

## DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

### 1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo reúne o resultado do acompanhamento de políticas públicas relacionadas à área de direitos humanos e promoção da cidadania durante o ano de 2008. Dividido em três seções, além desta apresentação, ele apresenta particularmente, ainda que não exclusivamente, as ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH).

Na seção 2, são abordados os fatos mais relevantes ocorridos na área, como a realização de três importantes conferências nacionais, das quais se destaca a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, na qual foram aprovadas diretrizes e resoluções incorporadas posteriormente na elaboração do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Também se destaca o debate que se segue à audiência pública, organizada pela Comissão de Anistia, sobre as possibilidades de responsabilização judicial de agentes da ditadura envolvidos em atos ilegais, como a tortura e o assassinato de dissidentes políticos.

A seção 3 apresenta o acompanhamento de políticas, programas e ações voltados para a promoção e a defesa dos direitos humanos. Inicia-se a seção pela análise das políticas voltadas para grupos populacionais específicos, a saber: crianças e adolescentes, juventude, pessoas ameaçadas e povos indígenas. Comparece nesta seção o registro de que persistem no Brasil graves violações de direitos humanos, apesar dos avanços observados na área. Em seguida, são discutidas as estratégias mais gerais da atual política de direitos humanos, como as iniciativas governamentais para a promoção da educação em direitos humanos, para a ampliação do acesso ao registro civil de nascimento e à documentação básica e para a reparação de violações de direitos. Por fim, apresenta-se uma análise orçamentária do gasto federal em direitos humanos no ano de 2008. Chama atenção o aumento no orçamento disponível para a SEDH como um todo, seguindo tendência dos anos anteriores.

Finalmente na seção 4, são apresentadas as considerações finais ao texto, em que se destaca a importância das ações mais gerais de governo articuladas pela SEDH, especialmente a elaboração do novo Programa Nacional de Direitos Humanos e a coordenação de agendas sociais.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Conferência Nacional de Direitos Humanos

Em 2008, foram realizadas três importantes conferências para a área dos direitos humanos. A I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada em junho com o tema *direitos humanos e políticas públicas*, debateu assuntos relativos à garantia dos direitos de cidadania da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (LGBT). Já a II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência realizou-se em dezembro com o tema *inclusão, participação e desenvolvimento*. Também em dezembro, realizou-se a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, tendo por tema *democracia, desenvolvimento e direitos humanos: superando as desigualdades*. Retomando a experiência da primeira conferência, realizada em 1996, esta edição teve por objetivo principal discutir propostas para subsidiar a elaboração do PNDH. Contando com a participação de 1.228 delegados em sua etapa nacional, a conferência foi precedida por etapas em todas as unidades da Federação (UFs), por sua vez precedidas por 137 conferências municipais, territoriais e livres.

Ao contrário do primeiro PNDH, a terceira edição do programa não parte de uma primeira versão elaborada por especialistas. Antes, optou-se por elaborar, como auxílio para a discussão das propostas na conferência e posterior elaboração do PNDH III, uma ampla sistematização: *i*) das deliberações de 35 conferências nacionais atinentes ao tema dos direitos humanos; *ii*) das ações do governo federal para cumprir as metas do PNDH II; *iii*) das recomendações de relatores especiais da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Brasil; e *iv*) da relação entre o PNDH, os programas estaduais e os eixos orientadores da conferência. Essa opção resultou na publicação de uma ampla gama de documentos que, analisados em conjunto, permitem uma visão abrangente da ação e dos compromissos do Estado brasileiro para com os direitos humanos. Tal compilação coaduna-se com o objetivo estratégico de transformar o PNDH em um eixo orientador da ação estatal como um todo, abarcando de forma transversal tanto os assuntos mais tradicionalmente afeitos à temática quanto assuntos relacionados à sustentabilidade ambiental e ao modelo de desenvolvimento, abrindo assim os direitos humanos para o diálogo com outras áreas de governo e reforçando a sua vocação transversal.

Igualmente importante para essa construção “de uma política de Estado que trate os direitos humanos de forma integrada” (BRASIL, 2008) foi a divisão dos grupos de trabalho em sete grandes eixos orientadores, evitando organizar a discussão a partir de temas específicos. Os eixos visaram debater: *i*) desigualdade e universalização de direitos; *ii*) violência, segurança pública e acesso à justiça; *iii*) pacto federativo e responsabilidades dos poderes públicos; *iv*) educação em direitos humanos; *v*) relação Estado e sociedade civil; *vi*) desenvolvimento e direitos

humanos; e *vii*) direito à memória e à verdade. Sobre os eixos, dois merecem destaque. Primeiramente, o eixo *iii* explicita o diagnóstico de que boa parte dos “nós” da Política Nacional de Direitos Humanos não podem ser resolvidos por meio da ação inarticulada do governo federal: os estados e o Poder Judiciário, em especial, têm papel fundamental a cumprir na transformação da realidade brasileira nesse campo. Já o eixo *vi* indica o surgimento do desenvolvimento como nova matriz norteadora das ações e dos debates no âmbito do Estado e da sociedade civil. Para além de assuntos específicos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a conferência serviu de arena para debates relacionados ao modelo de desenvolvimento brasileiro, no sentido de assegurar que este esteja em consonância com a consolidação democrática, com a superação das desigualdades e com o respeito às minorias.

Por fim, foram aprovadas durante a conferência 36 diretrizes e 700 resoluções. Segundo a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, houve um esforço de incorporação de todas elas no texto do PNDH III, cujo lançamento só ocorreu em dezembro de 2009. O atraso está diretamente relacionado à tentativa de que o texto do programa fosse aprovado por todas as pastas ministeriais, gerando longo embate com o Ministério da Defesa (MD), que se posicionou contrário à instituição de uma comissão da verdade para apuração de violações de direitos ocorridos durante a ditadura. Como última observação, cabe notar que, apesar do acerto no formato de elaboração desse programa, no que se refere ao seu conteúdo, assim como o PNDH II – e ao contrário do PNDH I – ele foi lançado ao fim de um ciclo de governo, o que lança dúvidas sobre a sua capacidade de influenciar as ações do Estado por um período mais longo. Isso porque suas ações são de caráter programático, exigindo em diversos casos a aprovação de leis e/ou atos complementares do Executivo para serem postas em prática. De fato, é a pressão de grupos de direitos humanos, a capacidade de articulação e a influência da SEDH1 no governo, e a conjuntura política, no último ano, de governo que definirá o quanto se avançará na implementação do PNDH-III.

## 2.2 Anistia e responsabilização de agentes violadores de direitos humanos

Em julho de 2008, a Comissão de Anistia, do Ministério da Justiça (MJ), organizou audiência pública intitulada *Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante estado de exceção no Brasil*. Durante o evento, autoridades, juristas e membros da sociedade civil debateram se, a seguir o exemplo recente do Chile, da Argentina e do Uruguai, também no Brasil seria possível responsabilizar judicialmente agentes da ditadura envolvidos em atos ilegais, como a tortura e o assassinato de dissidentes políticos.

---

1. A coordenação do PNDH é responsabilidade legal da SEDH, cuja criação – como secretaria nacional – remonta exatamente a esse propósito. É apenas com o alargamento das competências, da estrutura de cargos e do orçamento da secretaria que o PNDH perde a centralidade que teve no início do órgão.

Rompendo com o silêncio a respeito do tema, a audiência recolocou na esfera pública um debate fundamental para o aprofundamento de nosso processo de transição democrática.

