

Título	DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA
Autores (as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Ipea
Ano	2006 (n.12)
ISSN	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

Nesta edição do boletim, o capítulo sobre Direitos Humanos, Justiça e Cidadania destaca, na seção de Conjuntura, cinco temas marcantes do segundo semestre de 2005, a saber: os avanços na reforma da Justiça representados pela sanção de novas leis que modificam as regras do processo civil; a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação a três casos emblemáticos de violações de direitos ocorridos no Brasil; os 20 anos das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e algumas iniciativas para aprimorar esse instrumento de defesa dos direitos das mulheres; os avanços na área de educação para os direitos humanos, especialmente no que se refere aos abusos cometidos pela mídia; e o desfecho da crise política que envolveu a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) ao longo de 2005.

Para compor a seção de Acompanhamento da Política elegeram-se as ações implementadas em 2005 no âmbito de quatro áreas de atuação distintas. O primeiro texto diz respeito ao recém-lançado Plano Trabalho Doméstico Cidadão, que pretende promover a escolarização, a qualificação profissional e a organização sindical das empregadas domésticas. O segundo refere-se aos desdobramentos das ações de enfrentamento à violação sexual de crianças e adolescentes. Já o terceiro texto destaca o andamento do Plano Brasil sem Homofobia, enquanto o quarto apresenta as ações no âmbito da política nacional de segurança pública que buscam difundir no país um modelo de intervenção que vai além da mera ação policial. Por fim, são analisados os gastos do Ministério da Justiça e das secretarias especiais de Políticas para as Mulheres e de Direitos Humanos no ano de 2005, buscando-se estabelecer uma comparação com a situação orçamentária do ano anterior.

1 Conjuntura

1.1 Avanços na reforma da Justiça brasileira

O segundo semestre de 2005 assistiu às discussões no Congresso Nacional de várias medidas legislativas que buscam dar seqüência ao processo de reforma da Justiça que se iniciou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 e com a celebração do Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano.¹⁰¹ Destacam-se aqui a tramitação da PEC nº 358 na Câmara e a aprovação de algumas das 26 propostas enviadas pela Secretaria de Reforma do Judiciário ao Congresso no final de 2004.

A PEC nº 358 inclui as matérias referentes à reforma constitucional do Poder Judiciário que foram modificadas no Senado e tiveram que retornar à Câmara. Entre outras medidas, incorpora o fim do nepotismo no Judiciário, a regulamentação dos critérios de promoção de juízes e a autonomia financeira e administrativa da Defensoria Pública da União. No início de setembro de 2005, a proposta foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e agora aguarda o parecer de uma comissão especial, instalada em novembro para analisar seu mérito e fazer novas alterações, antes de ser encaminhada ao plenário da casa.

101. Sobre a EC nº 45/2004 e o Pacto, ver a edição nº 10 deste boletim.

Quanto aos projetos de lei apresentados pelo Executivo envolvendo alterações nos códigos dos processos Civil e Penal e no Processo Trabalhista, duas medidas importantes aprovadas no Congresso foram sancionadas pelo presidente Lula em 2005. A primeira delas, a Lei nº 11.187/2005, determina que os agravos (recursos apresentados pelas partes em litígio no meio do processo com o objetivo de contestar a validade de decisões que resolvem questões incidentais e resguardar o direito ao seu reexame) ficarão retidos nos autos e só serão julgados após a sentença final, no momento da apelação, salvo em casos de possível “lesão grave e de difícil reparação”. Essa medida visa reduzir o número de processos que diariamente se avolumam nos tribunais brasileiros, sobretudo nos superiores.¹⁰² A segunda, a Lei nº 11.232/2005, altera a sistemática de cumprimento de sentença baseada em título judicial, unindo em uma só ação as fases de conhecimento (em que o juiz analisa o mérito da ação e reconhece a existência de uma dívida) e de liquidação e execução (em que é fixado o montante devido pelo réu e efetivado o pagamento do débito ao detentor do título judicial). Com isso, o cidadão ou a empresa ficam dispensados de entrar novamente na Justiça para cobrar dívidas já reconhecidas e exige-se o seu pagamento já no início da fase de execução.¹⁰³ A medida não pretende apenas conferir mais agilidade à tramitação das ações de cobrança, uma das maiores responsáveis pelo congestionamento dos tribunais brasileiros; visa, ainda, garantir a efetividade das sentenças proferidas ao final dessas ações, que são também detentoras dos maiores índices de não-conclusão, pela dificuldade seja de localizar o réu para a nova citação pessoal no momento da execução, seja de encontrar os bens do devedor suscetíveis de penhora.

