

## **As políticas interna e internacional dos direitos humanos no Brasil: «Glasnost sem Perestroika?»**

**Francisco Panizza | Alexandra Barahona de Brito**

Professor de Política no Departamento de Governo da London School of Economics |  
| Investigadora independente sobre os direitos humanos e as transições democráticas na América Latina, bem como sobre as relações entre a América Latina e a Europa

### **Introdução**

As graves e sistemáticas violações dos direitos humanos na América Latina têm sido associadas aos regimes militares autoritários que governaram, da década de setenta em diante, Estados como a Argentina, Chile e Uruguai, ou Estados onde se desenrolam conflitos armados e outras formas de violência politicamente motivada como a Colômbia e o Peru. A democracia brasileira tem, apesar da ausência de conflitos armados, contudo, coexistido, desde o seu estabelecimento em 1985, com sérias e persistentes violações dos direitos humanos principalmente as que dizem respeito ao direito à vida.

É difícil dar conta, de forma detalhada, do estado dos direitos humanos no Brasil democrático. Não existem dados estatísticos seguros sobre os crimes contra o direito à vida visto que, frequentemente, as circunstâncias das mortes e a identidade dos perpetradores não são reveladas com clareza<sup>1</sup>. Não obstante, têm sido constantemente participadas graves violações dos direitos humanos, em especial contra o direito à vida, as quais têm vindo a aumentar desde 1985. No Estado de São Paulo, por exemplo, as mortes por homicídio aumentaram 113 por cento entre 1980 e 1994 e só na cidade estas mortes aumentaram 163 por cento entre 1983 e 1994. Estima-se que o Brasil possua actualmente a terceira maior taxa de assassinatos das Américas, após a Colômbia e a Jamaica, e que o homicídio seja a causa principal de morte violenta entre os jovens com menos de 18 anos<sup>2</sup>.

Sob o regime autoritário, as violações de direitos humanos eram o produto de um plano deliberado e altamente centralizado, apoiado pelo Estado, que pretendia eliminar aqueles que eram considerados politicamente «subversivos» ou «inimigos do Estado»<sup>3</sup>. Desde a transição para a democracia, contudo, houve mudanças fundamentais nas relações entre perpetradores e autoridades estatais, na identidade das vítimas, nos motivos por detrás dos crimes e no contexto político e social em que estes ocorrem. Embora as autoridades centrais do Estado tenham deixado de orquestrar, deliberadamente, estratégias de repressão, os agentes estatais ainda carregam uma pesada carga de responsabilidade pelas graves violações dos direitos humanos<sup>4</sup>.

Nas áreas urbanas os perpetradores são maioritariamente forças policiais civis e, particularmente, militares quer se encontrem em funções ou não; membros de esquadrões da morte, os quais incluem frequentemente agentes da polícia, bem como membros dos chamados justicieros. Em 1991, por exemplo, agentes da polícia de São Paulo mataram 1140 civis no decorrer das suas funções – um quarto da totalidade de mortes violentas nesse ano, e em 1996 foi registada uma média de mais de 21 mortes diárias na área metropolitana de São Paulo<sup>5</sup>. Nas zonas rurais os perpetradores são também, normalmente, polícias militares ou agentes da polícia fora de serviço, grande parte das vezes agindo como pistoleiros contratados por proprietários rurais acusados de evicção

dos camponeses das terras ocupadas, reprimindo demonstrações por parte dos camponeses sem terra ou através da eliminação de líderes rurais «desordeiros»<sup>6</sup>.

Como acima se indica, as vítimas da violência já não são principalmente dissidentes políticos de classe média que eram o objecto da repressão ditatorial, mas os pobres ou os sectores mais desprivilegiados da sociedade<sup>7</sup>. Nas zonas urbanas, as vítimas mais comuns da violência são as pessoas que vivem à margem da sociedade – uma categoria heterogénea de «indesejáveis», incluindo criminosos comuns, moradores de favelas e meninos da rua, ao passo que nas zonas rurais as vítimas são, na sua maioria, líderes sindicais rurais e camponeses sem terra.

Os crimes urbanos contra os direitos humanos estão cada vez mais associados ao emergente universo de violência que rodeia o tráfico de droga, ao crescente receio público do aumento das taxas de crime e ao uso excessivo da força por parte dos agentes da polícia contra suspeitos criminais. Em anos recentes, as actividades dos esquadrões da morte têm sido associadas às guerras de poder entre gangs da droga bem como entre estes e a polícia. No Rio de Janeiro, por exemplo, estima-se que as mortes relacionadas com a droga correspondam a 60 por cento da totalidade de homicídios voluntários cometidos em 1992<sup>8</sup>. Nesta luta contra o crime, frequentemente são confundidas as linhas entre polícias e policiados. Os moradores das favelas são quem mais frequentemente são sujeitos à repressão retaliadora da polícia, apanhados no fogo cruzado resultante das teias de cumplicidade, colaboração e rivalidade entre agentes da polícia e traficantes de droga. Em Agosto de 1993, por exemplo, na favela de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, 21 pessoas foram mortas por 30 membros da força policial, os quais se encontravam de cara tapada e fortemente armados. O ataque foi, segundo relatos, cometido como vingança pela morte, dois dias antes, de quatro agentes da polícia militar, alegadamente assassinados por traficantes de droga estabelecidos nessa favela. De forma semelhante, em Fevereiro de 1997, cinco agentes da polícia de uma unidade militar de elite, de São Paulo, foram acusados da execução extrajudicial de 13 pessoas, alegadamente como punição pela recusa dos traficantes de droga em lhes pagar subornos<sup>9</sup>.

Nas zonas rurais, as violações dos direitos humanos estão relacionadas com a luta pela terra, produto de crescentes tensões entre posseiros e proprietários de terras e, mais recentemente, da crescente confrontação entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (mst) e proprietários de terras, particularmente nos Estados nortenhos do Pará e Goiás – numa área conhecida como O Bico do Papagaio –, se bem que em 1990 a violência se tenha estendido a Estados sulistas tal como Rio Grande do Sul<sup>10</sup>. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (cpt), 1681 camponeses e líderes rurais foram mortos entre Janeiro de 1992 e Janeiro de 1994<sup>11</sup>.

O Governo Federal não tem sido indiferente à persistência dos crimes contra o direito à vida e à seriedade da situação dos direitos humanos no Brasil sob regime democrático; desde 1985 que sucessivos governos têm posto em relevo o perfil das questões de direitos humanos quer a nível interno quer externo, reconheceram o problema dos direitos humanos com uma crescente abertura, entrando em diálogo com organizações de direitos humanos internacionais e internas, e promovendo iniciativas para pôr termo aos abusos de direitos humanos. De facto, as autoridades federais e, em particular, o Governo, têm lentamente progredido para além daquilo que Paulo Sérgio Pinheiro denominou a «política da vergonha» – essencialmente guiados pela necessidade de serem entendidos como agindo de forma directa na sequência dos atentados aos direitos humanos e levando

pouco em consideração a orientação política – no sentido da elaboração de políticas adequadas e que visam debruçar-se sobre o problema dos direitos humanos, particularmente desde 1993 em diante. Estes esforços culminaram com o Programa Nacional de Direitos Humanos (pndh) lançado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso a 13 de Maio de 1996, o primeiro programa do género lançado na América Latina, o terceiro do seu tipo no mundo. Este veio renovar as esperanças na capacidade de uma política de aproximação compreensiva para pôr termo à corrente de violações dos direitos humanos<sup>12</sup>.

É objectivo deste artigo examinar a forma como os governos sucessivamente eleitos desde 1985 têm lidado com o problema dos direitos humanos no Brasil. Demonstrar que de uma política interna inicialmente reaccionária se tem gradualmente avançado para uma estratégia mais pró-activa no decorrer das últimas décadas e que de uma atitude defensiva a nível internacional se mudou para uma postura de compromisso. Apesar destes desenvolvimentos positivos, demonstrar que, embora a política internacional de direitos humanos brasileira tenha sido altamente bem sucedida, os esforços internos feitos até à data para pôr termo às violações dos direitos humanos têm falhado. Isto passa-se essencialmente devido às diferenças no universo institucional e político no qual as políticas interna e internacional são elaboradas e implantadas. A nível interno, a capacidade do Governo Federal para controlar a implementação e os efeitos da política doméstica é limitada pela autonomia de que gozam as autoridades a nível local e a nível estatal, forças policiais e judiciais, as quais desempenham um papel central no drama dos direitos humanos no Brasil.

É normalmente a polícia militar, por exemplo, que opera sob o controlo dos governadores estaduais, quem é responsável pela maioria das mortes ilegais e uso excessivo da violência. O poder judicial nos Estados é normalmente submetido a maior pressão por parte de proprietários de terras e políticos, em particular nas zonas rurais onde os crimes de direitos humanos relacionados com a propriedade rural são preocupantes. De facto, o poder das elites locais, particularmente no Norte e Nordeste, está em grande parte baseado na execução selectiva do preceito da lei, e na sua habilidade para se colocarem acima da lei, uma característica fulcral das políticas tradicionais, tal como o é a imprecisão da separação entre força privada e estatal<sup>13</sup>. As forças policiais locais estão normalmente ao serviço de proprietários rurais e executam a «lei da força» tal como é estabelecida pelos mesmos. Assim, Estado ou autoridades locais falham constantemente na protecção adequada das vítimas não tendo capacidade, ou vontade, para punir os perpetradores, muitas vezes porque existem laços de cumplicidade<sup>14</sup>. Nas zonas urbanas, as autoridades locais e estatais também frequentemente toleram as actividades dos esquadrões da morte e grupos de extermínio nos quais, muitas vezes, participam agentes da polícia, estando ou não a exercer funções<sup>15</sup>. Polícias locais foram acusados de cumplicidade com os esquadrões da morte por exemplo na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro; indivíduos condenados por assassinatos executados aquando da sua participação em esquadrões da morte trabalharam abertamente para políticos locais que utilizam frequentemente o poder dos justicieros sobre a população local para angariar votos e intimidar potenciais opositores<sup>16</sup>.

De facto, a evidência disponível indica claramente que o nível de violência policial está relacionado de perto com as políticas de segurança dos governos estaduais e com os sinais políticos que a polícia recebe dos secretários Estaduais de Segurança Pública. De

acordo com dados oficiais, entre Maio de 1995 e Maio de 1996, a polícia militar do Rio de Janeiro havia morto uma média de 21 pessoas por mês, em contraste com a média de 3 nos cinco meses precedentes; o aumento foi atribuído à política do secretário Estadual de Segurança Pública, general do Exército na reforma, Nilton Cerqueira, baseada na ordem para «disparar primeiro, perguntar depois», e em incentivos materiais, através dos quais os agentes policiais receberiam um bônus por «actos de coragem» se fossem apresentadas provas da morte de alegados delinquentes. Entre Maio de 1995 e Abril de 1996, 179 agentes da polícia do Rio de Janeiro foram promovidos em virtude de incidentes nos quais 72 civis e seis agentes da polícia foram mortos<sup>17</sup>. Em São Paulo, por outro lado, o governador Mário Covas tem-se esforçado no sentido de implementar reformas para pôr termo às violações de direitos humanos por parte da polícia. Foi instalada uma Ouvidoria da Polícia, os agentes da polícia que estejam envolvidos em tiroteios fatais podem perder os seus empregos, serão obrigados a ter consultas psicológicas bem como a frequentar cursos de lei criminal e policiamento da comunidade. Desde que se deu a implementação destas políticas o número de civis mortos pela polícia tem vindo a cair progressivamente. Enquanto que em 1992 a polícia militar matou 1190 civis em São Paulo, em 1996 os números baixaram para 183 e 137 nos oito primeiros meses de 1997<sup>18</sup>.

Por contraste, o universo institucional no seio do qual se desenvolve a política internacional de direitos humanos é diferente, essencialmente porque o Governo Federal tem quase o controlo total sobre a elaboração e implementação das políticas; sendo assim, o domínio da construção política de direitos humanos é mais simples e menos conflituosa porque não opera dentro do complexo e fragmentado universo institucional e político em que se desenrola a política interna de direitos humanos. Para mais, como não representa, até agora, um desafio directo aos protagonistas e instituições que desempenham um papel fulcral na dinâmica brasileira de violência, esta é mais facilmente «absorvida» pelos agentes internos. De facto, enquanto que a resistência política e institucional à política interna de direitos humanos é firme, na política externa as condições internacionais nas últimas décadas têm sido largamente favoráveis ao desenvolvimento de uma atitude mais positiva para com as questões de direitos humanos.