Alguns juristas, bem como os mandatários das pastas da justiça e dos direitos humanos, defenderam que há possibilidade de se responsabilizar esses agentes, a partir do entendimento de que o crime de tortura não é um crime político, e sim um delito comum – e, portanto, não estaria coberto pela Lei de Anistia de 1979 –, que a tortura é um crime imprescritível, e que o Brasil é signatário de convenções internacionais que impõem a responsabilização desses agentes. Ainda, argumenta-se que a própria Lei de Anistia seria, em parte, incompatível com o ordenamento jurídico constitucional vigente. Posições contrárias à tese defendem que, segundo a Constituição, apenas o racismo e os atos de grupos armados contra o Estado seriam imprescritíveis, e que as torturas teriam motivação política estando, portanto, cobertas pela Lei de Anistia. A primeira posição ganhou substância quando, em outubro, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, enquanto pareceres da SEDH e do MJ foram favoráveis à responsabilização de agentes do Estado de exceção que cometeram crimes comuns, pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores se posicionaram contrários à proposta.

Para além dessa controvérsia específica, o debate na esfera pública traz consigo a discussão sobre a *justiça de transição*, amparada por decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>2</sup> e resoluções da Comissão de Direitos Humanos da ONU (ONU, 2009). O conceito de justiça de transição foi cunhado no contexto da ampla onda de redemocratização ocorrida no Leste Europeu, na Europa Mediterrânea e na América Latina desde 1970, a partir da observação de que a reconciliação com os valores democráticos nessas sociedades envolveria a explicitação e o debate público das violações de direitos cometidos por Estados autoritários. De fato, recente pesquisa (SIKKINK; WALLING, 2007) aponta para uma correlação positiva entre os países que abriram processos para apurar os crimes dos aparatos de repressão e a qualidade do processo de transição democrática na América Latina, em especial no que se refere à valorização dos direitos humanos e da justiça em geral – contradizendo o senso comum que correlaciona essas ações com o risco de instabilidade política. Ainda que permaneça polêmica a aplicação de um dos pilares da justiça de transição – a responsabilização judicial dos responsáveis por abusos –, no caso brasileiro, o debate em torno do tema instigou os atores sociais relevantes a se pronunciarem, explicitando posições e servindo à reconstrução da memória histórica sobre os chamados “Anos de Chumbo”, atuando positivamente na promoção do direito à memória e à verdade no país.

---

2. Caso Velásquez-Rodríguez, sentença de 29 de julho de 1988, CIDH (Ser. C) nº 4/1988.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

No campo das políticas de direitos humanos, o ano de 2008 foi marcado pela execução dos novos programas constantes no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, bem como dos planos voltados para a garantia de direitos de cidadania presentes na Agenda Social. Entre as inovações do novo PPA, destacam-se: *i*) a organização de todas as ações voltadas para a proteção de pessoas ameaçadas em um único programa; *ii*) a criação do Programa de Educação em Direitos Humanos; *iii*) a criação de um programa específico voltado para a reparação de violações e a defesa de direitos, desmembrado do antigo programa Direitos Humanos, Direitos de Todos; e *iv*) o foco dado no programa de gestão da política de direitos humanos à gestão da informação, incorporando iniciativas de produção de indicadores, monitoramento de planos governamentais, montagem de bancos de dados e realização de pesquisas. No que se refere à Agenda Social, ela implicou um aumento nos recursos alocados em diversas ações da SEDH, bem como nas responsabilidades dessa secretaria na coordenação de ações desenvolvidas por outros órgãos. Dado esse novo cenário, foi enviado ao Congresso o Projeto de Lei (PL) nº 3.960/2008, com o objetivo de alterar as competências da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e dotá-la de maior estrutura de recursos humanos, por meio da criação de novos cargos e gratificações.

Visando acompanhar os planos governamentais voltados para a promoção dos direitos de jovens e dos povos indígenas, o presente capítulo do periódico inclui esses dois grupos na análise da política pública, na subseção voltada para grupos vulneráveis – que também abarca crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e proteção a pessoas ameaçadas. Na segunda subseção discutem-se estratégias mais gerais da política de direitos humanos, e por fim a seção fecha com uma análise do gasto federal em direitos humanos em 2008.

#### 3.1 Grupos vulneráveis

##### 3.1.1 Crianças e adolescentes

O ano de 2008 foi marcado por uma série de notícias positivas no que se refere à promoção dos direitos da infância no Brasil, com destaque para os temas: trabalho infantil, sistema socioeducativo e enfrentamento da violência sexual. Entretanto, apesar dos avanços observados na legislação, na ampliação e melhor articulação dos programas, na execução de políticas públicas, bem como nos indicadores sociais mais gerais, o aparato institucional existente segue insuficiente para impedir que se perpetuem graves violações dos direitos dessa população.

Um caso exemplar dessa situação é o trabalho infantil. Em junho de 2008, o Estado brasileiro assinou a Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da tipificação, proibição e eliminação das piores formas de

trabalho infantil. Sem prejuízo à avançada legislação interna já existente, a Convenção nº 182 avança em apontar as formas de trabalho mais prejudiciais à criança e à sociedade como um todo, destacando o recrutamento de crianças para serem utilizadas em: conflito armado, fins de prostituição, atividades ilícitas e serviços forçados ou compulsórios. Destaca-se a inclusão da exploração sexual, do tráfico de entorpecentes e do trabalho doméstico na lista das piores formas.<sup>3</sup> Também em 2008, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apresentaram melhora no quadro nacional: 10,2% das pessoas entre 5 e 17 anos trabalhavam, contra 10,8%, em 2007. Entretanto, em termos absolutos, há ainda 2,15 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 15 anos trabalhando, sendo que 250 mil tem até 10 anos.<sup>4</sup>

No que se refere à implementação da Agenda Social Criança e Adolescente – que conta com um orçamento quadrienal de R\$ 2,9 bilhões e articula as principais ações do governo federal para essa população – se observaram avanços, os quais por sua vez revelam com maior nitidez certos desafios e insuficiências das políticas ora em execução. Na área de combate à violência sexual, destaca-se o aumento no número de municípios atendidos pelo Programa de Ações Integradas e Referência de Enfrentamento à Violência (Pair), que articula à rede de combate à violência sexual nas localidades em que é instalado. O programa não objetiva cobrir todo o território nacional – há uma matriz que identifica os 932 municípios com focos de graves situações de exploração sexual, e a expansão da cobertura nesse universo se dá a partir da definição de municípios prioritários, seja pela gravidade dos casos e/ou pelo tamanho da população. Nesse quadro, observa-se um avanço interessante na implantação do programa no ano em análise: enquanto em 2007 o Pair expandiu-se para 29 municípios em quatro estados, em 2008 o programa chegou a 104 municípios em 11 UFs. Também cabe destacar que o país sediou, em novembro de 2008, o III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que contou com a participação de representantes de 160 países, os quais após apresentação e trocas de experiências exitosas no combate a essa prática elaboraram um plano de ação.<sup>5</sup>

Além disso, o número de denúncias recebidas pelo serviço de disque denúncia de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes aumentou em 30% no ano de 2008, chegando a um total de 32.588. Planeja-se para os

---

3. Há certo debate sobre a vedação de apenas as piores formas de trabalho infantil ou, alternativamente, todas as formas de trabalho infantil. Entretanto, cabe notar que a adoção da Convenção nº 182 pelo país dá foco programático ao que deve ser tratado com prioridade, sem excluir as demais formas de trabalho infantil da ilegalidade, conforme legislação vigente.