Três outros projetos de lei também envolvendo o processo civil tiveram sua tramitação finalizada ao longo da convocação extraordinária relativa à legislatura de 2005 e foram sancionados já no início de 2006. No primeiro caso, a Lei nº 11.276/2006 criou a súmula impeditiva de recursos, determinando que não se aceite apelação de sentença que estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal. A nova regra pretende reduzir o número de recursos propostos aos tribunais sem, contudo, ferir a autonomia dos juízes, cujo poder de decisão permanece totalmente preservado. No segundo caso, a Lei nº 11.277/2006 conferiu ao juiz de Direito poderes para decidir rapidamente os conflitos repetitivos improcedentes que estiverem sob sua responsabilidade, desde que ele tenha decisão já formada em relação à causa e de que essa envolva matéria exclusivamente de direito. A nova regra, por um lado, valoriza as decisões dos juízes de primeira instância e, por outro, favorece a desoneração das partes injustamente demandadas, bem como a racionalização da atividade jurisdicional. Finalmente, a Lei nº 11.280/2006 criou regras para acelerar o julgamento dos processos, tais como o estabelecimento de um prazo máximo de 10 dias para o pedido de vistas dos autos – caso o magistrado não faça a

102. Na verdade, continuam sendo duas as modalidades de agravos previstas nos códigos de processo: o agravo retido e o agravo de instrumento. O primeiro é o tipo que permanece nos autos aguardando manifestação do Tribunal por ocasião do julgamento da apelação e que a nova medida pretendeu transformar em regra. O segundo é aquele que, tão logo interposto ao processo, dá origem a autos próprios, que sobem imediatamente ao Tribunal para julgamento. A nova lei não extingue a segunda modalidade, mas pretende restringir o seu uso aos casos em que a decisão implicar em lesão grave e de difícil reparação à parte sucumbente. Resta chamar a atenção para a dificuldade de lidar com essa condicionante, imprecisa e sujeita a interpretações subjetivas.

103. A lei prevê ainda que, no caso de não-pagamento imediato, será aplicada automaticamente uma multa no valor de 10% do valor da causa.

devolução no prazo estipulado, o presidente do tribunal recomeçará automaticamente a votação – e a autorização para que o juiz decreta a prescrição do direito em discussão no processo independentemente da provocação das partes, como era requerido até então.

Em linhas gerais, as novas leis – assim como as demais propostas do Executivo federal que ainda se encontram no Congresso – pretendem acelerar a tramitação das ações e inibir a utilização da Justiça com fins meramente protelatórios. O seu real efeito, no entanto, está condicionado a outras medidas de modernização e aparelhamento dos diferentes órgãos do Judiciário, medidas essas que dependem, em grande parte, do esforço imprescindível de todos os estados brasileiros.

1.2 A responsabilização internacional do Brasil por violações aos direitos humanos

A defesa dos direitos humanos no país tem contado, cada vez mais, com as atividades do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cujos órgãos principais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), respectivamente, estão vinculados à Organização dos Estados Americanos (OEA).¹⁰⁴ Embora as suas decisões tenham caráter essencialmente político, elas têm tido um papel muito importante: de um lado, preenchem o vácuo de expectativas sociais por reparação das vítimas deixado pelas falhas ou pelo descaso do sistema jurídico nacional; de outro, pressionam o poder público no sentido de adensar as medidas de prevenção à ocorrência de novas violações e de reforçar seu compromisso com a proteção dos direitos humanos.

No segundo semestre de 2005, três dos casos contra o Estado brasileiro que tramitam no Sistema Interamericano tiveram encaminhamentos que merecem ser aqui destacados. Em primeiro lugar, cita-se o julgamento do caso *Damião Ximenes Lopes*, o primeiro envolvendo o país desde que o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte IDH, em dezembro de 1998. O caso diz respeito à morte de um jovem em decorrência dos maus tratos, da tortura e do atendimento médico negligente a que foi submetido enquanto esteve hospitalizado para tratamento psiquiátrico em uma casa de repouso credenciada pelo SUS no município de Sobral, Ceará. Os fatos ocorreram em outubro de 1999 e, segundo a petição apresentada pela família da vítima à CIDH ainda naquele ano, mesmo depois de terem sido denunciados às autoridades competentes, não foram devidamente investigados e, em consequência, nenhuma ação judicial foi instaurada; a clínica continuava em funcionamento e os culpados impunes.