Este artigo procura também demonstrar que, dada a diferença fundamental entre o universo em que ocorrem as políticas interna e externa de direitos humanos, existe uma distância entre a realidade dos direitos humanos ao nível interno e a «imagem» que a política internacional de direitos humanos do Brasil projecta para o mundo exterior; enquanto que a política interna brasileira se confronta com as realidades de uma democracia frágil onde cidadania exclui uma grande parte da população – mais notavelmente as vítimas de violações dos direitos humanos –, a sua política internacional dá a ideia de uma nação moderna que participa na «comunidade democrática de nações». O desenvolvimento de uma sofisticada estratégia de compromisso positivo no campo internacional tem, sem dúvida, contribuído para isso e tem sido um produto da «internacionalização» dos valores e do discurso da democracia, dos direitos humanos e da igualdade perante a lei. Conquanto que tal seja verdade, é um desenvolvimento positivo. No entanto, a «distância» existente entre a «glasnost» e a «perestroika» e o facto de, até à data, o Brasil ter praticado a primeira sem efectivamente empreender esta última, pode eventualmente desacreditar as suas políticas de direitos humanos tanto interna como internacional.

## A resposta estabelecida pelo Estado às violações dos direitos humanos

### **O regime militar e as reivindicações dos defensores dos direitos humanos: recusa, justificação e amnistia**

Sob regime militar, as autoridades estatais brasileiras reagiram às pressões internas e internacionais sobre a violação dos direitos humanos de forma muito idêntica a outros regimes ditatoriais do Cone Sul: negaram a sua existência, desafiaram a interpretação de relatórios sobre as violações, ou de forma paradoxal, justificaram a necessidade da acção repressiva de forma a defender o Estado da subversão comunista<sup>19</sup>.

Os limites da soberania e o «alibi do desenvolvimento» foram as justificações utilizadas numa tentativa de despojar de legitimidade o interesse internacional pelo respeito dos direitos humanos no Brasil. Representantes do regime militar insistiram no estrangeiro que os problemas de direitos humanos pertenciam ao domínio exclusivo dos Estados nacionais e que a separação Norte-Sul era largamente responsável em todo o mundo pela falta de respeito pelos direitos humanos<sup>20</sup>. No seio da Organização das Nações Unidas (onu), o Brasil conseguiu, com algum sucesso, bloquear iniciativas que teriam lançado luz sobre a sua situação em termos de direitos humanos. Em 1978 o Brasil tornou-se membro da Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos do Homem (cdh) mas, tal como outros regimes com graves problemas de respeito pelos direitos humanos, procurou a inclusão na máquina da onu não para avançar a causa dos direitos humanos mas sim para, de forma mais eficiente, obstruir os esforços de condenação do regime. Desempenhou, assim, um papel obstrutivo no seio da cdh, eliminando ou limitando a sua acção em relação a outros Estados<sup>21</sup>. O caso do Brasil havia sido remetido ao Grupo de Trabalho sobre os Desaparecimentos Forçados da cdh e foi avaliado em 1974 e 1975 de acordo com o Procedimento Confidencial baseado na Resolução 1503 do Conselho Económico e Social da onu adoptado em 1970<sup>22</sup>. Contudo, embora tenham sido recebidas queixas após 1975 contra o Brasil, não foi levada em diante mais nenhuma acção pela cdh uma vez que esta encontrava crescentes dificuldades para ultrapassar a acção obstrutiva criada pelas alianças estabelecidas para evitar a condenação internacional<sup>23</sup>.

A nível interno, o regime militar brasileiro evitou com sucesso qualquer acção retaliatória por parte das novas autoridades civis pelas violações cometidas durante o período ditatorial. A transição para a democracia foi negociada entre as autoridades militares e as forças civis da oposição e incluiu um acordo implícito tendo em atenção as violações dos direitos humanos, baseado na aceitação de uma lei de amnistia passada pelo Congresso em Agosto de 1979 sob o Governo do general João Batista Figueiredo. A lei amnistiou aqueles que estavam presos ou exilados por crimes políticos e restaurou o direito de participação em actividades políticas dos cidadãos que haviam sido anteriormente banidos dos palcos políticos; em troca, foi aceite pela generalidade da oposição civil que as mortes ilegais e as torturas cometidas pelos militares e pela polícia estavam incluídas na lei<sup>24</sup>.

### **A presidência de José Sarney [1985-1990] «regressando à família das nações democráticas»**

O discurso do Presidente José Sarney à Assembleia Geral das Nações Unidas (agnu), em 1985, anunciou a submissão do Brasil aos princípios da democracia e dos direitos humanos. De forma semelhante, o então ministro das Relações Exteriores, Roberto de

Abreu Sodré, salientou no seu discurso à agnu, em 1986, que os direitos humanos eram um elemento fundamental da política externa democrática do Brasil<sup>25</sup>. Em 1988 a nova Constituição tornou os direitos humanos o segundo princípio a orientar as relações internacionais do Estado, logo a seguir à defesa da independência do Brasil. Em contraste com o passado, o Brasil deixou de votar regularmente contra o estabelecimento de relatores da cdh em Estados específicos, apoiou a criação de novos relatores temáticos e começou a responder aos inquéritos de direitos humanos. Em 1989, o Brasil assinou a Convenção Contra a Tortura e a Convenção Inter-Americana para a Prevenção e Punição da Tortura elaboradas no âmbito dos trabalhos da Organização dos Estados Americanos (oea).

A acção estatal de defesa dos direitos humanos com Sarney esteve primariamente concentrada no campo da política externa. Tal pode ser explicado em parte pelo desejo de ultrapassar a imagem internacional negativa herdada do período de regime militar com vista a reentrar na família das nações democráticas. Pode também ser atribuído ao facto da Presidência de Sarney estar ainda fortemente ligada ao poder militar e na defensiva no que diz respeito às questões dos direitos humanos, bem como, significando uma aproximação aos valores de um «nacionalismo defensivo» que contrariava a tendência para levantar as barreiras de soberania e resistir à noção de que os direitos humanos constituíam uma causa legítima de intervenção nos assuntos internos de um Estado<sup>26</sup>. Daí a oposição ao estabelecimento de um Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem o qual era caracterizado como excessivamente intervencionista.

### **A presidência de Fernando Collor de Mello [1990-1992]: maior abertura internacional e a «política da vergonha» em casa**

Sob a presidência de Collor de Mello as questões de direitos humanos adquiriram um maior perfil político embora não fossem uma prioridade estabelecida da agenda de políticas interna e externa do Governo<sup>27</sup>. A posição de Collor de Mello em relação aos direitos humanos permaneceu reactiva; embora reflectisse uma clara percepção de que a imagem internacional do Brasil estava a ser manchada por relatórios dos direitos humanos internacionais que mencionavam graves abusos de direitos humanos – em particular, no que diz respeito à questão emocional do assassinio de crianças e adolescentes –, as iniciativas políticas eram guiadas primariamente pelo desejo de mitigar os escândalos nacional e internacional que daí advinham. Com Collor de Mello havia uma preocupação diminuta com a continuidade e a eficácia política da luta contra a violação dos direitos humanos no Brasil.

Após a publicação de um relatório da Amnistia Internacional (ai) sobre a situação dos meninos de rua no Brasil, o Presidente Collor anunciou num discurso televisivo, a 22 de Junho de 1990, que «o Novo Brasil» não iria continuar a aceitar as manifestações de desrespeito pelos direitos humanos<sup>28</sup>. Em Agosto de 1990 o Presidente e membros do Governo encontraram-se com representantes da ai para discutir o relatório – o primeiro encontro do género realizado entre um Chefe de Estado brasileiro e membros de uma organização internacional de direitos humanos. O Presidente Collor afirmou que não considerava as acções levadas a cabo pela ai como um interferência nos assuntos internos do Brasil. No seguimento de uma segunda declaração emitida pela ai, em Setembro de 1990, sobre a tortura e morte de meninos de rua por agentes da polícia e esquadrões da morte, o Presidente pediu pela primeira vez uma investigação federal sobre todos os

casos do relatório. Isto constituiu um afastamento em relação à prática do passado, em que as autoridades federais negavam ter a responsabilidade de investigar as violações dos direitos humanos alegando que tal era a função das autoridades estatais e locais.

Assim, com Collor de Mello, o poder executivo brasileiro admitiu que os direitos humanos eram uma causa legítima de preocupação e de «intervenção» por parte dos agentes internacionais e internos, governamentais e não-governamentais. Não obstante, a «política da vergonha» permaneceu a linha de força nas atitudes governamentais para com os direitos humanos no Brasil. Muitas iniciativas internas prometidas nunca chegaram a ser implementadas e aquelas que foram avançadas não tiveram resultados. Pouco depois da publicação do relatório da ai sobre a violência contra as crianças e adolescentes, por exemplo, o Presidente Collor anunciou a criação de um Ministério da Criança. Este nunca se tornou parte da estrutura da administração federal. Foram criados grupos de trabalho para investigar as questões de direitos humanos mas as suas recomendações raramente foram consideradas. A maior parte das investigações iniciadas sobre crimes de direitos humanos não alcançaram qualquer conclusão concreta. Por outro lado, apesar de ter sido redigida legislação referente aos direitos humanos, esta nunca foi aprovada pelo Congresso<sup>29</sup>.

A tendência para a abertura e admissão das violações de direitos humanos no Brasil ocorreu também a nível internacional. No seu discurso à agnu, em 1990, o Presidente Collor de Mello afirmou que o Brasil era favorável à tendência para uma crescente atitude internacional «incisiva e inclusiva» para com os direitos humanos<sup>30</sup>. Em Janeiro de 1992 o Governo permitiu a visita do Relator Especial sobre a Venda de Crianças e a Prostituição Infantil. Nesse ano, o Brasil aderiu à Convenção sobre os Direitos da Criança e assinou a Convenção Inter-Americana sobre os Direitos do Homem, a Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e a Convenção Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos<sup>31</sup>.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1992, contribuiu também para este processo de abertura. Em primeiro lugar, produziu uma mudança nas atitudes governamentais sobre a legitimidade de participação de agentes não-governamentais estrangeiros numa área chave da preocupação internacional. Através da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência, o Governo consultou pela primeira vez organizações não-governamentais (ongs) nacionais e internacionais para a preparação de um tal evento. Após a Conferência, o envolvimento regular e institucionalizado de ongs, membros de academias e outros sectores da sociedade civil tornou-se uma característica habitual da preparação do Brasil para a participação em conferências da onu<sup>32</sup>. Em segundo lugar, sendo um evento que realçou a co-responsabilidade por questões «globais», a Conferência do Rio também contribuiu para contrariar a lógica da soberania nacional e para gerar atitudes de maior abertura em relação à legitimidade da preocupação internacional, entre outros temas, para com os direitos humanos.

### **A presidência de Itamar Franco [1992-1995]: a contínua abertura internacional e o impasse político interno**

A Conferência das Nações Unidas sobre os Direitos do Homem (cnudh), que teve lugar em Viena, em 1993, e a tentativa de adopção do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos marcaram as políticas de direitos humanos do Presidente Itamar Franco. Este

pnhd constituiu a primeira tentativa por parte de um governo brasileiro de redigir um programa coerente que procurava solucionar os problemas de direitos humanos do Brasil, ao passo que a Conferência de Viena reforçou a consolidação da tendência no campo internacional para uma atitude de maior abertura no que diz respeito às questões dos direitos humanos e institucionalizou definitivamente a participação, a nível internacional, de protagonistas não-governamentais nas questões de direitos humanos.