4. Para a análise da política federal de combate ao trabalho infantil, ver capítulo 3 neste periódico.

5. Pacto do Rio de Janeiro *Chamada para Ação para Prevenir e Eliminar a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*. A declaração visa orientar as ações de enfrentamento da exploração sexual no globo pelos próximos cinco anos, envolvendo a instalação de sistemas de monitoramento de casos, reforço da cooperação internacional e articulação com agentes privados para adoção de códigos de conduta em setores, como turismo, internet e publicidade. Disponível em: <[http://www.condeca.sp.gov.br/eventos\\_pa/Pacto\\_do\\_Rio\\_-\\_III\\_Congresso\\_Mundial.pdf](http://www.condeca.sp.gov.br/eventos_pa/Pacto_do_Rio_-_III_Congresso_Mundial.pdf)>.

próximos anos a expansão gradual do disque, com a incorporação de denúncias de violação de direitos de outros grupos vulneráveis, como pessoas idosas e com deficiência, objetivando que este, no futuro, constitua-se em um disque direitos humanos, integrando-se com o atual serviço de ouvidoria da SEDH. Para tanto, em 2008, promoveram-se estudos para a reformulação e sistematização da metodologia do serviço, bem como a melhoria do parque de atendimento. Entretanto, para que esta expansão atinja seus objetivos últimos, faz-se necessário que esta seja acompanhada de uma maior atenção aos gargalos já observados no sistema, em especial, no que se refere aos encaminhamentos: em muitos casos, o envio das denúncias para órgãos, como Ministério Público (MP), delegacias e conselhos tutelares não resulta em um encaminhamento devido por parte dessas instituições, frustrando os denunciadores e fortalecendo a sensação de impunidade. Mais uma vez, caberia à SEDH trabalhar de forma transversal, estabelecendo em parceria com os órgãos acionados protocolos de acompanhamento das denúncias encaminhadas e mecanismos de cobrança, que poderiam envolver o acionamento de outras instâncias estatais, entidades da sociedade civil atuantes no local e mesmo, em alguns casos, organismos internacionais.

Outra iniciativa priorizada pela Agenda Social refere-se à criação de centros de formação continuada de conselheiros tutelares e dos direitos da criança e do adolescente. Nesse tocante, em 2008, foram criadas escolas de conselhos em dez UFs, as quais capacitaram 10.506 conselheiros em 2.280 municípios. Além disso, outros 2.400 conselheiros, de todas as UFs, foram capacitados por meio de atividades de ensino a distância. Enquanto a criação das escolas de conselhos permite que se estruture uma política contínua de capacitação dos conselheiros nos estados – política essa necessária dado o desconhecimento dos conselheiros de temas relacionados à defesa dos direitos da criança e do adolescente fundamentais ao exercício de suas atribuições e à alta rotatividade observada tanto nos conselhos tutelares quanto nos conselhos de direitos –, o ensino a distância permite que se promovam cursos abordando temas específicos e com abrangência nacional.

No que se refere à implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)<sup>6</sup> ao adolescente em conflito com a lei, observou-se novo aumento dos recursos disponibilizados na esfera federal, em especial para a construção e reforma de nove unidades de privação de liberdade. Destaca-se também nessa área o início do sistema de cofinanciamento federal, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para a prestação de atendimento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto em 387 municípios dotados de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), implementando assim a diretriz

---

6. O Sinase é o marco regulatório da área de justiça juvenil, que estabelece diretrizes para a execução de medidas socioeducativas em todo o país. Entretanto, sua implementação se vê dificultada pela ausência de fontes de recursos contínuas e sustentáveis. Para mais informações, ver capítulo 7 em Ipea (2007).

prevista no Sinase de municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto. Entretanto, o atendimento por meio dos Creas não abarca todas as atribuições do Estado para com o adolescente, restando ainda uma melhor estruturação do sistema judiciário para o acompanhamento dessas medidas, a articulação de demais órgãos públicos presentes no território – em especial nas áreas de saúde e educação –, bem como a capacitação de todos esses agentes para atuação nos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Sinase. Da mesma forma, os sistemas de meio fechado carecem de estrutura adequada para o trabalho socioeducativo, padecendo ainda as unidades de internação da continuidade de uma cultura institucional assistencial-repressiva. Essa cultura almeja a autossuficiência desses locais no atendimento aos adolescentes, resultando em uma dificuldade de articulação com outros órgãos, bem como em uma menor transparência dos abusos cometidos pelos funcionários. Tal paradigma é incompatível com a visão dos adolescentes como sujeitos de direitos que informa o atual marco regulatório – exigindo, portanto, ações mais efetivas no sentido da capacitação dos socioeducadores e dos técnicos. Por fim, cabe notar que o marco regulatório do Sinase hoje se encontra amparado unicamente em resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), carecendo assim de base legal mais sólida para sua efetivação. Destacam-se, em 2008, assim, as discussões e as audiências públicas no Congresso Nacional, envolvendo congressistas, técnicos da SEDH e especialistas, a respeito do PL nº 1.627/2007, que versa sobre a regulamentação da execução de medidas socioeducativas.

### 3.1.2 Juventude

Atualmente, no âmbito do Executivo federal estão sendo desenvolvidas várias ações ou programas voltados à juventude. Um dos desafios do governo tem sido articular todas estas iniciativas de modo a vinculá-las às diretrizes da Política Nacional de Juventude, orientada pelo paradigma dos jovens como sujeito de direitos, que devem ser garantidos por meio de políticas públicas geradoras de oportunidades e que visem à ruptura do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza e das desigualdades. Objetiva-se efetivar essa ruptura por meio da reintegração do jovem ao processo educacional, da qualificação profissional e do acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer.

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), objeto da presente seção, é parte desse esforço de ampliar a integração entre os programas e destes com um conjunto de ações consideradas mais estruturantes para o desenvolvimento integral do jovem brasileiro. Resultado da unificação de seis programas já existentes, o programa foi subdividido em quatro modalidades: *i*) ProJovem Urbano – serviço socioeducativo; *ii*) ProJovem Trabalhador; *iii*) ProJovem Adolescente; e *iv*) ProJovem Campo – Saberes da Terra. Criado em 2005, o novo ProJovem foi reformulado em 2007, tornado-se o “carro-chefe” na área de

juventude, do que decorreu um aumento substancial no orçamento, nas metas de atendimento, no provimento de cargos para sua gestão e na visibilidade política do programa. Instituído pela Medida Provisória nº 411/2007, passou a vigorar a partir 1º de janeiro de 2008.

O novo ProJovem padronizou o valor do auxílio financeiro pago aos beneficiários de três das quatro modalidades – ProJovem Urbano, ProJovem Trabalhador e ProJovem Campo. Além disso, o público-alvo foi ampliado para os 29 anos. A mudança da faixa etária é um dos aspectos mais importantes das alterações introduzidas, passando o Brasil a seguir uma tendência geral dos países que buscam instituir políticas públicas de juventude. Dois argumentos prevalecem na justificativa dessa mudança: maior expectativa de vida para a população em geral e maior dificuldade desta geração em ganhar autonomia em função das mudanças no mundo do trabalho.

