiva dirigida contra a dissidência política da ditadura militar. Revolta nas ruas, proximidade com os presos políticos, personagens de reconhecida notoriedade, artistas e intelectuais se colocando na linha de frente nos embates contra a ditadura.

O governo Montoro demonstrou que a militância em direitos humanos deveria se modificar para atuar no contexto político recém iniciado, e esta mudança, como se verá, caminhou pela institucionalização dos direitos humanos na administração burocrática do Estado brasileiro. Para se pensar melhor esta mudança, basta perceber que inúmeros artigos publicados em revistas especializadas e coletâneas de direito e ciências sociais, que buscam sistematizar a transição e consolidação democrática, introduzem o tema com o seguinte raciocínio:

“Durante as transições democráticas na América Latina nos anos 80 havia a grande esperança de que o fim das ditaduras significasse a consolidação do Estado de Direito. O retorno ao governo civil trouxe consigo também a expectativa de que a proteção aos direitos humanos obtida para os dissidentes políticos no final do regime autoritário seria estendida a todos os cidadãos” (Pinheiro, 2000: 11).

O trecho supracitado foi retirado da introdução realizada por Paulo Sérgio Pinheiro a uma das coletâneas de maior impacto sobre as pesquisas sobre direitos humanos e violência na América Latina, e representa as constatações acerca de como alguns atores sociais da década de 1980 estavam lidando com o fim do regime militar, entre estes o próprio Paulo Sérgio. A crença em uma saída automática das forças autoritárias e a consequente irradiação dos direitos humanos no país ilustram o que estou chamando de *perda da ingenuidade*, conforme apareceu no subtítulo. Apesar do cunho pejorativo que o termo usualmente carrega, não se trata caracterizar os defensores da democracia e dos direitos humanos de pessoas despreparadas ou que realizaram uma leitura excessivamente equivocada da realidade.

A transcrição abaixo retrata com certa clareza o sentido pretendido com o uso da referida sentença para contextualizar o momento histórico. Ela foi retirada da *Consideração Intermediária*, onde Max Weber demonstra o processo de racionalização ocidental que motivou a constituição e, por conseguinte, o choque de esferas sociais (econômica, política, erótica e intelectual) que perpassam a vida cotidiana, tomando como ponto de partida as visões de mundo extra e intramundanas, que motivam comportamentos ascéticos e contemplativos no culto religioso.

“Pois a racionalização e a sublimação consciente das relações do homem com as diferentes esferas de bens exteriores e interiores, religiosos e profanos, na sua posse levaram a que se tornassem *conhecidas*, nas suas coerências intrínsecas, as *leis internas próprias* de cada uma das esferas e, por via disso, estas se deixassem entrar naquelas tensões entre umas e outras que haviam permanecido ocultas enquanto a relação com o mundo exterior era pautada pela ingenuidade primordial” (Weber, 2006: 323. Grifos do autor).

O sentido aqui empregado por Weber diz respeito ao processo de “intelectualização” que as esferas da vida atravessaram com o surgimento do mundo moderno, ou seja, o trabalho de elaboração e consolidação de regras – tácitas ou não – capazes de servir como referencial de organização de determinada esfera. Assim, a *perda de ingenuidade*, que se relaciona aos militantes, possui conotação na forma como se passou a problematizar os direitos humanos no Brasil. A contundente oposição às forças autoritárias presentes no Estado se mostrou pouco eficaz e foi necessário expurgá-las “de dentro”: buscando acesso à administração burocrática do Estado e positivando e disseminando a validade dos direitos humanos de forma mais acessível e prática, *intelectualizando* as forças democráticas e o próprio Estado, atribuindo novas concepções de participação da sociedade civil e gestão política do país.

A CTV inicialmente também compartilhou da *ingenuidade* mencionada, mas isto não significa que ela se posicionou apaticamente frente à continuidade dos arbítrios que caracterizou a política repressiva do regime militar. A aposta em uma prática com extensa repercussão na mídia possui analogias com o debate posto na década que antecedeu o fim do regime militar. O objetivo era denunciar os abusos cometidos no tratamento de presos e internos, posicionando-se contra as violações cometidas pelo Estado, tanto no que se refere à omissão – diagnosticada pelas precárias condições de trabalho dos funcionários e de insalubridade – como na morosidade do sistema de justiça para responsabilizar autores de violência e de graves violações de direitos humanos por ocasião de intervenções nas quais ocorreram massacres. Desta forma, os membros da CTV entravam em choque direto com carcereiros e diretores das unidades visitadas, ameaçando o domínio deles.