O Brasil foi convidado a presidir ao Comité de Redacção da Declaração da Conferência de Viena e, em Abril de 1993, o Ministério das Relações Exteriores (Itamarati) organizou um seminário no qual participaram noventa representantes das autoridades federais e estatais, incluindo os secretários de Justiça e Segurança Pública, membros do Ministério Público, advogados, comandantes militares e oficiais da polícia militar. Para além disso, o Itamarati e a Procuradoria-Geral da República estabeleceram canais de comunicação com as ongs, que permitiam deste modo uma troca de pontos de vista sobre a posição que o Brasil deveria adoptar na Conferência, bem como a elaboração de uma política baseada no consenso entre os agentes governamentais e não-governamentais envolvidos nas questões de direitos humanos. Em 1994 o Itamarati organizou um encontro com ongs que procurava estabelecer, pela primeira vez, um diálogo coordenado entre as duas partes e institucionalizar as relações entre as autoridades federais e os actores não-governamentais, internos e internacionais<sup>33</sup>.

No seio da onu o Brasil começou a participar em negociações para nomear novos Relatores, co-financiando resoluções para o estabelecimento de Relatores Especiais para o racismo e a xenofobia, bem como para a violência contra as mulheres, respectivamente em 1993 e 1994. Em 1994 o Brasil encomendou um relatório ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo que conjuntamente com a Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos (cnudh) procura avaliar a condição dos direitos humanos no Brasil, cumprindo nestes termos, pela primeira vez, a obrigação estabelecida pelo Artigo 40 da Convenção Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos que exige que os Estados signatários informem a onu sobre as medidas adoptadas para assegurar os direitos reconhecidos pela Carta e sobre os progressos feitos no usufruto desses direitos<sup>34</sup>.

O Governo fez também um esforço para implementar uma estratégia interna mais coerente no sentido de melhorar a situação dos direitos humanos na véspera da Conferência de Viena e também em resposta à atenção pública internacional e interna relativamente a três incidentes de direitos humanos particularmente chocantes que tiveram lugar no Verão de 1993: o assassinato de oito meninos de rua em Candelária, Rio de Janeiro, alegadamente por polícias fora das suas funções; a morte de 21 pessoas por mais de 30 homens armados e de cara tapada na favela de Vigário Geral, também no Rio de Janeiro; e, o massacre de pelo menos 16 Índios Yanomani na fronteira entre o Brasil e a Venezuela.

Em resposta aos últimos acontecimentos, Itamar Franco ordenou a investigação pelas autoridades federais dos crimes de modo a assegurar uma resposta rápida<sup>35</sup>, enquanto que em reacção ao impacto da Conferência de Viena, o Ministério da Justiça promoveu vários encontros entre ministros, parlamentares, funcionários públicos, agentes militares e da polícia e representantes de aproximadamente trinta ongs, tendo como objectivo o desenvolvimento de mecanismos para a protecção dos direitos humanos. Em Dezembro de 1993, o então ministro da Justiça, Maurício Corrêa, apresentou, em resultado destas consultas, um pacote de medidas para proteger os direitos humanos. O consequente

Programa Nacional de Cidadania e Combate à Violência (pnccv) incluía a reestruturação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e três projectos-lei a ser urgentemente enviados ao Congresso, cobrindo uma grande variedade de reformas institucionais, incluindo a transformação da Secretaria da Polícia Federal em Secretaria Federal de Segurança Pública, a criação de bolsas de estudo para crianças e adolescentes, uma série de medidas de protecção às vítimas de abusos de direitos humanos, entre as quais, a classificação de certos actos como «crimes de direitos humanos»<sup>36</sup>. O pacote, contudo, não chegou ao Congresso e o programa nunca foi implantado.

Em suma, ao passo que a actuação do Brasil no campo internacional continuou a melhorar sob a liderança de Franco, os esforços por parte do Governo Federal para implementar estratégias internas de respeito pelos direitos humanos continuaram a não render resultados. Por conseguinte, como com o seu antecessor, a estratégia interna de defesa dos direitos humanos da presidência de Franco permaneceu largamente reactiva, correspondendo a pouco mais do que tentativas de «limitação de prejuízos» após violações de direitos humanos particularmente sérias e que haviam originado fortes reacções internas e internacionais.

### **A presidência de Fernando Henrique Cardoso [1995-1998]: uma nova esperança para a defesa dos direitos humanos no Brasil?**

No âmbito internacional, a política de direitos humanos da Presidência de Fernando Henrique Cardoso revelou um nível elevado de continuidade com o passado, a qual se traduziu maioritariamente na consolidação da tendência para a abertura e um reconhecimento sincero, a nível internacional, dos problemas de direitos humanos no Brasil. Os brasileiros têm dado passos no sentido de uma maior implementação das medidas recomendadas ou mandatadas pelas convenções regionais e internacionais de direitos humanos, pactos e protocolos que assinou, enviando à onu e à oea relatórios sobre a sua situação de direitos humanos. Em 1995, por exemplo, o Governo Federal publicou um relatório, elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência sobre a implementação da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e acolheu a visita da Comissão Inter-Americana dos Direitos do Homem para investigar os assassinatos em massa de Carandirú e Candelária<sup>37</sup>.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso tem revelado um notável grau de dedicação pessoal às questões de direitos humanos na sua componente interna. Não muito depois de ter tomado posse encontrou-se com o presidente da ai, Pierre Sané, e declarou o seu apoio ao envolvimento de agentes não-governamentais na criação de «canais produtivos entre Governo e sociedade» no sentido de estabelecer uma resposta nacional ao problema dos direitos humanos no Brasil<sup>38</sup>. Notavelmente, foi o primeiro Presidente desde a transição para a democracia em 1985 a ter feito qualquer tentativa de abordagem das violações dos direitos humanos cometidas durante a ditadura, reconhecendo oficialmente a morte dos desaparecidos durante o regime militar e admitindo a responsabilidade do Estado Federal nas violações cometidas pelas forças militares durante essa época<sup>39</sup>.

Desde a sua eleição em Novembro de 1994 e do início da sua presidência em Janeiro de 1995, os direitos humanos têm frequentemente feito parte dos discursos públicos de Cardoso<sup>40</sup>. Naquele que foi considerado o seu mais importante discurso sobre o assunto, o comunicado à nação do Presidente Cardoso, no aniversário da independência do Brasil a 7 de Setembro de 1995, declarou que os direitos humanos eram «o novo nome da luta

pela liberdade e democracia» e enfatizou «o desejo do povo brasileiro não só de falar sobre os direitos humanos mas de trabalhar para a sua protecção»<sup>41</sup>.

O aspecto central da política interna de direitos humanos de Cardoso foi o lançamento do pndh em Maio de 1996. Este tem gerado grandes expectativas; apesar de ter apenas dois anos de existência, espera-se que possa não só contribuir para resolver a situação dos direitos humanos no Brasil mas também para ultrapassar a «distância» existente entre as políticas interna e internacional de direitos humanos no Brasil.

Tal como aconteceu com o pncv surgido em 1993, o plano do novo programa foi encomendado ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Foram realizados entre Outubro de 1995 e Março de 1996, seis seminários regionais a que assistiram representantes de 210 organizações com o objectivo de preparar um plano de proposta<sup>42</sup>. Em Fevereiro de 1996 um esboço de programa foi apresentado a debate no encontro do Movimento Nacional de Direitos Humanos e na Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados que havia sido criada em 1995<sup>43</sup>.

Finalmente lançado em Maio de 1996, o pndh inclui 226 propostas que cobrem um vasto espectro de direitos, mas concentra-se principalmente na protecção do direito à vida<sup>44</sup>. Desde o seu lançamento, uma série de medidas contempladas pelo Programa têm sido empreendidas:

- a 7 de Agosto de 1996 o Presidente Cardoso aprova legislação que permite, nos crimes cometidos pela polícia militar, a transferência de jurisdição dos tribunais militares para os civis<sup>45</sup>;
- a 20 de Fevereiro de 1997 foi aprovada uma Lei banindo a posse ilegal de armas de fogo através do Sistema Nacional de Armas e que foi ratificada pelo Senado Federal em 21 de Janeiro de 1997<sup>46</sup>;
- a 4 de Abril de 1997 a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou a emenda constitucional proposta pelo Governo Federal que dava aos tribunais federais jurisdição sobre crimes de direitos humanos. O Presidente Cardoso instigou a Câmara Baixa a aprovar uma Proposta de Lei definindo todas as violações de direitos humanos como crime federal e, desse modo, transferindo todos os casos de tortura perpetrados pela polícia estadual para as autoridades federais<sup>47</sup>; e,
- a 7 de Abril de 1997 o Presidente aprovou uma Lei que equipara a tortura a crime grave no código penal<sup>48</sup>. No mesmo dia, deu-se a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos instaurada no seio do Ministério da Justiça para promover o pndh e para estabelecer laços de cooperação com organizações sociais – e foram decretados o Registo de Identidade Civil e o Centro Nacional de Registo Civil.

Com o pndh o Governo Federal tem solicitado a cooperação activa e o envolvimento não só de organizações da sociedade civil e agências e ministérios ao nível federal, mas também das instituições ao nível «intermédio» que desempenham igualmente um papel central no problema dos direitos humanos no Brasil, nomeadamente as autoridades policiais, legais, governamentais, estaduais e municipais. Entre as várias iniciativas levadas a cabo fazendo a ligação entre estes vários agentes estatais e não-estatais contam-se:

- a assinatura de convenções com ongs pelo Ministério da Justiça para elaborar «mapas de risco de violência» para as cidades de São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Salvador;

com a ong Viva Rio para a criação de Balcões de Direito para garantir assistência judicial gratuita aos pobres; com o Gabinete de Assessoria Jurídica a organizações populares no Recife para criar um programa de protecção às vítimas de violações de direitos humanos; com o Centro de Atendimento a Vítimas de Crime em Curitiba para estabelecer um programa de assistência às vítimas; e, com a ai, a Cruz Vermelha Internacional e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, com o objectivo de estabelecer cursos para agentes da polícia que se centram na crescente compreensão das questões de direitos humanos por parte dos agentes da lei<sup>49</sup>; e,

- a promoção de legislação, programas e outras iniciativas de direitos humanos por parte do Governo Federal tais como a reestruturação da Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal e a instituição do Programa Nacional de Implantação de Informações Criminais e dos Conselhos Regionais de Segurança Pública<sup>50</sup>.

Devido à sua natureza compreensiva e porque tem procurado activamente a promoção do envolvimento activo quer do Estado quer da sociedade na sua elaboração e implementação, o pndh tem sido visto como «um quadro de referência para a concretização das garantias do estado de direito e para a acção em parceria do Estado e da sociedade civil; e a afirmação de uma nova concepção de direitos humanos, como um conjunto de direitos universais e indissociáveis, que não apenas estão definidos em constituições e leis nacionais, mas também correspondem a obrigações assumidas em tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional. Os direitos humanos, segundo tal concepção, são direitos definidos em tratados internacionais que os Estados estão obrigados a garantir não apenas nas suas relações com outras nações, mas também nas relações com a sociedade e com os indivíduos e colectividades dentro do seu próprio território nacional»<sup>51</sup>.

Neste sentido, o pndh é notável porque procura reconciliar os elementos interno e internacional da política governamental de direitos humanos. Tal como foi apontado por Paulo Sérgio Pinheiro, «a afirmação dessa nova concepção de direitos humanos [...] tem profundas implicações práticas na estrutura do sistema político e na dinâmica do processo político no Brasil. Por um lado, transforma indivíduos e colectividades em beneficiários das garantias e da protecção do Direito Internacional no que se refere aos direitos humanos. Por outro lado, dá aos indivíduos e colectividades que têm seus direitos violados ou não-garantidos pelo Estado, acesso a mecanismos internacionais para a protecção desses mesmos direitos – como por exemplo, a Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, o Comité contra a Tortura, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial da onu e a Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos»<sup>52</sup>.

Apesar das inegáveis conquistas e das intenções do pndh, a implementação efectiva das suas disposições bem como a sua capacidade para ultrapassar o fosso existente entre as políticas interna e internacional de direitos humanos enfrenta, globalmente, obstáculos consideráveis. Tal como foi apontado na introdução, existem problemas chave a nível institucional e político que tornam problemática a implementação efectiva e a institucionalização na política interna dos direitos humanos. Enquanto estes impedimentos institucionais que existem a nível interno não surgirem na política internacional de direitos humanos – dada a coerência comparativa e a homogeneidade do processo federal executivo de tomada de decisões o qual é centralizado no que diz respeito à política externa –, a «distância» entre as iniciativas internas e externas

brasileiras vai provavelmente continuar a existir. Para além disto, do médio ao longo prazo, num clima de crescentes promessas e expectativas, falhar na tentativa de superar esta «distância» pode desafiar a legitimidade ou desacreditar ambas as políticas.