**QUADRO 1**  
**(Novo) ProJovem – principais mudanças em 2008**

Programa anterior	Programa após a unificação	Vínculo institucional	Principais mudanças
ProJovem	ProJovem Urbano	Secretaria-Geral –PR/ Secretaria Nacional de Juventude	Ampliou a faixa etária de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos Ampliou a duração do programa de 12 para 18 meses Foi estendido para as unidades prisionais ou socioeducativas de privação de liberdade Excluiu a condição de não presença no mercado de trabalho. Mudou a forma de repasse para os municípios, os estados e o Distrito Federal, pois não é mais exigido o repasse por meio de convênio ou instrumento congêneres. Agora o repasse é realizado por transferência automática de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Consórcio Social de Juventude Juventude Cidadã Empreendedorismo Juvenil	ProJovem Trabalhador	Ministério do Trabalho e Emprego	Incorporou o programa Escola de Fábrica, do Ministério da Educação (MEC) Alterou a faixa etária de 16 a 24 anos para 18 a 29 anos
Agente Jovem	ProJovem Adolescente	Ministério do Desenvolvimento Social	Extinguiu o auxílio financeiro de R\$ 65,00 – um benefício de R\$ 30,00 é pago diretamente às famílias. Priorizou os jovens de 15 a 17 anos integrantes das famílias do Programa Bolsa Família (PBF) Ampliou a permanência no programa para até 24 meses Prevê a expansão territorial na lógica do Centro de Referência de Assistência Social (Cras)/Sistema Único de Assistência Social (Suas) para até 4 mil municípios até 2010
Saberes da Terra	ProJovem Campo – Saberes da Terra	Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário	Delimita a faixa etária para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos – antes o programa atendia a partir dos 15 anos e não tinha limite de idade, ainda que priorizasse os jovens entre 15 e 29 anos Inclui bolsa-auxílio mensal de R\$ 100,00 por jovem atendido (antes não concedia auxílio financeiro)

Fonte: Ministérios setoriais.  
Elaboração própria.

Em 2008, foram previstos recursos para o programa de cerca de R\$ 1,2 bilhão. A meta do governo federal é oferecer 3,5 milhões de vagas até 2010. Para tanto, estão previstos investimentos da ordem de R\$ 5,2 bilhões. No segundo semestre de 2008, 105 municípios com mais de 200 mil habitantes e 23 estados já haviam aderido ao ProJovem Urbano.<sup>7</sup> As aulas tiveram início em setembro de 2008, atendendo cerca de 86.000 jovens em 24 municípios com mais de 200 mil habitantes e no estado de Goiás. A meta é o preenchimento de outras 165 vagas em mais de 74 municípios até março de 2009. Os demais municípios terão aulas iniciadas até 2010. No que se refere ao ProJovem Trabalhador, não houve tempo hábil para a realização de chamadas públicas devido ao atraso da publicação do decreto de regulamentação do ProJovem, só sendo possível a execução da submodalidade Juventude Cidadã. Em dezembro de 2008, 86 municípios, 13 estados e o Distrito Federal assinaram o termo de adesão a esta submodalidade, o que poderá possibilitar a qualificação de 188.760 no ano de 2009.

Entre 2005 e 2008, o Saberes da Terra atendeu 5 mil jovens, em 12 estados, sem concessão de auxílio-bolsa. Em 2008, quando passa a integrar o ProJovem e a conceder benefícios, a meta de atendimento era de 35 mil agricultores familiares, em 19 estados da federação. Apenas em 2009 o programa começou a ser executado, devido a problemas na concessão de bolsas por meio do FNDE. O PPA prevê o atendimento de 85 mil jovens agricultores em 2010. Quanto ao ProJovem Adolescente, até novembro de 2008, haviam sido instaladas 17.557 turmas, sendo preenchidas 438.000 vagas em 2.341 municípios, distribuídas entre a região Norte (196 municípios), Sul (205 municípios), Nordeste (1.258 municípios), Sudeste (505 municípios) e Centro-Oeste (177 municípios). A meta do programa é chegar a preencher 500 mil vagas anualmente. Entretanto, cabe ressaltar que o sistema de monitoramento dessa modalidade ainda não foi implementado, de forma que o número de vagas não necessariamente corresponde ao número de adolescentes efetivamente participando do programa. De forma geral, a mesma crítica se aplica ao ProJovem como um todo. Em 2008, o programa se encontra ainda em pleno processo de reestruturação, enfrentando dificuldades tanto de repasse de recursos e início das atividades quanto de monitoramento por parte do governo federal do real alcance das metas previstas quando da unificação dos antigos programas.

### 3.1.3 Proteção a pessoas ameaçadas

Em 2008 a proteção a pessoas ameaçadas se estruturou como programa autônomo presente no PPA, abarcando ações antes dispersas nas áreas de proteção a testemunhas, assistência a vítimas de crimes, proteção a defensores de direitos humanos e proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Tal integração

---

7. Para mais informações sobre o desenho de cada modalidade e submodalidade do programa, ver Ipea (2009b).

atende a recomendação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, que propôs a criação de um sistema nacional de proteção. Mas, para que tal sistema seja implantado em sua completude, resta que os diversos programas de proteção operados pelos órgãos estaduais de segurança pública, o programa da polícia federal – depoente especial – e os da SEDH atuem de forma mais articulada.

Dado o caráter central da proteção a pessoas ameaçadas para o combate à impunidade e a garantia do direito à protestação coletiva,<sup>8</sup> tal sistema nacional de proteção se faz necessário e mesmo urgente. Entretanto, em um contexto em que alguns atores institucionais fundamentais para a montagem do sistema – a dizer, as polícias estaduais – contam também com agentes engajados na ameaça e na morte de jovens, testemunhas de crimes e lideranças políticas e sindicais, faz-se necessário o estabelecimento de algumas redes de proteção que passam ao largo desses atores. Como consequência perversa dessa necessidade de criar-se uma rede de proteção separada, restringem-se os canais de comunicação institucional necessários para que a proteção a pessoas ameaçadas no Brasil atue de forma integrada. Note-se que as ações da SEDH pautam-se na colaboração com a sociedade civil, sendo muitos dos programas estaduais executados por organizações não governamentais (ONGs), exatamente por conta desse – justificado – déficit de confiança do governo federal para com a capacidade de órgãos estaduais garantirem a segurança dos cidadãos. Ainda que essa solução tenha se mostrado exitosa e merecedora de continuidade, sua fragilidade e limites, no que se refere à capacidade de ampliação do modelo, se mostram evidentes. Em 2008, destaca-se a proteção por meio desses programas de 466 crianças e adolescentes ameaçados de morte, 921 testemunhas e 96 defensores de direitos humanos. Sem minimizar a importância dessas iniciativas na garantia do direito à vida, à manifestação política e para a execução da justiça, é inegável que, como em diversas outras áreas relativas aos direitos humanos, o escopo de atuação do Estado brasileiro nessa área é ainda incipiente.

### 3.1.4 Povos indígenas

Em 2008, persistiram as violações de direitos humanos dos povos indígenas. Na área de saúde, houve um aumento considerável no número de ocorrências de desassistência. Segundo levantamento do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), em 2007 foram registrados 24 casos, enquanto em 2008 este número saltou para 77, envolvendo mais de 4 mil vítimas em 18 estados de todas as regiões do Brasil. O Cimi também registrou 68 mortes de indígenas – sendo 37 menores de 5 anos – como consequência de desassistência à saúde. O conjunto de dados apresentados no relatório *Violência contra os povos indígenas no Brasil* (CIMI, 2008) mostra um

---

8. A esse respeito, ver capítulo 2 em Ipea (2009a).

quadro crítico da saúde indígena em todas as regiões e, dependendo do local, constata-se a falta de quase tudo: atendimento médico nas aldeias e nos postos de saúde; medicamentos e transporte para doentes, gestantes e equipe médica; pessoal qualificado; instalações adequadas nos centros de atendimento, nos ambulatórios e nas Casas de Assistência à Saúde Indígena (Casi).