### **A vocação militante**

O processo de incorporação dos direitos humanos na Constituição Federal de 1988 tem início no período compreendido pela descrição anterior, momento em que a sociedade civil, dividida em diversos focos de atuação, exerceu pressão sobre o Congresso Nacional que detinha a tarefa de promulgar o documento. As tensões ocorrem em meio a uma disputa acerca do processo pelo qual a Constituição Federal seria promulgada, especialmente

após da decisão de José Sarney, Presidente da República, de conceder poderes ao Congresso para tal fim, ao invés de instituir uma Assembleia Constituinte exclusiva<sup>6</sup>. No decorrer destes embates, surge em 1988 a *Carta Magna* que ficou conhecida como *Constituição Cidadã*, devido à recepção que ela sugere acerca de mecanismos de proteção dos direitos humanos. Apesar do insucesso em conseguir uma comissão exclusiva e soberana para o projeto constitucional, a mobilização foi canalizada na Assembleia criada no âmbito do Poder Legislativo, principalmente articulada em dois grupos mais expressivos: o *Movimento Nacional pela Constituinte* e o *Pró-Participação Popular na Constituinte*, criados no Rio de Janeiro e em São Paulo, respectivamente (Brandão, 2009: 17).

Essas fontes de mobilização não se caracterizaram exclusivamente pela pressão popular e avançaram na formação de quadros especializados com conhecimento específico acerca das matérias em questão. No que compete aos direitos humanos, Sérgio Adorno (2009: 201) oferece um caminho interessante para indagar a situação da administração política do final da década de 1980, conferindo a ela importância significativa uma vez que o objetivo era a remoção do “entulho autoritário”. Sua descrição faz emergir uma pista interessante para percorrer a relação sugerida na armação conceitual deste trabalho:

“Nela [Assembleia Constituinte], destacaram-se juristas e os operadores do mundo do direito, seguramente os grupos profissionais mais qualificados para traduzir as demandas da sociedade civil em preceitos constitucionais [...] Do mesmo modo, esse exame [dos anais da Assembleia Constituinte] aponta a existência de poderosas forças conservadoras, comprometidas com os próceres da ditadura militar, que se opuseram com tenacidade à introdução de preceitos inspirados nos direitos humanos” (Adorno, 2009: 201).

A formação de pessoal com conhecimento especializado em direitos humanos recebeu atenção cada vez maior no Brasil e no exterior, com o passar da década de 1980, a exemplo do que ocorreu com o fluxo de incentivos da Fundação Ford. Os trabalhos da Fundação passaram por uma mudança de perspectiva, ressaltando uma orientação clara na promoção dos direitos humanos que convergia principalmente para a efetivação do Estado de Direito e da sociedade democrática. Além disto, houve a formulação de um programa distinto de direitos humanos, cuja meta era, além da inclusão social de grupos vulneráveis, “promover estudos e análises com vista à remoção do entulho autoritário e ao ajustamento das instituições ao modelo democrático de sociedade e de Estado” (Adorno & Cardia, 2002: 205).

---

<sup>6</sup> Para compreender as mobilizações da sociedade civil em torno da Assembleia Constituinte, ver MICHELIS, Carlos et al. (1989).

É parte deste mesmo processo uma mudança no conteúdo de direitos que dizia respeito ao Estado, e a Constituição de 1988 foi de fato um marco na história brasileira devido à sua franca recepção<sup>7</sup>. Com ela adveio a ideia de uma ordem jurídica típica de Estados pró-ativos, com papel forte, definido e claro na elaboração e aplicação de políticas públicas em parceria com a sociedade civil. O processo de incorporação dos direitos humanos pelo Estado – ao menos no sentido aqui empregado – teve na Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), um dos seus pontos mais decisivos. A esta coube pressionar os Estados-membros a elaborarem planos específicos de direitos humanos, além de representar um marco na atuação de organizações da sociedade civil na elaboração dessas políticas. Foi no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso que esta orientação se tornou explícita, ao elaborar e publicar o I Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996<sup>8</sup>. Neste caso, é ilustrativo o comentário de Fernando Henrique, realizado em 1995, que aponta o caminho pelo qual as políticas nacionais deveriam se orientar: “Chegou a hora de nós mostrarmos, na prática, num plano nacional, como é que nós vamos lutar para fazer com que os direitos humanos realmente sejam respeitados” (Pinheiro & Mesquita Neto, 1997: 122).

No atual estágio desta pesquisa, pouco se pode afirmar acerca dos efeitos reais deste Programa nas relações sociais no Brasil, ou mesmo do grau de respeito aos direitos humanos. O fato é que ele sinaliza para uma “ruptura” com as ações que estavam sendo praticadas, por meio de mecanismos que buscam interferir na persistência das graves violações. Ao lançar o PNDH I, o “governo federal apontou na direção da reconstrução do Estado e da sociedade brasileira, procurando deixar para trás o Estado autoritário, sem caminhar na direção do Estado mínimo neoliberal ou da crise de desintegração do Estado” (Pinheiro & Mesquita Neto, 1997: 124).