### **Avaliando a política de direitos humanos do Brasil: «Glasnost sem Perestroika?»**

A política internacional de direitos humanos do Brasil tem sido facilitada por dois factores chave. Em primeiro lugar, a execução da política externa é institucionalmente quase de exclusiva responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência e está, por isso, centralizada no ramo executivo. O Presidente e a Assessoria Diplomática da Presidência da República são centrais para o processo de tomada de decisões de política externa. A acção presidencial é complementada e muitas vezes ultrapassada pelo Itamaratí que é altamente profissionalizado e domina a execução da política externa. A influência dos partidos políticos no processo de decisão política é negligenciável, principalmente devido à fraqueza do sistema partidário. O papel das instituições académicas e não-académicas, privadas e públicas, na formação de políticas é igualmente fraca. O Itamaratí possui o seu próprio Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais e a Presidência da República um Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Estudos Estratégicos. Embora seja possível consultar outras organizações em questões específicas e apesar da influência das ongs no processo de construção política ter aumentado, em particular no que diz respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos direitos dos indígenas, a execução das políticas mantém-se firmemente nas mãos do poder executivo e do Ministério das Relações Exteriores.

Em segundo lugar, as mudanças no seio dos palcos internacionais serviram para encorajar o Brasil a participar mais activamente nas questões de direitos humanos<sup>53</sup>. O actual clima resultante das mudanças no campo internacional a partir da década de setenta até ao final da Guerra Fria nos anos noventa, contribuíram para a crescente importância dos direitos humanos nas relações internacionais, encorajando o Brasil, juntamente com outros Estados, a prestar uma maior atenção a estas questões. A década de setenta assistiu à primeira investigação da onu sobre as violações de direitos humanos que ocorriam em determinados Estados – um passo importante para a modificação da concepção de soberania e não intervenção no que diz respeito a esta matéria<sup>54</sup>. Nessa década assistiu-se também à transformação dos direitos humanos numa área específica da política externa dos Estados Unidos<sup>55</sup>, assim como ao crescimento de movimentos e organizações de defesa dos direitos humanos, quer nacionais, quer regionais, em particular na América Latina. Estas organizações contribuíram para legitimar a preocupação internacional, propagando a «linguagem dos direitos humanos» nas relações internacionais e criando laços entre activistas de nações democráticas desenvolvidas e organizações de Estados lutando contra a violação dos direitos humanos.

Nos anos oitenta assistiu-se à consolidação da preocupação internacional com os direitos humanos, nomeadamente com a realização de uma série de novas convenções, com o aumento das actividades de admoestação por parte da onu e com a incorporação das questões de direitos humanos nas políticas externas de vários Estados<sup>56</sup>. Entre 1980 e 1990 o número de organizações internacionais não-governamentais de direitos humanos aumentou para o dobro e a sua cobertura aumentou dramaticamente. Os elos de ligação entre organizações de direitos humanos nacionais, regionais e internacionais foram consolidados e a sua influência internacional aumentou<sup>57</sup>. Os anos oitenta trouxeram

também uma onda de transições para a democracia na América Latina. Salvo raras exceções, na década de noventa todos os Estados na região eram dirigidos por governos eleitos democraticamente – uma situação sem precedentes históricos no hemisfério. Na década de noventa vagas sucessivas de transições de regimes autoritários para regimes democráticos associadas à dissolução do bloco soviético, ao colapso dos regimes comunistas na Europa Central e Oriental, bem como ao progresso incipiente para a democratização em África, geraram um ciclo internacional de renovação democrática sem precedentes, enquanto que o descrédito da ideologia marxista e a consolidação do «discurso» de direitos humanos e de democracia, quer a nível nacional, quer internacional, encorajavam o processo de universalização dos valores de direitos humanos<sup>58</sup>.

As mudanças regionais têm acompanhado e sido modeladas por este processo de mudança internacional bem como pela tendência para a democratização. Desse modo, o papel do Brasil no campo regional mudou também no que diz respeito às questões da democracia e dos direitos humanos. Ao nível sub-regional, o Mercado Comum do Sul (mercosul) levou o Brasil a partilhar a responsabilidade com os seus parceiros de integração para a preservação da governação democrática e respeito pelos direitos humanos, a aceitar que outras regiões ou Estados com os quais tem relações diplomáticas tenham um papel importante nestes acordos, a concordar em fazer esforços na coordenação de estratégias comuns para a promoção destes objectivos a nível internacional, bem como a estender o alcance dos protagonistas envolvidos na definição da natureza política do processo de integração, nomeadamente através da institucionalização da participação dos protagonistas não-governamentais<sup>59</sup>. De modo semelhante, a associação Grupo do Rio, estabelecida em 1987, pressionou também o Brasil em termos de «responsabilidade conjunta» pela preservação da democracia e dos direitos humanos na região, uma vez que o grupo exige que os seus membros sejam Estados democráticos e promove a sua exclusão quando este compromisso é violado<sup>60</sup>. A nível regional, a oea levou o Brasil a aceitar um espaço de intervenção mais vasto nos «assuntos internos» dos Estados-membros em casos de não respeito pelos valores democráticos, ou graves violações dos direitos humanos. Desde o início dos anos noventa que oea elaborou um projecto para a promoção da democracia e dos direitos humanos na região, o qual é baseado na noção de responsabilidade conjunta pela sua preservação<sup>61</sup>.

Neste contexto, a política brasileira de compromisso positivo com as questões de direitos humanos no exterior é um reflexo tanto do impacto do processo de democratização no Brasil como da sua resposta aos desenvolvimentos acima mencionados nas condições regionais e internacionais; é um produto da pressão intensa e cumulativa das organizações internacionais não-governamentais de direitos humanos para que melhore a sua situação de direitos humanos; é também o produto de crescentes pressões vindas de ongs assim como do aparecimento de meios de informação livres e abertos.

Este processo de mudança e abertura crescente tem sido permitido pela atitude positiva do Ministério das Relações Exteriores, uma burocracia diplomática tradicionalmente elitista, fechada e corporativista, antes dominada e treinada de acordo com os preceitos de um «nacionalismo defensivo». O Itamaratí respondeu a um clima de mudança nacional e internacional dando atenção às questões dos direitos humanos bem como a outros «novos» problemas internacionais. Não deverá ser esquecido que o Presidente Cardoso foi ministro das Relações Exteriores até Abril de 1994, altura em que abandonou o cargo

para se candidatar à Presidência da República. A sua dedicação pessoal aos direitos humanos e à abertura internacional crescente foi um factor importante para a mudança no seio dos serviços externos. Desde meados da década de noventa que os processos diplomáticos têm mudado, com um número crescente de seminários dedicados às questões do meio ambiente e dos direitos humanos; de acordo com um diplomata, a maior parte dos graduados do ano de 1995 pretendiam trabalhar precisamente nestas questões<sup>62</sup>. Foi estabelecido em 1995 um Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais com a sua Divisão de Direitos Humanos sob a égide da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos no seio da Secretaria Geral de Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores. Isto é um claro reflexo da crescente importância dos direitos humanos na política externa do Brasil.

Assim, a política de direitos humanos do Brasil é largamente convergente com a prioridade do Governo de projectar a imagem de uma democracia madura, de um parceiro importante num processo de integração politicamente leal à democracia, de respeito pelos direitos humanos e pelo multilateralismo, e de um participante internacional activamente empenhado na resolução das questões geralmente designadas de «globais»<sup>63</sup>. Como Estado altamente consciente do seu «inegável peso e identidade no panorama global» é essencial a participação na definição de estratégias internacionais em todas estas frentes<sup>64</sup>.

Neste novo contexto interno e internacional, a atitude brasileira no campo internacional em relação às questões de direitos humanos constitui um indicador chave da identidade internacional que pretende projectar e das alianças estratégicas que espera consolidar. Como membro da «comunidade das nações democráticas», ignorar os direitos humanos significa correr o risco de ser excluído da tendência para a administração internacional das questões globais. Tal como foi apontado por Cohen, «a maior parte dos Estados com uma imagem democrática a manter, deve fazer um esforço para caminhar em direcção ao reconhecimento. A estratégia que propõe ignorar completamente as alegações, de negar friamente, de justificar ideologicamente, ou do contra-ataque agressivo é difícil de sustentar indefinidamente»<sup>65</sup>.

Em contraste com o ambiente institucional e político favorável que caracterizou a política internacional de direitos humanos, a política interna é impedida por protagonistas internos poderosos, dentro e fora do Estado, que se impõem fortemente contra as reformas necessárias para melhorar o respeito pelos direitos humanos. De facto, a política interna está sujeita a intensos conflitos burocráticos e a circunstâncias institucionais que também fazem com que seja muito difícil assegurar a sua implementação política.

Em primeiro lugar, a capacidade de actuação de acordo com o pndh por parte do Governo Federal depende do ramo legislativo, uma vez que uma série de iniciativas requerem a passagem de legislação e, em certos casos, reformas constitucionais. A falta de disciplina político-partidária que caracteriza o sistema presidencial brasileira, significa que o Governo não pode contar com um apoio estável do seu patido e dos partidos aliados no seio do Congresso. Isto torna a aprovação de legislação promovida pelo Governo muito difícil, particularmente quando é controversa ou ameaça o interesse de grupos influentes ou de lobbies<sup>66</sup>. Não é de prever que os grupos parlamentares mais conservadores venham a concordar na aprovação de muitas das medidas legislativas propostas, uma vez que afectará os interesses dos seus poderosos aliados, tal como, por exemplo, os proprietários rurais ou as várias forças policiais e militares. Não é coincidência que a

primeira versão da lei alterando a competência jurídica dos tribunais civis e militares tenha sido rejeitada no Senado. A segunda versão aprovou a jurisdição do sistema legislativo civil sobre casos de homicídio voluntário, mas a decisão sobre se um homicídio foi ou não cometido permanece nas mãos do aparelho de investigação interno da polícia (muitas vezes levada a cabo por oficiais das próprias unidades sob investigação), deste modo corrompendo seriamente os efeitos pretendidos pela proposta inicial<sup>67</sup>.

Em segundo lugar, implementar o Plano requer também que se aborde o problema da fragmentação, conflito e competição que caracteriza a relação entre as agências estatais responsáveis, quer pela execução da lei, quer pela protecção dos direitos humanos no Brasil. O problema envolve um conjunto heterogêneo de organizações burocráticas com diferentes responsabilidades institucionais e com objectivos contraditórios. Daqui resulta uma manta de retalhos institucional que é influenciada pelas exigências e vicissitudes de políticas nacionais e locais, bem como pelos interesses associados das agências envolvidas. Estas burocracias de nível federal não têm a tradição de trabalhar em coordenação umas com as outras, o que faz com que a direcção e a avaliação da eficácia do pndh seja difícil de alcançar. Assim, por exemplo, somente sete das várias propostas de direcção incluídas no Plano foram parcialmente implementadas e o papel do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do pndh no seio do Ministério da Justiça ainda carece do nível de institucionalização exigido para uma direcção efectiva<sup>68</sup>.

Em terceiro lugar, e talvez mais importante, para além do nível de coordenação federal, tal como apontado pela Amnistia Internacional, o sucesso do pndh depende de «um esforço de aproximação de iniciativas políticas aos níveis federal, estadual e municipal para o cumprimento dos direitos humanos»<sup>69</sup>. No Brasil – o Estado mais federal da América Latina –, as políticas de direitos humanos não envolvem apenas os ramos executivo, legislativo e judicial do Estado central e uma pluralidade de instituições no seio de cada um destes ramos, mas afectam também instituições e agentes que estão sob controlo dos governadores estaduais e, em algumas áreas, das autoridades municipais. Assim, embora a responsabilidade de proteger os direitos humanos resida em último lugar no Governo, como Estado federal, as autoridades centrais brasileiras partilham o monopólio do uso da força, bem como as funções relacionadas com a justiça.