Diante de um cenário de precariedade dos serviços prestados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e suas conveniadas,<sup>9</sup> do elevado índice de mortalidade infantil,<sup>10</sup> casos de tuberculose, malária e hepatite, em 2008, o Ministério da Saúde (MS) instituiu, pelas Portarias nºs 3.034/2008 e 3.035/2008 GAB/MS, um grupo de trabalho com o objetivo de discutir e apresentar propostas, ações e medidas a serem implantadas no âmbito desse ministério, no que se refere à gestão dos serviços de saúde oferecidos aos povos indígenas. O grupo de trabalho, formado por lideranças indígenas, membros do Ministério da Saúde, Funasa, Fundação Nacional do Índio (Funai) e outros órgãos do governo, apresentou propostas que foram debatidas em reuniões e seminário regionais. Entre as propostas apresentadas, destaca-se a de criação da Secretaria Especial de Atenção à Saúde Indígena, sugerida pela comunidade indígena nas quatro Conferências Nacionais de Saúde dos Povos Indígenas, com a finalidade de trazer a responsabilidade da saúde dos índios para o Ministério da Saúde, deixando assim de ser competência da Funasa. Apesar do apoio à proposta por diversos atores governamentais, indígenas e da sociedade civil, esta ainda não se concretizou.

O anúncio da criação da Secretaria Especial de Atenção à Saúde Indígena, no final de 2008, e a promessa do Ministério da Saúde de garantir autonomia financeira e administrativa aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas foram comemoradas pelo movimento indígena como uma importante vitória. Contudo, passados alguns meses, constata-se morosidade no processo de mudança na gestão do Subsistema de Saúde Indígena. Exemplo disso é o Decreto nº 6.878, de 18 de junho de 2009, que cria autonomia administrativa e financeira dos DSEIs, mas na Funasa. O órgão vai continuar a escolher as pessoas que vão administrar e controlar o funcionamento dos DSEIs. A reivindicação das organizações indígenas era a autonomia administrativa e financeira, mas fora da Funasa.

---

9. Nos últimos anos, acumularam-se denúncias de irregularidades e negligência envolvendo a Funasa. No período de junho de 2008 a janeiro de 2009, a pedido do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria relativa às ações assistencialistas e de saúde aos povos indígenas em 11 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI). Os auditores constataram várias irregularidades, como a falta de profissionais de saúde, estrutura física, equipamentos, remédios, alimentos e transporte adequado para os índios doentes. Além da estrutura, o TCU avaliou a prestação de serviços, a transferência de recursos e os mecanismos de controle dos recursos destinados à saúde indígena e constatou a falta de distribuição equânime dos recursos entre os distritos e a intermediação excessiva na prestação dos serviços. A Funasa repassa dinheiro para as prefeituras, que por sua vez repassam para as ONGs, que fazem a contratação dos agentes de saúde – o que, para o TCU, cria um mecanismo de fornecimento ilegal de mão de obra para a Funasa. Além disso, os repasses dificultam o controle dos recursos distribuídos.

10. A taxa de mortalidade infantil nas aldeias é quatro vezes maior que a média da população nacional.

Em relação aos direitos territoriais, em 2008, as ações governamentais de demarcação administrativa de terra indígenas em várias regiões do país apresentaram resultados bem aquém do previsto. Apenas, seis terras indígenas foram regularizadas – a previsão era a regularização de 41 – e somente uma foi homologada. A tabela 1 apresenta um resumo da situação das terras indígenas no Brasil até outubro de 2008.

TABELA 1  
Situação das terras indígenas – Brasil, outubro de 2008

Situação das terras indígenas <sup>1</sup>	Quantidade
Registradas	343
Homologadas	49
Declaradas	59
Identificadas	22
A identificar	122
Sem providências	216
Reservadas – dominiais	35
<b>Total</b>	<b>847</b>

Fonte: Cimi.

Nota: <sup>1</sup>Terra indígena a identificar é aquela em processo de identificação, cujo relatório técnico ainda não foi aprovado pelo presidente da Funai. A terra indígena identificada é toda aquela que já possui estudo publicado no Diário Oficial da União (DOU). As terras indígenas declaradas são aquelas que tiveram publicada portaria declaratória. A reservada é aquela que foi declarada para fins de desapropriação. As terras indígenas homologadas são aquelas com publicação de decreto de homologação assinado pelo presidente da República. As terras indígenas registradas são aquelas com homologações registradas em cartórios.

Cabe mencionar que, ao longo do ano, ocorreram vários conflitos relativos a direitos territoriais, a maior parte tendo como principal causa a morosidade do governo na regularização das terras indígenas e na efetuação da desocupação de terras já homologadas, em que invasores permanecem na área. Também se registraram graves violências contra os povos indígenas relacionadas à questão fundiária. Ocorreram, por exemplo, invasões de terras e violências contra comunidades inteiras em Roraima, na Raposa Serra do Sol; no Sul da Bahia contra o povo Tupinambá; no Maranhão contra o povo Guajajara; e no Mato Grosso do Sul contra o povo Guarani-Kaiowá (CIMI, 2008).

Merece destaque, como resultado de 40 anos de luta dos povos que vivem na terra indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, a decisão do Supremo Tribunal Federal, em março de 2009, confirmando a homologação da terra, o que representa um importante marco no reconhecimento dos direitos indígenas no país. O julgamento talvez tenha sido o mais profundo que a sociedade brasileira tenha feito a respeito da legislação e direitos indígenas.<sup>11</sup>

11. Para mais detalhes sobre os conflitos envolvendo a homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol consultar Ipea (2008).

## 3.2 Estratégias gerais

### 3.2.1 Educação em direitos humanos

A ação do Estado brasileiro para a promoção da educação em direitos humanos orienta-se pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), revisado em 2006. O PNEDH se organiza em cinco eixos: educação básica, educação superior, educação não formal, educação dos profissionais de justiça e segurança e educação e mídia. Em 2008, ano em que o tema torna-se programa constante no PPA, a ação do governo federal centrou-se na criação de comitês estaduais e de núcleos de pesquisa sobre a temática, bem como na capacitação de agentes públicos. Foram criados cinco comitês estaduais, com a função de articular as políticas de educação em direitos humanos nas unidades federadas, bem como quatro núcleos de pesquisa em universidades. De fato, a parceria com as universidades é hoje a principal frente estratégica de atuação do programa, tendo em vista que estas participam na articulação dos comitês estaduais, no estabelecimento de linhas de pesquisa e programas de pós-graduação em direitos humanos, bem como na capacitação de agentes públicos e da sociedade civil.