O PNDH propõe parcerias capazes de produzir avanços na promoção dos direitos humanos, especialmente aquelas formadas entre o governo e entidades da sociedade civil. É assegurada à sociedade civil parcela importante de responsabilidade e oferecendo institucionalizado e legítimo de reivindicações junto ao Estado – notadamente no que compete à promoção e proteção dos direitos humanos, por meio de uma política clara e definida como objeto de planejamento governamental (Cf. Piovesan, 2010: 390).

O governo FHC, se considerado ilustrativamente por meio do PNDH, reflete uma consequência daquele processo de intelectualização em torno dos direitos humanos iniciado

---

<sup>7</sup> A garantia da indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos, bem como a especificação do sujeito de direito, passam a ser pontos decisivos das responsabilidades do Estado (Piovesan, 2010: 386).

<sup>8</sup> Além desta, o Programa Nacional de Direitos Humanos possui ainda outra duas edições, lançadas em 2002 e 2009, respectivamente.

na transição democrática. Encerrado o momento que predominava “a esperança de que o fim da ditadura significasse a consolidação do Estado de Direito”, um dos caminhos tomados para a efetivação dos direitos humanos foi assegurá-lo em âmbito governamental, anunciando a necessidade de uma racionalidade formal (Cf. Weber, 1999) como primado das garantias fundamentais. São significativas as trajetórias de Paulo Sérgio Pinheiro e José Gregori, membros fundadores da CTV, que exerceram participação clara e direcionada no governo federal.

Na análise cronológica, este novo momento – em que a CTV teve participação direta na elaboração dos planos – demarca uma segunda etapa dos trabalhos institucionais. Se, inicialmente, o foco das atenções e ações do grupo era a observância de graves violações de direitos humanos em instituições fechadas, na década de 1990 houve um redirecionamento da atuação, especialmente influenciados pela recepção dos direitos pela Constituição de 1988 e pelos processos decisórios contidos da Conferência de Viena de 1993. Foram incorporadas demandas que se complementaram àquelas suscitadas pelas violações ocasionadas por agentes do Estado, a saber, a omissão do Estado em garantir a universalização dos direitos humanos, conforme os tratados internacionais recepcionados no Brasil reivindicam. As características que parecem inspirar essa redefinição compõem o argumento de Caldeira (2000: 375) acerca da persistência da “democracia disjuntiva no Brasil marcada pela deslegitimação do componente civil da cidadania: sistema judiciário ineficaz, a justiça é exercida como um privilégio da elite, os direitos individuais e civis são deslegitimados e as violações dos direitos humanos (especialmente pelo Estado) se tornam rotina”. Conjugam-se dois elementos essenciais que vão nortear e servir de inspiração valorativa para a construção e inserção de quadros de recursos humanos na administração burocrática do Estado.

### **Referências bibliográficas**

ADORNO, Sérgio (1988). **Os aprendizes do poder**. Rio de Janeiro, Paz e Terra

\_\_\_\_\_ (2005). Le monopole étatique de La violence: Le Brésil face à l’héritage occidental. **Cultures & Conflits**, n. 59.

\_\_\_\_\_ (2009). Direitos Humanos. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. Ruben Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão (orgs). São Paulo: Hucitec/Anpocs.

ADORNO, Sérgio; CARDIA, Nancy (2002). Das análises sociais aos direitos humanos. In: **Os 40 anos da Fundação Ford: uma parceria para a mudança social**. Nigel Broke, Mary Witoshynsky (orgs). São Paulo/Rio de Janeiro: Edusp/Fundação Ford.

BRANDÃO, Lucas C. (2009). A luta pela cidadania no Brasil. **Revista Plural**. V. 16, n. 2.

CALDEIRA, Tereza (2000). **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: EDUSP.

GÓES, Eda M. (1991). **A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986**. Dissertação de Mestrado em História. Faculdade de Ciências e Letras de Assis/UNESP.

MICHELIS, Carlos et al (1989). **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PINHEIRO, P.S (2000). O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina. In: **Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina**. Juan E. Méndez; Guillermo O'Donnell; Paulo Sérgio Pinheiro (orgs). São Paulo: Paz e Terra.

PINHEIRO, P.S; BRAUN, Eric (1986). **Democracia x Violência: reflexões para a constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PINHEIRO, P.S; MESQUITA NETO, Paulo (1997). Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**. V. 11, n. 30.

PIOVESAN, Flávia (2010). **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva.

WEBER, Max. (1999a). Conceitos sociológicos fundamentais. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: EdUNB: São Paulo: Imprensa Oficial. Vol. 1.

\_\_\_\_\_ (1999b). Sociologia do direito. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: EdUNB: São Paulo: Imprensa Oficial. Vol. 2.

\_\_\_\_\_ (2004). **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_ (2004). **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix.

\_\_\_\_\_ (2006). Consideração Intermediária. Teoria dos graus e orientações da rejeição religiosa do mundo. In: **Sociologia das religiões e Consideração Intermediária**. Rafael Gomes Filipe (org). Lisboa: Relógio D'Água.