O cumprimento da lei, por exemplo, embora esteja formalmente sob a égide do ministro da Justiça, envolve os três ramos das autoridades federais e estatais assim como três forças policiais diferentes: a Polícia Federal, a Polícia Civil e a Polícia Militar. Enquanto que o Governo Central controla a primeira força – numericamente pequena e com responsabilidades limitadas, caso do policiamento das fronteiras nacionais e do controlo do tráfico de droga e contrabando –, a Polícia Civil (responsável por investigar crimes e homicídios) e a Polícia Militar (encarregada da ordem pública) são controladas pelos Estados e respondem perante os secretários Estaduais de Segurança Pública, que são nomeados pelos governadores dos Estados. Esta é uma situação de autoridade sobreposta e de fragmentação de poderes, também perceptível no seio do sistema judicial, que é composto por tribunais federais e por tribunais estatais. Juntamente com o Tribunal Superior Federal, com o Tribunal Superior de Justiça, com os Tribunais Federais Regionais, assim como com os tribunais especializados do trabalho, militares e eleitorais sob controlo federal, cada Estado tem os seus meios judiciais próprios, o que lhes confere

um alto grau de poder arbitrário e que permite aos Estados na prática adiar, reformular e por vezes anular os efeitos das políticas adoptadas pelo Governo Federal<sup>70</sup>.

O nível dos protagonistas «intermédios», instituições estatais e locais não está inteiramente controlado pelas autoridades federais brasileiras, apesar de ser central para qualquer resolução futura da situação dos direitos humanos. De facto, os governadores estaduais tendem a defender os interesses do seu Estado acima das lealdades ou alianças partidárias, e se existirem interesses conflituais, normalmente optarão por aumentar a pressão sobre o Governo. A existência de clientelas, aspecto estrutural no Brasil, pode adiar indefinidamente a passagem de legislação importante<sup>71</sup>.

Deve ser notado que foram adoptadas uma série de iniciativas a nível estatal e municipal, incluindo a criação de conselhos e comissões dos direitos humanos nas legislaturas estaduais e municipais, sistemas para direcção política e para cooperação com ongs, bem como o estabelecimento de programas de protecção de testemunhas<sup>72</sup>. Todavia, é significativo que mesmo assim só o Estado de São Paulo tenha criado o seu próprio Programa Estadual de Direitos Humanos e que Minas Gerais seja o outro único Estado que expressou interesse em levar a cabo uma iniciativa semelhante<sup>73</sup>.

Desta forma, as acções empreendidas pelas autoridades e instituições federais «de cima para baixo» bem como «de baixo para cima» por protagonistas no seio da sociedade civil, tal como organizações de direitos humanos ou outras que pretendam impor um maior respeito pelos direitos humanos, encontram frequentemente a resistência das autoridades governamentais, a nível local e estadual, das elites económicas, das forças policiais e judiciais, cujo desempenho é central na dinâmica de violência no Brasil.

Actualmente a implementação do pndh está fortemente dependente da vontade política do ministro da Justiça e do Presidente da República. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, o precedente ministro da Justiça e o actual ministro do Supremo Tribunal de Justiça, Nelson Jobim, o secretário Nacional dos Direitos Humanos, José Gregori, os governadores como Mário Covas, em São Paulo, têm mostrado uma dedicação sem limites à resolução dos problemas de direitos humanos. Contudo, a institucionalização do pndh é essencial, uma vez que não pode permanecer dependente da dedicação e boa vontade dos actuais detentores destes cargos. Se surgirem outras prioridades, se mudarem as actuais autoridades e se não houver um processo de institucionalização, as hipóteses do Plano se tornar parte da vida política nacional são escassas<sup>74</sup>. Este problema é já aparente. O Governo já foi forçado a dar prioridade a outros assuntos, nomeadamente a reforma eleitoral – incluindo a passagem de uma lei para permitir a reeleição presidencial –, a adopção de medidas económicas para defender a moeda brasileira dos ataques especulativos, isto já em 1997 no despertar da crise financeira asiática e, por último, mas não menos importante, dar prioridade à elaboração da estratégia de reeleição para as eleições presidenciais marcadas para Outubro de 1998. Tudo isto reduziu, inevitavelmente, o perfil, assim como o nível de prioridade destinado aos direitos humanos na agenda política do Governo<sup>75</sup>.

O sucesso do pndh está, de todo, altamente dependente das reacções às iniciativas do Estado; estas podem variar desde a complacência à oposição, frequentemente mediadas pela ignorância e negociação; a expressão brasileira «a lei não pegou» é um alerta para o facto do sucesso político ir depender tanto da autoridade, legitimidade e consentimento como de fontes financeiras e de eficiência administrativa. Embora a comunidade dos direitos humanos – que inclui ongs, concelhos estatais para a defesa dos direitos

humanos, bem como as comissões de direitos humanos e as assembleias legislativas estatais – tenha revelado uma grande dose de apoio ao Plano, outros sectores políticos e uma grande parte da sociedade ainda não está a par do mesmo e do seu significado<sup>76</sup>.

### **Conclusão: «Glasnost, Perestroika», indivíduos, pessoas e cidadãos...**

Tal como este artigo tem discutido, a política interna de direitos humanos é afectada por prioridades políticas conflituais, pela natureza heterogénea da aliança governamental e pelo equilíbrio de forças políticas a nível estatal. Em contraste, a política internacional de direitos humanos do Brasil opera com um grau de autonomia estatal elevado, tendo prioridades políticas convergentes e sendo executada no seio de uma estrutura institucional comparativamente unificada. Em parte por esta razão tem sido mais fácil implantar a última do que a primeira. Contudo, as políticas internacional e interna dos direitos humanos não podem ser indefinidamente vistas como separadas. As políticas de direitos humanos são melhor entendidas como um conjunto de disposições institucionais que exprimem uma complexa correlação de forças interna e internacional. A credibilidade da política internacional de direitos humanos do Brasil será posta em causa se persistirem os relatórios de graves violações dos direitos humanos a nível interno. «Glasnost» não pode funcionar sem «Perestroika», pelo menos indefinidamente.

Apesar das intenções do pndh, a lacuna existente entre a realidade dos direitos humanos no Brasil e a sua política de compromisso activo com as questões dos direitos humanos no campo internacional é ainda muito vasta. Deve ser dito que, passados dois anos após ter sido anunciado o Plano Nacional de Direitos Humanos de Cardoso, existem alguns sinais positivos de uma atitude mais firme contra este tipo de violações:

- em 1996, dois agentes da polícia foram condenados a longas penas de prisão pelo seu envolvimento no massacre da Candelária em 1993<sup>77</sup>;
- em Novembro de 1997, um agente da polícia militar foi condenado a 441 anos de prisão pela participação nas mortes de Vigário Geral<sup>78</sup>;
- como foi referido, o primeiro instituto de formação policial de sempre foi instaurado em 1995, em São Paulo, e iniciou cerca de 100 investigações criminais entre Novembro de 1995 e Junho de 1996; a criação de uma Ouvidoria da Polícia tem contribuído para um forte declínio no número de civis mortos por polícias<sup>79</sup>;
- em 1997, cinco agentes policiais de uma unidade de elite de São Paulo foram acusados de execuções extrajudiciais nas quais foram mortas treze pessoas, alegadamente como castigo pela recusa de alegados traficantes de droga em lhes pagar subornos<sup>80</sup>; e,
- também em 1997, três proprietários rurais foram condenados como sendo os responsáveis pela morte de um padre católico em campanha a favor do pobre rural. Esta é uma das raras brechas no muro da impunidade cobrindo crimes de direitos humanos nas zonas rurais<sup>81</sup>.

Apesar destas brechas no muro da impunidade, continuam a ser relatadas graves violações dos direitos humanos no Brasil, e as causas que os suportam, o padrão e a intensidade de crimes contra o direito à vida continuam no essencial constantes<sup>82</sup>:

- em Abril de 1996, menos de um mês após o lançamento do pndh, camponeses sem terra foram agredidos e mortos por agentes da polícia militar no Estado do Pará;
- em Março de 1997, uma cassete de vídeo difundida na televisão nacional mostrou agentes da polícia militar em Diadema, Estado de São Paulo, a parar motoristas que foram torturados e a quem foi extorquido dinheiro e, no Rio de Janeiro, foram filmados

polícias militares a espancar e torturar uma série de suspeitos criminais na Cidade de Deus<sup>83</sup>;

- o número de disparos fatais pela polícia no Rio de Janeiro continua a aumentar devido à política estatal de recompensar actos de «bravura e destimidez». De facto, o número médio mensal de mortes resultantes de acção policial aumentou claramente para o dobro<sup>84</sup>;

- conflitos relacionados com terras também originaram a morte de pelo menos 25 trabalhadores rurais entre Janeiro e Outubro de 1997; e,

- nos primeiros seis meses de 1997 foram declaradas 87 execuções alegadamente extrajudiciais no Estado de Mato Grosso do Sul, fronteira com o Paraguai<sup>85</sup>.

De facto, ao longo de 1997, foram declaradas centenas de execuções extrajudiciais de suspeitos criminais e civis por todo o Brasil, se bem que maioritariamente nos principais centros urbanos. Agentes da polícia em e fora de serviço operando em esquadrões da morte foram responsáveis por centenas de mortes e desaparecimentos e conta-se que agem com quase total impunidade em pelo menos nove dos 26 Estados brasileiros:

- têm ainda de ser marcadas as datas de julgamento para o massacre de camponeses sem terra por agentes policiais em Agosto de 1995 nos Estados de Corumbiara e de Eldorado de Carajás em 1996;

- num recente novo julgamento, por novo júri, o agente da polícia condenado pelo massacre da Candelária foi absolvido depois de inverter o seu testemunho anterior; e,

- finalmente, não foi marcada data de julgamento para o massacre a 2 de Outubro de 1992 de 111 prisioneiros numa cadeia de São Paulo pela polícia militar, e nenhum dos agentes envolvidos foi suspenso do serviço<sup>86</sup>.

Face a esta situação, no continuum entre a negação total e total reconhecimento, o Brasil tem claramente progredido de uma para o outro. De facto, o Brasil adoptou a forma mais forte de reconhecimento, o que Stanley Cohen chama uma atitude de «autocorreção»<sup>87</sup>.

Como Cohen faz notar, naquilo a que chama «transição parcial para a democracia», isto é normalmente o mais longe que conseguem ir muito governos, «devido a fontes limitadas, corrupção, ineficiência e fragilidade da estrutura democrática», entre outros factores<sup>88</sup>.

De facto, sendo um Estado que sofre do aumento de violações de direitos humanos, um sistema de efectivo reforço internacional é uma espada de dois gumes. Por um lado, sendo uma democracia com o maior interesse em participar na criação de uma nova «ordem mundial» baseada no multilateralismo não pode ignorar a dimensão dos direitos humanos nas suas relações internacionais; por outro lado, enquanto a adesão aumenta a credibilidade internacional, também pode fazer do Estado «uma vítima» das suas próprias disposições e dos pactos de direitos humanos, convenções e protocolos que ratifica; deveria ser lembrado que o Brasil é um dos «alvos finais» das pressões internacionais de direitos humanos. Ao contrário dos Estados Unidos e da União Europeia, não é um «exportador» de democracia e de direitos humanos, mas antes um «importador» das pressões manifestadas por estes e outros protagonistas nacionais e não-governamentais<sup>89</sup>.

Em análise final, enquanto a «lei da força» permanecer mais forte que a «força da lei» no Brasil, existem poucas esperanças de uma convergência real dos dois domínios políticos. Ultrapassar a lacuna entre as dimensões internacional e nacional da questão dos direitos humanos na política brasileira depende da capacidade demonstrada de tornar cidadãos os «sem lei», e fazer com que as forças da lei e da ordem olhem por eles, estando igualmente sujeitas à norma da lei, criando as condições para a sua inclusão no moderno

universo de instituições e valores que sustentem as práticas democráticas e o respeito pela noção universal de direitos humanos.