No que se refere a esse último tópico, em 2008 foram capacitadas 87 mil pessoas, incluindo professores, guardas municipais, conselheiros tutelares e lideranças comunitárias –10 mil apenas na área de mediação de conflitos –, atendendo à diretriz presente no PNEDH de atuar tanto na educação formal quanto na não formal. Destaca-se também a parceria estabelecida com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para a inclusão de temas ligados aos direitos humanos nas capacitações de servidores públicos. Já no que se refere à publicidade de utilidade pública o programa de educação em direitos humanos concentra as ações da SEDH, divulgando por diversos meios os direitos de cidadania, a cultura da paz e o respeito às diferenças. Em 2008, a maior parte dos recursos foi destinada a campanhas nas áreas de pessoas com deficiência, documentação civil básica e registro civil de nascimento, bem como na campanha *Direitos humanos: iguais na diferença*, em comemoração aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Entretanto, cabe notar que no Brasil a cultura da intolerância e do desrespeito às diferenças segue regendo, em larga medida, relações sociais marcadas pelo não reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Amíúde essa visão informa práticas violentas de resolução de controvérsias, bem como discriminações em diversos ambientes públicos e no mercado de trabalho. Dessa forma, a educação em direitos humanos é condição necessária, ao lado de reformas institucionais e políticas de promoção de direitos, para uma alteração substantiva do quadro de constantes violações dos direitos humanos e, conseqüentemente, para a consolidação da democracia no país. Frente a isso, ainda são tímidos os recursos humanos

e financeiros disponibilizados tanto para a capacitação de agentes públicos quanto para a promoção de campanhas de conscientização, uma vez observada também a situação social de desconhecimento por parte da população tanto dos seus direitos fundamentais quanto dos meios pelos quais tais direitos podem ser acessados.

Um caminho possível seria que a SEDH, na sua vocação para a transversalidade reafirmada na elaboração do novo PNDH, articulasse para que os princípios e diretrizes do PNEH fossem incorporados de forma mais clara e efetiva aos esforços do governo federal pelo desenvolvimento da educação. Tal estratégia, adotada por exemplo pelo Uruguai, que estabeleceu os direitos humanos como eixo fundamental de sua política educacional, não está devidamente contemplada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).<sup>12</sup> No momento em que se coloca no centro do debate sobre as políticas sociais a questão da qualidade da educação, cabe aos agentes públicos da SEDH e demais secretarias especiais reforçar que uma educação de qualidade bem compreendida envolve tanto a incorporação de conteúdos mais tradicionais – habilidades de escrita e interpretação de textos, matemática, ciências etc. –, que desempenham papel fundamental na geração de oportunidades e na redução das iniquidades, quanto elementos de formação para a vida cívica. Com efeito, é essa concepção que se depreende da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que aponta como objetivos da educação tanto a qualificação para o trabalho quanto a preparação para o exercício da cidadania.<sup>13</sup>

### 3.2.2 Acesso aos direitos: registro civil de nascimento e documentação básica

Em um contexto de expansão dos benefícios ofertados pelas políticas sociais às populações mais marginalizadas, coloca-se como um gargalo para essa expansão a ausência de documentos básicos; sem registro, diversos segmentos populacionais veem-se impedidos da possibilidade de acessarem direitos sociais por meio de políticas de Estado. A partir desse diagnóstico, a questão do registro civil tornou-se objeto de ação prioritária por parte da SEDH, visando atacar o problema onde ele se faz mais presente: em municípios sem cartórios, no meio rural – em especial nas regiões Norte e Nordeste e entre comunidades tradicionais, como indígenas, ribeirinhos e quilombolas –, entre moradores de rua, idosos e crianças em abrigos, ciganos e catadores de materiais recicláveis.

Em dezembro de 2007, com o lançamento da Agenda Social, o registro civil de nascimento e a documentação básica ganham notoriedade nas atividades voltadas especificamente para essa questão, dando novo impulso aos esforços iniciados

12. Por outro lado, há a expectativa de que a Conferência Nacional de Educação, a se realizar em abril de 2010, coloque no próximo plano decenal de educação os direitos humanos como eixo central da política.

13. Lei nº 9.394/1996, Art. 2º.

com o Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento, de 2004. Já em 2008, reforçou-se a capacidade de articulação da SEDH com diversos atores para o enfrentamento da questão. No âmbito federal, isso se deu por meio da criação de um grupo de trabalho intersetorial envolvendo, entre outros atores, o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No que se refere à relação com demais entes federados, 20 UFs, incluindo todos os estados nordestinos e a Amazônia legal, aderem à agenda. Além disso, promove-se a articulação com o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, que por meio de 505 mutirões emitiu 258.168 documentos, apenas em 2008.<sup>14</sup> Por sua vez, a mobilização nacional para o registro civil de nascimento foi responsável pela emissão de 313.311 registros de nascimento extemporâneos. Além disso, destaca-se a criação de 237 novos postos de emissão de carteiras de trabalho.

Já em 2009, as campanhas pelo registro civil ganham novo impulso com o lançamento dos pactos Mais Nordeste pela Cidadania e Mais Amazônia pela Cidadania, que estabelecem a ambiciosa meta de erradicar o sub-registro de nascimento nessas regiões até 2010. Para tanto, além do fortalecimento dos mutirões, planeja-se a implantação de um modelo padronizado de certidão de nascimento, que permitirá o cruzamento das informações hospitalares de nascidos vivos com os dados cartoriais, bem como a instalação de postos de registros nas próprias maternidades e a articulação das campanhas pelo registro com as campanhas de vacinação.

### 3.2.3 Reparação de violações e defesa dos direitos humanos

O programa Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos surge no âmbito do PPA 2008-2011 como um desdobramento do antigo programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, o qual, sob da lógica de organização de programas do tipo “guarda-chuva”, abarcava uma grande quantidade de ações não necessariamente relacionadas diretamente do ponto de vista programático. O novo programa, ainda que bastante abrangente, centra-se em ações voltadas para a prevenção e reparação de graves violações de direitos.

No que se refere à prevenção, a SEDH coordena ações de apoio a ouvidorias de polícia e policiamento comunitário, de coordenação do plano de combate à tortura e de implementação de um disque direitos humanos. No caso da primeira ação, a auditoria realizada pela União Europeia – cedente dos recursos – implicou atraso na liberação de recursos e dificuldades de gestão, de forma que apenas 17 das 27 UFs foram atendidas. No tocante à tortura, atuou-se na criação de comitês estaduais de combate à tortura, capacitação de agentes públicos e da sociedade civil para o monitoramento de locais de privação de liberdade e fortalecimento da

---

14. Para mais informações sobre esse programa, ver capítulo 10 deste periódico.

capacidade da perícia forense em identificar esse tipo de prática, em consonância com o Protocolo Brasileiro de Perícia Forense em Crime de Tortura. Essas iniciativas, entretanto, destarte acertadas no que se refere à sua concepção, carecem de escala e visibilidade suficientes para terem a necessária efetividade no enfrentamento à prática da tortura.