O Brasil ainda não assinou o Pacto de San José que permite ao Tribunal Inter-Americano dos Direitos Humanos emitir sentenças contra Estados responsáveis por violações de direitos humanos, e também optou por não aderir aos Protocolos Opcionais do icpr através do qual os Estados permitem que as queixas individuais sejam feitas à cnudh, ou ao Artigo 41 que permite queixas inter-Estados<sup>90</sup>. Neste sentido, ainda não ratificou os instrumentos que criam direitos de cidadania internacional para qualquer brasileiro procurando orientação internacional para violações de direitos humanos. Não obstante, a tendência no campo internacional é para que os brasileiros adquiram gradualmente a «cidadania de jure», uma vez que o Brasil aderiu à maioria das convenções e protocolos internacionais de direitos humanos. Em teoria, esta forma de «criação de cidadania externamente promovida» pode eventualmente permitir aos brasileiros lutar pelos direitos humanos através de instrumentos internacionais, talvez mais prontamente disponíveis do que aqueles que encontram em casa. É talvez nesta dimensão – na área cinzenta das queixas de cidadania nacional e internacional – que a lacuna existente entre política nacional e internacional pode eventualmente ser superada. Contudo, este processo, se chegar a acontecer, está destinado a ser lento e pleno de contradições. Como as coisas estão hoje, isto ainda não é uma consideração imediata. De facto, a lacuna existente entre a realidade interna e a política internacional de direitos humanos no Brasil é talvez mais notável que qualquer tendência para a criação de pontes entre uma e outra, quaisquer que sejam as boas intenções do pndh.

Os compromissos jurídicos e retóricos criam de facto um clima de «obrigação» que tem eventualmente um impacto nas atitudes e práticas políticas. Não obstante, eles apenas produzem resultados concretos quando se tornam normas legais embutidas em instituições públicas e, finalmente, quando se tornam parte da cultura colectiva dos agentes estatais responsáveis pelo seu cumprimento. Este não é ainda o caso do Brasil, onde o drama dos direitos humanos indica que este é ainda um Estado sem uma «cidadania efectiva para muitos sectores da comunidade política»<sup>91</sup>.

## Notas

<sup>1</sup> Tanto nas áreas rurais como urbanas, muitos crimes não são comunicados ou registados pelas autoridades competentes. Ver Amnesty International, *Beyond Despair – An Agenda for Human Rights in Brazil*, London, Amnesty International, 1994, p. 3; e, Núcleo de Estudos da Violência/Comissão Teotónio Vilela, *Os direitos humanos no Brasil*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1993, p. 17. Este artigo acentua as violações do direito à vida, concentrando-se nas violações de direitos humanos em áreas rurais e urbanas. Não examina a questão das violações dos direitos dos povos indígenas no Brasil. As fontes mais avalizadas sobre os direitos humanos no Brasil são os relatórios publicados pela Americas Watch, a Amnesty International, o us Department of State e, no Brasil, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo conjuntamente com a Comissão Teotónio Vilela.

<sup>2</sup> Sobre as estatísticas relativas à taxa de homicídios em São Paulo, ver Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, «Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas», *Estudos Avançados*, vol. 11, n.o 30, 1997, p. 121. Para

uma perspectiva global, ver o estudo do Banco Mundial citado no jornal Folha de São Paulo de 1 de Março de 1997, que calcula existir 19.7 homicídios por cada 100 mil habitantes no Brasil. Ver ainda Inter-Press Service Report, 25 de Maio de 1996. Sobre as actividades criminais bem como assassinatos de menores no Rio de Janeiro e em São Paulo, ver Folha de São Paulo, 31 de Dezembro de 1996; sejour News from Brazil, n.o 238, 1 de Agosto de 1996; us Department of State, Brazil Country Report on Human Rights Practices for 1996, Washington d.c., us Department of State, 1996. Sobre a situação das minorias noutros Estados do Brasil, ver Amnesty International, Beyond Despair.

<sup>3</sup> Sobre a repressão durante a tutela militar no Brasil, ver Amnesty International, Report on Allegations of Torture in Brazil, London, Amnesty International, 1976; Archdiocese of São Paulo, Torture in Brazil, New York, Random House, 1986 – uma tradução do relatório brasileiro Nunca Mais; Paulo Sérgio Pinheiro, Escritos Indignados: polícia, prisões e política do Estado autoritário, São Paulo, Brasiliense, 1984.

<sup>4</sup> Ver Paulo Sérgio Pinheiro, «O passado não está morto, nem ainda é passado», in Gilberto Dimenstein, Democracia em pedaços: as violações de direitos humanos no Brasil, São Paulo, Companhia das Letras, 1996, pp. 7-8. Ver também us Department of State, Brazil Country Report on Human Rights Practices for 1996.

<sup>5</sup> Em Nova Iorque, uma cidade de dimensão semelhante, a polícia alvejou fatalmente 27 civis no mesmo ano. Ver Amnesty International, Beyond Despair, p. 3. Ver também Paul Chevigny, «Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina», São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, 1994.

<sup>6</sup> Ver Núcleo de Estudos da Violência/Comissão Teotónio Vilela, Os direitos humanos no Brasil, pp. 17-21.

<sup>7</sup> Ver Amnesty International, Beyond Despair. Ver também Folha de São Paulo, 1 de Janeiro de 1997.

<sup>8</sup> Ver Fernando Peregrino, «Violência contra o Rio de Janeiro: mito, realidade e exploração política», manuscrito não publicado.

<sup>9</sup> Ver Folha de São Paulo, 2 de Fevereiro de 1997.

<sup>10</sup> Ver Amnesty International, Brazil: Authorized Violence in Rural Areas, London, Amnesty International, 1988; Alice Horrigan, «Terror in Brazil», The New Haven Advocate, 24 de Novembro de 1984. Sobre o crescimento e desenvolvimento do mst, ver Cândido Grzybowski, «Rural Workers and Democratization in Brazil», The Journal of Development Studies, vol. 26, n.o 4, 1990, pp. 19-43. A 17 de Abril de 1996, por exemplo, 19 pessoas foram mortas quando a polícia militar abriu fogo numa tentativa de dispersar manifestantes próximo da cidade de Eldorado de Carajás, a sul de Belém, capital do Estado do Pará. Ver Amnesty International, Brazil: Independent Investigation

is Crucial in Latest Mass Killing of Landless Peasants, News Service n.o 78, 19 de Abril de 1996.

<sup>11</sup> Ver Ministério da Justiça, Relatório inicial brasileiro relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1996, Brasília, Ministério da Justiça, 1996.

<sup>12</sup> Ministério da Justiça, Programa Nacional dos Direitos Humanos, Brasília, Ministério da Justiça, 1996. Ver Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, «Programa Nacional de Direitos Humanos», p. 117.

<sup>13</sup> Deve ser salientado que nem todos os Estados e autoridades estatais são participantes iguais na política de patrocínio e de responsabilidade e na falta de transparência normalmente associados a esta forma de mediação do poder. Para uma visão com maior nuance das diferenças entre Estados e ciclos históricos de centralização e de descentralização do poder político, ver Lawrence S. Graham, «Democratization and the Grassroots in Brazil: Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints», documento apresentado no XIX Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos, Washington d.c., 28-30 de Setembro de 1995, pp. 4-8.

<sup>14</sup> De acordo com a cpt, em apenas 19 dos 1630 casos conhecidos de assassinatos rurais, entre 1964 e 1990, os alegadamente responsáveis enfrentaram a justiça: existem apenas três casos em que o mandante foi condenado por um tribunal. Ver padre Ricardo Rezende, «Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) Sobre a Violência no Campo», Assembleia Legislativa do Estado do Pará, manuscrito não publicado, 1991.

<sup>15</sup> Ver Amnesty International, Brazil: Authorized Violence in Rural Areas, pp. 13-34; us State Department, Brazil Country Report on Human Rights Practices, p. 22; e, Amnesty International, Torture and Extrajudicial Execution in Urban Brazil, London, Amnesty International, 1990.

<sup>16</sup> Ver Amnesty International, Beyond Despair, p. 6.

<sup>17</sup> Investigações forenses revelam que nalguns casos as mortes foram consequência de execuções sumárias e não de «actos de coragem» como alega a polícia. Ver Inter-Press Service, 25 de Maio de 1996; e, Folha de São Paulo, 12 de Dezembro de 1997.

<sup>18</sup> Ver us Department of State, Brazil Country Report on Human Rights Practices for 1996, p. 7 e parte sobre o Brasil em Human Rights Watch (hrw), Human Rights Watch World Report, New York, hrw, 1997. De forma semelhante, após o clamor nacional e internacional sobre a morte de 111 habitantes pela polícia militar de São Paulo em Outubro de 1992, e substituição do secretário de Estado para a Segurança Pública, houve um decréscimo acentuado no número de pessoas mortas pela polícia militar de São Paulo.

<sup>19</sup> Para uma discussão sobre as várias formas de negação que os governos autoritários adoptam quando colocados perante alegações de violações dos direitos humanos, ver

Stanley Cohen, «Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Denials and Counterclaims», *Human Rights Quarterly*, 1996, pp. 522-533.

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, o discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores, António Francisco Azeredo da Silveira, em 1977, na XXXII Assembleia Geral das Nações Unidas, in Ministério das Relações Exteriores, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*, Rio de Janeiro, Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério das Relações Exteriores, 1995, pp. 338-339.

<sup>21</sup> Sobre a atitude de obstrução por parte do Brasil no que se refere ao Iraque em 1980, ver Frank Newman e David Weissbrodt, *International Human Rights*, Cincinnati, Anderson Publishing, 1990, pp. 137, 151-152. Sobre uma análise excelente sobre a forma como um regime autoritário pode manipular os instrumentos internacionais de direitos humanos, ver Iain Guest, *Behind Disappearances: Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990.

<sup>22</sup> O Procedimento Confidencial permite à Comissão em encontros restritos lidar com queixas confidenciais que se referem a graves violações dos direitos humanos. As queixas são primeiro tidas em conta pela Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Protecção das Minorias e se se concluir que existe um padrão de violações graves dos direitos humanos, a queixa é encaminhada para a unhr – Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos – que poderá optar por outras medidas sobre o caso. Ver Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 63.

<sup>23</sup> O Brasil foi retirado da lista de Estados confidencialmente em consideração devido a uma aliança entre a ala de direita do regime militar uruguaio e a Jugoslávia socialista. Ver José Augusto Lindgren Alves, *Os direitos humanos como tema global*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, p. 92.

<sup>24</sup> Ver Thomas Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*, Oxford, Oxford University Press, 1988, p. 21; e, Amnesty International, *Brazil Report*. Sobre o papel dos direitos humanos na luta contra o regime militar e na transição para a democracia, ver Maria Helena Moreira Alves, *State and Opposition in Military Brazil*, Austin, Texas University Press, 1985, pp. 211-212; I. Cheresky, «La emergencia de los derechos humanos y el retroceso de lo político», *Punto de Vista*, Agosto de 1992, pp. 42-48; Joan Dassin, «Time up for Torturers: A Human Rights Dilemma for Brazil», *Nacla Report on the Americas*, vol. 20, n.o 2, 1986; Francisco Panizza, «Human Rights in the Process of Transition and Consolidation of Democracy in Latin America», *Political Studies*, vol. 43, número especial, 1995, pp. 168-188; Thomas Sanders e Howard Handelman, eds., *Military Government and the Movement Towards Democracy in Latin America*, Bloomington, Indiana University Press, 1981, pp. 145-146; Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, New Jersey, Princeton University Press, 1988, pp. 68, 181-206; Laurence Weschler, *A Miracle of Universe: Settling Accounts with Past Torturers*, New York, Pantheon Books, 1990. Em contraste com os outros Estados do cone sudoeste, ver

Alexandra Barahona de Brito, *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 17-37.

<sup>25</sup> Ver Ministério das Relações Exteriores, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 466.

<sup>26</sup> Tal como com o ambiente, as condenações às violações dos direitos humanos «constituíram um estímulo para a formação de um consenso nacionalista». Ver Magdalena Segre e Héctor E. Bocco, «Brasil: el fin de temporada», in Heraldo Muñoz, ed., *El desafío de los 90*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (prospel), 1990, p. 42. Sobre a política externa durante a Presidência Sarney, ver também Monica Hirst e Magdalena Segre, «La política exterior de Brasil en tiempos de crisis», in Heraldo Muñoz, ed., *Las políticas exteriores de America Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/prospel, 1988; Monica Hirst, «Política Exterior de Brasil en 1988: los avances posibles», in Heraldo Muñoz, ed., *A la espera de una nueva etapa*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/prospel, 1989.