Entre as razões para a continuidade dessa prática está que o fortalecimento institucional desse modelo de atuação por parte de agentes do sistema de justiça criminal durante a ditadura militar<sup>15</sup> não foi devidamente abordado no processo de transição democrática. Nesse sentido, já no campo da reparação de direitos, uma das ações do programa visa a preservação do acervo documental da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, bem como a promoção do direito à memória e à verdade por meio da cooperação com demais países do Cone Sul, realizando exposições e seminários e, mais recentemente, por meio de iniciativa da Casa Civil e da coordenação do Arquivo Nacional, disponibilizando pela internet arquivos a respeito da repressão e da luta política contra a ditadura.<sup>16</sup>

Também no campo da reparação, a Comissão de Anistia, do Ministério da Justiça, notabilizou-se, em 2008, pela realização de 17 caravanas da anistia, que promoveram em 11 UFs sessões especiais de julgamento, acompanhadas de atividades culturais e de promoção do direito à memória sobre a ditadura militar, bem como de campanhas de arrecadação de documentos relativos ao período. No que se refere aos processos, foram julgados 8.785 pedidos em 2008, sendo que 5.434 foram deferidos. Cabe notar que os altos valores de algumas indenizações vêm sendo questionados pela mídia e pela população, resultando em um reforço do discurso que identifica os direitos humanos com a concessão de privilégios ilegítimos. Haja vista que tal crítica acaba por ocupar boa parte do debate sobre a ação da Comissão de Anistia, ela obscurece o debate mais amplo a respeito do papel fundamental da reparação para o fechamento da transição democrática, reduzindo – e mesmo deslegitimando – um debate público a respeito do reconhecimento por parte do Estado dos abusos cometidos, em prol de uma discussão a respeito dos valores das indenizações. Nesse sentido, é salutar que nova interpretação da lei que instituiu a comissão tenha alterado a base de cálculo dessas indenizações, que anteriormente se baseavam no valor máximo alcançável pelo anistiado caso este atingisse o topo da carreira. A alteração desse cálculo significou uma queda nos valores médios mensais das indenizações concedidas a pessoas demitidas durante o regime de 1964.

---

15. Ver, a esse respeito, capítulo 2 em Ipea (2009a).

16. O projeto, denominado memórias reveladas, está disponível em: <<http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br>>.

### 3.3 Análise da execução orçamentária

O ano de 2008 foi marcado pelas dificuldades de repasse de recursos por conta das alterações nas regras e nos mecanismos de celebração de convênios por parte da União. As novas regras, que visam dar maior institucionalidade e transparência a esse modelo de repasse de recursos, atingiram particularmente ações cuja implementação baseia-se quase que unicamente na utilização desse mecanismo, problema esse agravado pelas debilidades administrativas da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pela frequente dificuldade dos parceiros não governamentais, estaduais e municipais em atenderem a todas as exigências burocráticas para a celebração dos convênios, acarretando em atrasos na liberação de recursos e, conseqüentemente, no prejuízo dos cronogramas estabelecidos. Com isso, a taxa de execução do orçamento, que aumentou em 2006 e 2007 na comparação com os anos anteriores, sofreu queda em 2008, como demonstra a tabela 2.

TABELA 2  
**Execução orçamentária da SEDH e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)**  
 (Em R\$ mil)

Fonte	2006			2007			2008		
	Autorizado	Liquidado	Execução (%)	Autorizado	Liquidado	Execução (%)	Autorizado	Liquidado	Execução (%)
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	55.641	25.814	46,4	63.651	58.654	92,1	42.144	30.691	72,8
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	78.955	61.250	77,6	104.813	81.090	77,4	166.795	132.138	79,2
<b>Total</b>	<b>134.596</b>	<b>87.064</b>	<b>64,7</b>	<b>168.465</b>	<b>139.744</b>	<b>83,0</b>	<b>208.940</b>	<b>162.829</b>	<b>77,9</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Obs.: Os valores de 2006 e 2007 foram corrigidos para 2008 pela média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE.

Por outro lado, observou-se aumento expressivo no orçamento previsto da SEDH. Dada a menor taxa de execução, o incremento de 24% no orçamento entre 2007 e 2008 resultou em um aumento de 16,5% no gasto. Em comparação com 2006, o aumento no gasto realizado chega a 87%, revelando uma trajetória ascendente com curva bastante acentuada. O aumento se deve principalmente ao reforço orçamentário em áreas priorizadas pela Agenda Social. Mas, se por um lado esse dado é salutar, uma vez que revela uma maior priorização por parte do governo federal para a questão dos direitos humanos de alguns grupos vulneráveis, é forçoso notar que os recursos ainda são largamente insuficientes quando isolados das demais iniciativas governamentais, sendo mais efetivas as parcerias com ministérios dotados de recursos técnicos, humanos, institucionais e financeiros capazes de causar maior impacto na realidade social.

Apresenta-se a seguir (tabela 3) gastos selecionados por grupo e tema, incorporando gastos realizados por outros ministérios, mas cujo programa é gerenciado pela SEDH.

TABELA 3

**Execução orçamentária em programas gerenciados pela SEDH por grupos e temas selecionados<sup>1</sup>**

Programas e ações selecionados separados por público-alvo	2008		
	Autorizado	Liquidado	Execução (%)
Crianças e adolescentes	186.471.522	145.575.589	78,10
Atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei	79.984.580	57.024.105	71,30
Garantia dos direitos da criança e do adolescente	18.127.660	14.889.121	82,10
Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes	88.359.282	73.662.363	83,40
Pessoas com deficiência	41.995.434	16.153.178	38,50
Programa Nacional de Acessibilidade	32.526.634	8.685.514	26,70
Promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência	9.468.800	7.467.664	78,90
Idosos	1.930.000	1.929.394	100,00
Pessoas ameaçadas	29.762.000	25.373.196	85,30
Combate à homofobia	2.080.000	1.511.277	72,70
Educação em direitos humanos	18.368.213	14.976.847	81,50
Balcões de direitos	7.300.000	2.793.671	38,30
Registro civil de nascimento	6.500.000	6.195.363	95,30
Gestão da política de direitos humanos	7.618.140	7.370.063	96,70
<b>Total</b>	<b>302.025.309</b>	<b>221.878.578</b>	<b>73,46</b>

Fonte: Siafi/STN.

Nota: <sup>1</sup> Os valores de 2006 e 2007 foram corrigidos para 2008 pela média anual do IPCA/IBGE.

A nova configuração programática do PPA 2008-2011 impede que se realize uma comparação adequada com os gastos detalhados dos anos anteriores. Entretanto, alguns temas permitem comparação e merecem destaque. Primeiramente, cabe notar que o programa de atendimento socioeducativo segue trajetória de crescimento no gasto, impulsionado tanto pela construção e reformas de unidades – ação coordenada pela SEDH – quanto pelo serviço de proteção social especial aos adolescentes em meio aberto – ação coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse crescimento impulsionou os recursos disponíveis para a área de infância e adolescência, em especial quando observados apenas os recursos propriamente da SEDH – uma vez que o FNCA observou baixa no orçamento disponibilizado e executado.

Além disso, merece destaque o novo programa de educação em direitos humanos, que em seu primeiro ano já representa 11,3% dos gastos liquidados do orçamento da SEDH – excluído o FNCA. Igualmente digno de nota é o aumento

exponencial nos recursos disponibilizados e nos gastos com o registro civil de nascimento, refletindo a nova importância que essa política adquiriu durante o ano. Analisado como um todo, o orçamento dos programas gerenciados pela SEDH demonstra algumas tendências: *i*) integração interna com reforço orçamentário – pessoas ameaçadas; *ii*) ganho de centralidade de projetos com pouco peso no PPA anterior – registro civil e educação em direitos humanos; *iii*) aumento no orçamento de ações inclusas na Agenda Social – infância e adolescência, pessoas com deficiência e registro civil –, por vezes alterando o peso relativo de determinadas ações no conjunto da área – como é o caso das construções de unidades socioeducativas e atendimento em meio aberto na área da infância e adolescência; e *iv*) aumento do número e da relevância de programas interministeriais, em grande parte como decorrência da Agenda Social, mas também se refletindo em programas novos como educação em direitos humanos, por exemplo.

A tabela 4 apresenta os gastos em 2008 nas áreas de juventude, povos indígenas e anistia. Esses três tópicos são muito ligados à questão dos direitos humanos e foram analisados na seção anterior. Entretanto, embora sejam também objeto de medidas da SEDH, essas áreas encontram-se vinculadas a outros órgãos governamentais.