<sup>27</sup> As prioridades definidas pelo Governo para a sua política externa foram: integração regional, comércio, dívida, tecnologia e ambiente. Ver Monica Hirst, «The Foreign Policy of Brazil: From the Democratic Transition to Its Consolidation», in Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin, eds., *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview Press, 1996, p. 203.

<sup>28</sup> Sobre o discurso, ver Amnesty International, *Brazil Report*, London, Amnesty International, 1991, p. 49.

<sup>29</sup> Em Janeiro de 1991, o ministro da Justiça criou um grupo de trabalho com o objectivo de elaborar recomendações que pusessem fim às mortes dos meninos de rua. Em Maio do mesmo ano, um encontro de governadores estaduais delineou um conjunto de objectivos com o intuito de reduzir a violência contra as crianças e adolescentes. Ver Paulo Sérgio Pinheiro, «O passado ainda não está morto», pp. 42-43.

<sup>30</sup> Ver Ministério das Relações Exteriores, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, pp. 518-519. Ver também o discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, em 1992, na *xlvi* agnu, pp. 547-548.

<sup>31</sup> Ver José Augusto Lindgren Alves, *op. cit.*, p. 53. Sobre os pactos, ver António Cançado Trindade, «O Brasil e os Tratados de Direitos Humanos», *Jornal do Brasil*, 22 de Novembro de 1990.

<sup>32</sup> Ver Magdalena Segre e Héctor E. Bocco, «Potencias regionales: Brasil, el primer ano de consolidación democrática – Un balance preliminar», in Jorge Heine, ed., *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas*, Caracas, Nueva Sociedad/prospel, 1992, p. 43. Os primeiros encontros entre a Associação Brasileira de ongs/abong, e a Agência Brasileira

de Cooperação (abc) teve lugar no final da década de oitenta com a abertura do Itamarati no seguimento da democratização pós-autoritária. Em 1991 as relações entre o Ministério das Relações Exteriores e as ongs tiveram uma melhoria qualitativa, com a Conferência Internacional sobre Desenvolvimento e Cooperação que teve lugar em Agosto desse ano sob os auspícios do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e da abc, que juntaram ongs e representantes do Ministério das Relações Exteriores, bem como de agências de cooperação bilateral e multilateral.

<sup>33</sup> A cooperação foi direccionada através do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

<sup>34</sup> Ver Ministério da Justiça, Relatório inicial brasileiro relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1996. O discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na agnu em 1993, acentuava em muito maior grau do que o habitual questões de direitos humanos, não apenas devido à Conferência de Viena mas também em resposta às reacções internacionais aos massacres de Candelária e Vigário Geral. Ver Ministério das Relações Exteriores, A palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 562-563.

<sup>35</sup> Ver Amnesty International, Brazil Report.

<sup>36</sup> Ver Centro Santos Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo, Agenda Nacional de Direitos Humanos, São Paulo, 1993.

<sup>37</sup> Ver «Fernando Henrique Cardoso Não Teme Parecer Sobre Direitos Humanos», Jornal do Brasil, 6 de Dezembro de 1995, p. 4.

<sup>38</sup> Ver Brazil Report, Latin American Newsletters, (RB-95-04), 4 de Maio de 1995.

<sup>39</sup> O reconhecimento da morte e responsabilidade estatal permitiu aos familiares dos desaparecidos resolver questões legais que se arrastavam, tais como o pagamento do seguro de vida. O Governo não autorizou uma investigação que averiguasse o destino dos 62 desaparecidos durante a designada guerrilha de Araguaia, contudo, a Comissão Interamericana para os Direitos Humanos iniciou recentemente medidas contra o Brasil por omissão de investigação das mortes e desaparecimentos dos envolvidos na guerrilha entre 1972 e 1974.

<sup>40</sup> O manifesto eleitoral do Presidente Fernando Henrique Cardoso não abordava com profundidade questões de direitos humanos, mas incluía um conjunto de propostas para combater o crime tais como a cooperação entre o Presidente, o ministro da Justiça, governadores estaduais e presidentes de câmaras para assegurar a segurança pública, a criação de uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos e operações conjuntas entre as polícias federal e estadual para combater o crime organizado. Ver Mão à Obra Brasil – Proposta de Governo de fhc, Brasília, 1994, p. 160.

<sup>41</sup> O discurso presidencial reconheceu alguns dos problemas mais graves de direitos humanos no país tais como trabalho infantil e prostituição, discriminação contra os negros e indígenas, e violência policial. O Presidente apelou ao Congresso para que legislasse com o intuito de reestruturar a cndh, para considerar a tortura como ofensa criminal e para instituir um programa de protecção de testemunhas. Anunciou também a criação de um prémio anual de direitos humanos, a ser atribuído a uma agência, ong ou indivíduo que se tenha distinguido na defesa dos direitos humanos. O prémio foi atribuído a membros da comunidade não-governamental tais como o cardeal Arns, um dos maiores defensores dos direitos humanos durante o regime militar, a Gilberto Dimenstein do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas da Rua e à Casa da Paz.

<sup>42</sup> Sobre o processo de elaboração do programa, ver Paulo de Mesquita Neto, «Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos no Brasil», Revista cej, vol.1, n.o 1, Abril de 1997.

<sup>43</sup> Sobre as propostas apresentadas pela Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, ver Brasil, Câmara de Deputados, Comissão de Direitos Humanos, Relatório: Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, Brasília, Comissão de Direitos Humanos, 1996. A Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados recebe e investiga denúncias de violações de direitos humanos; controla os programas governamentais para a protecção dos direitos humanos; coopera com ongs sobre situações de direitos humanos nacionais e internacionais; e, estuda e investiga as condições e direitos humanos no Brasil e no estrangeiro. Ver a parte sobre o Brasil da Human Rights Watch, Human Rights Watch World Report, New York, Human Rights Watch, 1998.

<sup>44</sup> As propostas mais importantes incluem: a definição de tortura como ofensa criminal; a concessão de jurisdição aos tribunais federais sobre crimes de direitos humanos; a transferência da jurisdição de crimes perpetrados pela polícia militar de tribunais militares para tribunais civis; o estabelecimento de um Programa Nacional de Protecção de Testemunhas; a suspensão mandatária do serviço activo de polícias acusados de violações dos direitos humanos; o fortalecimento da cndh; a modernização do aparelho judicial. Outros capítulos propõem medidas para a protecção de grupos sociais vulneráveis, tais como as crianças e adolescentes, mulheres, negros, povos indígenas, trabalhadores rurais e homossexuais. A nphr inclui ainda medidas para promover a educação sobre os direitos humanos nas escolas e ratificação e implementação de instrumentos internacionais para a promoção e protecção dos direitos humanos. Ver Ministério da Justiça, Programa Nacional de Direitos Humanos.

<sup>45</sup> Lei Federal 9299/96.

<sup>46</sup> Projecto de Lei 7865-D/1986. Entre 11 e 30 de Abril de 1997, o Governo Federal desarmou as pessoas que estivessem na posse de armas ilegais na região sudoeste do Estado do Pará.

<sup>47</sup> Projecto de Emenda Constitucional 368/96. Ver também «Senate Classifies Torture as a Criminal Offense», *efe News*, 4 de Abril de 1997.

<sup>48</sup> A lei torna a tortura punível com uma sentença entre os 4 e os 16 anos, sujeita a um aumento de um terço da sentença se o crime for cometido por polícias.

<sup>49</sup> Os mapas de São Paulo e de Curitiba foram entregues em 1996, e os do Rio de Janeiro e de Salvador em 1997.

<sup>50</sup> Sobre o abaixo mencionado e para mais detalhes sobre as iniciativas tomadas no âmbito do pndh, ver Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>51</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 120.

<sup>52</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>53</sup> Esta relativa coerência e isolamento aplica-se, embora como salienta Hirsch, com a transição para a democracia «a política externa ficasse mais exposta à pressão e negociação, aumentando a capacidade de interferência de participantes não oficiais, tais como a imprensa e o Parlamento». Ver Mónica Hirst, «The Foreign Policy of Brazil: From the Democratic transition to Its Consolidation», p. 200.

<sup>54</sup> O sudoeste da Rodésia, Israel e o Chile eram casos que estabeleciam a linha divisória, os primeiros Estados a serem sujeitos sistematicamente ao escrutínio internacional sobre as violações dos direitos humanos. Ver Sydney D. Bailey, *The UN Security Council and Human Rights*, London, Macmillan, 1994; relativamente à África do Sul, pp. 9-13, e sobre Israel, pp. 66-78. Quanto ao Chile, ver Iain Guest, *op. cit.*, pp. 97-98 e 129-134.

<sup>55</sup> Em 1975, a ligação entre o auxílio internacional e as práticas de direitos humanos dos Estados receptores era obrigatória por imposição do Congresso norte-americano. Esta legislação era «nacional e internacionalmente sem precedentes». Ver Jack Donnelly, *International Human Rights: Dilemmas in World Politics*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 13. Ver também Lars Shoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, New Jersey, Princeton University Press, 1987, pp. 290-292.

<sup>56</sup> Os Estados designados de like-minded, Noruega, Suécia e Dinamarca, bem como o Canadá, surgiram particularmente activos na elaboração e colocação em prática de políticas externas bilaterais com um elevado perfil em termos de preocupações de direitos humanos. Nos Estados Unidos, os direitos humanos adquiriram um «lugar bastante institucionalizado na política externa norte-americana» e continuam a contribuir para a execução da mesma particularmente no que se refere aos Estados da Europa de Leste que participaram no Processo de Helsínquia. Ver Jack Donnelly, *op. cit.*, p. 15. Ver também, Kathryn Sikkink, «The Emergence, Evolution and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network», in Elizabeth Jelin e Eric Hirschberg, eds., *Constructing*

Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America, Boulder, Westview Press, 1996, pp. 63-68.

<sup>57</sup> Ver Kathryn Sikkink, op. cit., p. 66. Ver também idem, «Non-Governmental Organizations, Democracy and Human Rights in Latin America», in Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 150-168. Sobre o crescente número, importância e abrangência de ongs por todo o mundo, bem como as mudanças nos seus papéis, ver Michael Edwards e David Hulme, *Beyond the Magic Bullet: ngo Performance and Accountability in the Post-Cold War*, Connecticut, Kumarian Press, 1996, especialmente pp. 1-4; David Hulme e Michael Edwards, eds., *Too close for Comfort: ngos, States and Donors*, London, Macmillan, a publicar brevemente; e, Julie Fisher, *Non-Governments: ngos and the Political Development of the Third World*, Connecticut, Kumarian Press, 1998, pp. 1-11.

<sup>58</sup> Os autores têm consciência que este processo de universalização não é homogêneo nem dominante, particularmente quando se tem em conta os Estados asiáticos. De qualquer modo, enquanto tendência geral, a descrição mantém-se válida.

<sup>59</sup> Nas suas relações com a União Europeia, por exemplo, o Brasil aceitou que os seus parceiros europeus têm um papel legítimo a desempenhar na definição das condições políticas da cooperação inter-regional. A Declaração Política Conjunta de Junho de 1995 e o Acordo Quadro para a Cooperação Política e Económica de Dezembro do mesmo ano assinados entre a União Europeia e o mercosul a 15 de Dezembro de 1995 estabelecem que a cooperação é baseada num compromisso mútuo sobre a democracia e o respeito dos direitos humanos. Para além do mais, um dos objectivos estabelecidos pelo contexto do acordo é permitir a cooperação e a coordenação de posições comuns em fora internacionais sobre questões globais, incluindo a democracia e os direitos humanos. Ver Comissão Europeia, *Long Term Strategy Proposed by the Commission for Future Relations of the European Union with the Common Market of Latin America for the Reinforcement of a European Union Policy Towards the mercosur of November 1994*, com 428 final, Outubro de 1994. Internamente, a Declaração de Las Leñas de Junho de 1992 afirma que a preservação das instituições democráticas é indispensável para a existência continuada e para o desenvolvimento do mercosul, enquanto que a Cimeira de Janeiro de 1994 do Conselho do Mercado Comum que teve lugar em Colónia anunciou o compromisso de reforçar e consolidar o processo democrático. Ver *El Clarín*, 26 de Junho de 1992; ver também Informe de la Presidência Pro-Tempore al IX Consejo del Mercado Comum, Anexo II, 7 de Dezembro de 1995. O mercosul tem desde 1991 uma Comissão Parlamentar Comum que se reuniu pela primeira vez em Maio de 1992. Esta recomendou que a democracia e os direitos humanos sejam um pré-requisito para se ser membro. Em complemento, o Fórum Económico e Social, que se reuniu pela primeira vez em Janeiro de 1996, autoriza que as organizações sindicais bem como a Ordem dos Advogados do Brasil e outras organizações que representem profissões liberais participem na constituição política do mercosul. Ver *Gazeta Mercantil*, 12 de Dezembro de 1995. É de realçar que a participação no mercosul levou o Brasil a reagir à tentativa de golpe no Paraguai em Abril de 1996. Pela primeira vez, interveio directamente nas

«questões internas» de um Estado latino-americano vizinho, uma situação que tradicionalmente evitou.

<sup>60</sup> Daí a suspensão do Panamá e do Peru respectivamente em Fevereiro de 1988 e Abril de 1992.

<sup>61</sup> O Compromisso de Santiago para a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano adoptado pela Terceira Sessão Plenária da XX Assembleia Geral da oea a 4 de Junho de 1991 estabelece que os membros estão empenhados na «promoção e protecção dos direitos humanos e da democracia representativa, como condições indispensáveis para a estabilidade, paz e desenvolvimento da região» e obriga-os a «adoptar procedimentos eficazes, expeditos e a tempo de assegurar a promoção e a defesa da democracia». A Resolução 1080 adoptada pela Quinta Sessão Plenária da XX Assembleia Geral da oea a 5 de Junho de 1991 providencia um encontro entre ministros dos Negócios Estrangeiros no espaço de dez dias após «qualquer interrupção súbita ou irregular do processo institucional democrático» num Estado-membro. O Protocolo de Washington de Dezembro de 1992 apela à suspensão da oea de Estados não democráticos. Até agora, apenas o Canadá ratificou o Protocolo. A Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento adoptada pela Assembleia Geral da oea de 8 de Junho de 1993 reforça ainda mais estes compromissos. Estas disposições foram aplicadas em resposta ao golpe no Haiti em Setembro de 1991 aos autogolpes de Serrano e de Fujimori, respectivamente na Guatemala e no Peru. Como membro participante na Cimeira das Américas, o Brasil assumiu também o compromisso de reforçar o papel da oea, dos tribunais nacionais e regionais no fortalecimento da democracia e na protecção dos direitos humanos. Ver Summit of the Americas: Plan for Action, Miami, Florida, 9-11 de Dezembro de 1994. Ver também Heraldo Muñoz, «El derecho a la democracia en las Americas», Estudios Internacionales, vol. 28, n.º 109, 1995, pp. 59-82 e os capítulos de Tom Farer, Fernando Teson, Domingo E. Acevedo com Claudio Grossmann, in Tom Farer, ed., op. cit.

<sup>62</sup> José Augusto Lindgren Alves, Chefe do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério de Relações Exteriores, comunicado verbal, Janeiro de 1996. O processo de decisão funciona de cima para baixo, com o ministro dos Negócios Estrangeiros, o Secretário-Geral ou Conselho dos Negócios Estrangeiros a transmitir as decisões para aplicação aos departamentos e divisões relevantes dentro do Ministério. Ocasionalmente, contudo, o último pode iniciar o processo ao preparar propostas para consideração do Executivo.

<sup>63</sup> Sobre o impacto da democratização na projecção externa do Brasil, ver Celso Lafer, «Brazil in a New World», in Abraham F. Lowenthal e Gregory F. Treverton, eds., Latin America in a New World, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 224-226.

<sup>64</sup> Celso Lafer, op. cit., p. 222.

<sup>65</sup> Stanley Cohen, op. cit., p. 535.

<sup>66</sup> O destino de reformas cruciais nos impostos, na segurança social e ao nível administrativo, paralisadas no Congresso quase há três anos, ilustra bem a dificuldade que o Governo enfrenta para reunir os apoios necessários no Congresso mesmo para legislação prioritária. A reforma judicial, por exemplo, está parada no Congresso há muito tempo e provavelmente exacerbaria as já pesadas relações entre o Governo e os meios judiciais, em resultado do contencioso sobre os salários, as reformas dos juízes e uma recente decisão a favor de aumentos aos funcionários públicos. Para uma análise sobre o sistema partidário, ver Scott Mainwaring, «Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy», in Scott Mainwaring e Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, pp. 354-398.

<sup>67</sup> Os tribunais militares ainda têm a responsabilidade de decisão sobre se deverão remeter determinados casos para um tribunal civil e continuam a ter jurisdição sobre crimes cometidos por membros das Forças Armadas e da polícia militar quando o crime é cometido pelo acusado envergando uniforme ou tem consigo uma arma pertencente à corporação. Tal como a situação hoje se encontra, a lei tem muito pouco alcance sobre os assassinatos perpetrados pelos militares uma vez que é muito difícil provar a sua intencionalidade. Ver US Department of State, *Brazil Country Report on Human Rights Practices for 1995*, Washington, US Department of State, 1995, p. 2. Nas corporações permeáveis a valores não democráticos e imbuídas por uma cultura de violência é comum a brandura para com os acusados de crimes contra os direitos humanos. Um grupo de direitos humanos do nordeste brasileiro que estuda os crimes da polícia contra civis, julgados em tribunais militares entre 1970 e 1991, apurou que em apenas oito por cento dos casos julgados o processo terminou com a condenação dos envolvidos. Ver US Department of State, *Brazil Country Report on Human Rights Practices for 1996*, p. 21. Uma nova lei foi aprovada pela Câmara dos Deputados a 30 de Abril de 1997 e aguarda aprovação pelo Senado.

<sup>68</sup> Ver Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, *op. cit.*, pp. 129 e 131.

<sup>69</sup> Ver Amnesty International, *Amnesty International Memorandum of Preliminary Comments on Brazil's National Action Plan for Human Rights*, London, Amnesty International Index, 19 de Abril de 1996.

<sup>70</sup> Ver, por exemplo, Rogério Bastos Arantes, *O controle da constitucionalidade das leis no Brasil: a construção de um modelo híbrido*, São Paulo, University of São Paulo Masters Thesis, 1993; e, Maria Teresa Sadek, «A crise do judiciário e a visão dos juízes», *Revista da Universidade de São Paulo*, Primavera de 1994, pp. 12-22. A reforma judicial tem estado na agenda política há já algum tempo mas até ao momento não tem feito nenhum progresso significativo no Congresso. Qualquer tentativa de reformar os meios judiciais ameaça exacerbar as relações já de si pesadas entre o Governo e os meios judiciais, em virtude de desacordos sobre os salários e as reformas dos juízes e de uma recente decisão judicial no sentido de aumentar os salários dos funcionários públicos.

<sup>71</sup> Ver Maria d'Alva Kinzo, «The Congress in Brazil's Democracy», in Maria d'Alva Kinzo e Victor Bulmer-Thomas, *Growth and Development in Brazil: Cardoso's Real Challenge*, London, Institute of Latin American Studies, 1995.

<sup>72</sup> Amnesty International, *Briefing on Human Rights in Brazil*, London, Amnesty International, 1997.

<sup>73</sup> Tal é a realidade apesar de os Secretários Estaduais de Justiça, Cidadania e Administração Penitenciária terem declarado o seu apoio e aprovado o Plano durante o Segundo Fórum Nacional de Secretários de Justiça realizado a 23 e 24 de Maio de 1997.

<sup>74</sup> Ver Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, *op. cit.*, p. 131.

<sup>75</sup> Sobre a reforma eleitoral, ver «Brazil: Political Reform», Oxford Analytica, 5 de Junho de 1996. Sobre o impacto da estabilidade monetária no sudoeste asiático, ver «Brazil: Asia Warning», Oxford Analytica, 3 de Setembro de 1997; e, «Brazil: Asia Trade Effects», Oxford Analytica, 27 de Novembro de 1997. Sobre o impacto político dos preparativos para as eleições que se aproximam, ver «Brazil: Centre-Left Politics», Oxford Analytica, 1 de Outubro de 1997; e, «Brazil: Party Configuration», Oxford Analytica, 9 de Outubro de 1997.

<sup>76</sup> A segunda Conferência dos Direitos Humanos que teve lugar em Brasília a 12 e 13 de Maio de 1997 reuniu 400 participantes com o objectivo de avaliar o Plano e o relatório final revelou um elevado nível de compreensão da situação dos direitos humanos entre a comunidade dos direitos humanos na assistência. Ver Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, *op. cit.*, p. 120.

<sup>77</sup> Ver Amnesty International, *The Candelária Trial: A Small Wedge in the Fortress of Impunity*, London, Amnesty International, 1996.

<sup>78</sup> A sentença ainda continua sob recurso. Foram acusados 28 polícias militares, 3 polícias civis e 2 membros do Departamento de Segurança Pública Estatal. Dez polícias militares acusados de participar nas mortes ainda não foram julgados. Ver Folha de São Paulo, 29 de Novembro de 1997.

<sup>79</sup> US Department of State, *Brazil Country Report on Human Rights Practices for 1996*, pp. 6-7. Ver também Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (opesp), *Relatório Trimestral da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo: Dezembro de 1995 a Janeiro/Fevereiro de 1996*, São Paulo, opesp, 1996.

<sup>80</sup> Ver Folha de São Paulo, 2 de Fevereiro de 1997.

<sup>81</sup> Em Fevereiro de 1997 o ministro da Justiça salientou a oportunidade do julgamento dos membros da polícia militar acusados do assassinato de 19 camponeses no Estado do Pará em Abril de 1996. Ver Folha de São Paulo, 15 de Fevereiro de 1997.

<sup>82</sup> Ver US Department of State, Brazil Country Report on Human Rights Practices for 1996; e, Amnesty International, Annual Report 1996, London, Amnesty International, 1996.

<sup>83</sup> Ver Amnesty International, Briefing on Human Rights in Brazil. President Fernando Henrique Cardoso's State Visit to UK, 1-5 December 1997, London, Amnesty International, 1997; e, Human Rights Watch, Global Report 1998.

<sup>84</sup> Sessenta e quatro por cento das vítimas foram mortas por uma bala policial que os atingiu na cabeça ou de costas o que sugere que não estariam a resistir ou a confrontar-se com a polícia.

<sup>85</sup> Os activistas locais dos direitos humanos receberam ameaças de morte a seguir à descoberta de um cemitério clandestino no qual estavam os corpos das pessoas alegadamente mortas por polícias do Departamento de Operações de Fronteira.

<sup>86</sup> Sobre este assunto ver Amnesty International, Amnesty International Briefing on Human Rights in Brazil: President Fernando Henrique Cardoso's Visit to UK, 1-5 December 1997.

<sup>87</sup> Para Cohen isto significa que na sua resposta às críticas, um «governo se apresenta como sendo sensível, moderado e responsável. Reage às críticas; assina e ratifica os instrumentos relevantes para os direitos humanos; aprova novas leis internas; avista-se com os representantes de organizações dos direitos humanos; constitui comissões de inquérito judiciais; nomeia um comissário dos direitos humanos; disciplina, pune ou demite prevaricadores dos seus cargos». Stanley Cohen, *op. cit.*, p. 536.

<sup>88</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>89</sup> Ullman argumenta de modo diferente, defendendo que «a perspectiva estereotipada das relações entre Estados do hemisfério leva Washington a assumir o papel demandeur em relação aos outros. Mas num determinado número de áreas, incluindo a área altamente politizada dos direitos humanos, os latino-americanos estão agora mais assertivos dos valores comuns partilhados por todo o hemisfério». Ver Richard H. Ullman, «The United States, Latin America and the World after the Cold War», in Abraham F. Lowenthal e Gregory F. Treverton, eds., *op. cit.*, p. 26.

<sup>90</sup> Ver Amnesty International, Amnesty International Briefing on Human Rights in Brazil: President Fernando Henrique Cardoso's Visit to UK, 1-5 December 1997.

<sup>91</sup> Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 39.