**TABELA 4**  
**Execução orçamentária do governo federal nas áreas de inclusão de jovens, povos indígenas e anistia**

Programas e ações selecionados – separadas por público-alvo	2008		
	Autorizado	Liquidado	Execução (%)
Jovens	949.720.166	665.054.019	70,00
Cessão de bolsas – auxílio financeiro	190.354.775	114.889.600	60,40
ProJovem Trabalhador	216.693.094	120.212.559	55,50
ProJovem Adolescente	168.552.296	135.877.256	80,60
ProJovem Rural	42.000.000	42.000.000	100,00
ProJovem Urbano	332.120.001	252.074.604	75,90
Indígenas	403.451.654	358.142.725	88,80
Saúde indígena	342.549.767	331.596.767	96,80
Demarcação e política territorial	60.901.887	26.545.958	43,60
Proteção e promoção de direitos	52.696.480	38.061.297	72,20
Gestão da política indigenista	182.772.046	174.767.582	95,60
Reparação de violações – anistia	1.122.911.095	1.112.064.979	99,00
Indenizações – civis	435.110.441	435.108.547	100,00
Indenizações – militares	321.375.903	313.372.734	97,50
Pagamento de valores retroativos – civis	268.205.000	268.204.998	100,00
Pagamento de valores retroativos – militares	98.219.751	95.378.700	97,10

Fonte: Siafi/STN.

Os gastos na área de juventude, ainda que bastante significativos, foram caracterizados por dificuldades na formalização de parcerias e repasses dos recursos, resultando em uma execução de apenas 70%. Essas dificuldades prejudicaram particularmente o ProJovem Trabalhador, cuja execução se refere a apenas uma submodalidade (Juventude Cidadã). É importante também perceber que, no que se refere ao auxílio financeiro, o ProJovem não mais prevê a concessão de bolsas na sua modalidade Adolescente. Isso porque todos os participantes devem estar devidamente matriculados na rede de ensino e suas famílias recebem o benefício variável – para jovens de 15 anos – ou o benefício variável jovem – para jovens de 16 e 17 anos – do Programa Bolsa Família. Quanto aos gastos com indígenas, merece destaque a baixa execução das ações voltadas para a demarcação e a proteção de terras, em consonância com os resultados pouco expressivos dessa política em 2008. Também chama atenção o elevado montante de recursos empenhados pela Funai sob a rubrica de gastos administrativos, o que revela falta de transparência na alocação dos recursos e impede uma análise adequada da política indigenista.

Por fim, a inclusão dos gastos com a indenização de anistiados políticos permite um melhor panorama do alcance da política nacional de direitos humanos, em especial no que se refere às políticas de reparação. Nesse tocante, é importante frisar que boa parte dos recursos alocados referem-se a prestações mensais de anistias concedidas em anos anteriores, e cuja tendência é de aumento à medida que novos processos são julgados. Já os gastos com indenizações em prestação única e o pagamento de valores retroativos tendem a reduzir à medida que a maioria dos pedidos de anistia já tenham sido analisados.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Vista em seu conjunto, a Política Nacional de Direitos Humanos verificou avanços bastante significativos no período recente. Esses avanços podem ser observados no surgimento de temas importantes no debate público, pela melhora em uma série de indicadores e pela ampliação no escopo das políticas voltadas para grupos particularmente vulneráveis. Ao mesmo tempo, esses avanços apontam com maior clareza para os limites das ações empreendidas de forma isolada, no que se refere aos seus impactos na realidade social.

Nesse sentido, a trajetória de crescimento no orçamento da SEDH é exemplar. Se por um lado os novos recursos são positivos, quando vistos em perspectiva eles representam uma ínfima parte do gasto social do governo federal. A maior parte do gasto federal em direitos humanos, no seu sentido mais amplo, não passa pelo orçamento da SEDH. Assim, mais importante que os recursos diretamente administrados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos é observar como uma série de iniciativas governamentais voltadas para temas caros aos direitos humanos e à promoção da cidadania são coordenadas ou apoiadas pela SEDH, pela

Secretaria Nacional da Juventude e pelas demais secretarias especiais. Isso se dá hoje principalmente pela implementação das agendas sociais temáticas, em que esses órgãos atuam tanto como executores diretos de políticas quanto como agentes da transversalidade, primeiramente auxiliando na formulação, e, em seguida, na gestão de uma série de ações concertadas que, em seu conjunto, são capazes de produzir impactos significativos. Com graus variados de sucesso, essas agendas se somam ao conjunto de planos, diretrizes e estratégias gerais voltadas para temas, como trabalho escravo, educação em direitos humanos, combate à tortura, homofobia etc., representando uma retomada da visão estratégica – transversal – que motivou a criação das secretarias especiais em 2003.

Também representativo dessa visão estratégica, que percebe o papel da SEDH mais como promotora e articuladora e menos como executora de políticas, foi o processo da Conferência Nacional de Direitos Humanos. Primeiramente, visando subsidiar a elaboração do novo PNDH, a conferência foi precedida por estudos que, após consultas a todos os ministérios, sistematizaram uma série de iniciativas governamentais que concorreram para o alcance dos objetivos do PNDH II. Segundo, durante a conferência os debates foram organizados de forma a privilegiar discussões mais amplas e menos segmentadas. Objetivou-se assim tratar os direitos humanos como princípios a serem seguidos pela ação do Estado em sua completude, e não apenas no que se refere a temas ou áreas específicas. Especial destaque merece ser dado à incorporação de um eixo para o debate sobre direitos humanos e desenvolvimento. Por fim, após a conferência, durante o trabalho de preparação do novo PNDH, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos retomou os contatos com todos os ministérios, de forma a pactuar conjuntamente as ações que devem constar no novo programa.

Entretanto, cabe destacar dois pontos que colocam em xeque o sucesso do PNDH III. Primeiramente, o lançamento do novo programa, a menos de um ano do fim do ciclo, de governo deixa dúvidas sobre sua capacidade de influenciar a ação do governo federal no médio e no longo prazo. Segundo, embora seja salutar a abertura dos direitos humanos para uma série de novas temáticas, é forçoso notar que a agenda do primeiro PNDH – promoção dos direitos civis, com ênfase no combate à violência difusa e institucional – permanece tão atual hoje quanto quando foi formulada. O mesmo vale para a agenda incorporada pelo PNDH II – direitos econômicos, sociais e culturais. Com efeito, o desafio para os agentes governamentais e não governamentais é incorporar novas dimensões e abrir-se ao diálogo com novos atores, sem perder de vista questões caras aos direitos humanos e que não foram resolvidas em nosso país, sobre as quais já existem um acúmulo de debates, propostas de ação e experiências práticas de execução de políticas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República (PR). Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). **Texto Base da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos**. 2008. Disponível em: <<http://www.fianbrasil.org.br/publicacoes/11%20conferencia%20de%20direitos%20humanos.pdf>>.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **Violência contra os povos indígenas no Brasil**. Relatório 2008. Brasília, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 13, 2007. Edição especial.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 16, 2008.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, v. 3, n. 17, 2009a.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Inclusão de Jovens. *In*: \_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília, 2009b. v. 3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). O Estado de direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n. 1, jan./jun. 2009.

SIKKINK, K.; WALLING, C. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. **Journal of Peace Research**, Los Angeles, SAGE Publications, v. 44, n. 4, p. 427-445, July 2007.