Depois de haver tramitado por cerca de cinco anos na CIDH, o caso foi encaminhado à Corte IDH em 2004. Embora ainda aguarde decisão final, na primeira audiência de julgamento, ocorrida no final de 2005, o Estado brasileiro reconheceu responsabilidade parcial no caso, alegando que a violação do direito à vida e à integridade

104. Como nem todos os Estados-Membros da OEA ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose), de 1969, ou, mesmo quando o fizeram, deixaram de reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), essa tem atuação mais restrita, em termos de abrangência territorial, do que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), cujo mandato decorre da própria Carta da Organização dos Estados Americanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, ambas de 1948. Nesse sentido, a CIDH é sempre o primeiro órgão do Sistema a ser acionado, tendo por missão acatar denúncias de violação de direitos, realizar estudos, elaborar relatórios, formular recomendações aos Estados-Membros da OEA e encaminhar casos sem perspectiva de solução à Corte, quando couber. As petições podem ser apresentadas por indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações não governamentais, e são sempre demandadas contra os Estados nacionais, ainda que as violações tenham sido cometidas por ação ou omissão de agentes das demais esferas do poder público.

física do rapaz foi, em parte, consequência de falhas na implementação da política de credenciamento e fiscalização de instituições privadas de saúde. Em defesa própria, alegou que a clínica em questão já foi fechada e que o país tem obtido muitos avanços, desde o ocorrido, na área de saúde mental, com a substituição do modelo manicomial por processos alternativos de tratamento. Além disso, na busca de garantir a reparação integral à família da vítima, estão em tramitação na Justiça ações criminais e cíveis contra os funcionários e os proprietários da clínica, já foi concedida pensão mensal vitalícia em favor da mãe da vítima e foi inaugurado o primeiro Centro de Atenção Psicossocial da cidade de Sobral, batizado de *Damião Ximenes Lopes*.

O segundo destaque diz respeito à obtenção de um acordo de solução amistosa nos casos dos meninos emasculados e mortos entre os anos de 1991 e 2003 na região da Grande São Luís, Maranhão. O acordo – obtido na fase inicial de análise de mérito pela CIDH, o que é inédito em casos envolvendo o Brasil – encerrou os dois casos que tramitavam no órgão com o reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro pelas violações de direitos humanos relacionadas aos equívocos e falhas cometidos na investigação dos crimes e às deficiências do sistema que deveria garantir segurança pública a todos os cidadãos, especialmente a crianças e adolescentes. É importante ressaltar que, por iniciativa do Estado brasileiro, foram contemplados nos termos do acordo as famílias dos 28 meninos mortos na região em circunstâncias comprovadamente similares àquelas das três crianças referidas originalmente nos casos apresentados à CIDH. Além disso, foram estipuladas diversas medidas de reparação aos danos causados aos familiares das vítimas, como, por exemplo, o pagamento de pensão especial mensal para cada uma das famílias por um prazo de 15 anos, a sua inclusão em programas sociais dos governos federal e do estado na área de habitação e de transferência de renda, a investigação e devida sanção dos responsáveis e a implementação de políticas públicas visando a não-repetição dessas violações. Merece destaque ainda um outro fato relevante a respeito desse acordo, qual seja, a participação ativa do governo do estado do Maranhão na sua composição.

Finalmente, cabe mencionar o caso dos cerca de 1.250 meninos que cumprem medidas socioeducativas no Complexo Tatuapé da Febem, em São Paulo. Em 2000 foi denunciada à CIDH a prática crônica de tortura nas dependências de todas as unidades da Febem. O órgão apenas declarou a petição admissível dois anos depois, sendo que as providências mais concretas em relação ao caso foram tomadas em 2004, ante uma solicitação de medidas cautelares especificamente em favor dos internos do Complexo Tatuapé. No entanto, essas medidas não foram cumpridas a contento, o que motivou o envio do caso à Corte IDH, já em fins de 2005. Em audiência realizada em 29 de novembro, com a presença da CIDH, da representação do Estado brasileiro e dos peticionários,¹⁰⁵ tentou-se a formulação de um acordo em que se garantisse a execução dos pedidos específicos apresentados pelos últimos, mas o encontro terminou sem solução e o conflito permaneceu em aberto. De um lado, o governo de São Paulo, chamado a participar das negociações, negou a continuidade da prática de tortura e maus-tratos nas unidades do sistema e insistiu em que foram respondidos todos os quesitos formulados pela CIDH em relação às denúncias de espancamento; de outro,

105. Os peticionários originais do caso foram o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejil), a Associação das Mães e Amigos da Crianças e do Adolescente em Risco (Amar), a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV) e a Conectas Direitos Humanos.

fatos novos apresentados pelos peticionários envolvendo a ocorrência de uma rebelião no Complexo Tatuapé e a morte de um jovem há poucos dias da audiência reforçaram a necessidade de providências sobre a situação dos internos. A Corte então determinou a adoção imediata de uma série de medidas provisórias para garantir o direito à vida, à integridade pessoal e à proteção especial dos adolescentes internos, sob ameaça de levar o país a julgamento caso o governo federal não garantir o seu cumprimento. O caso em si é importante porque constitui o primeiro envolvendo a proteção de crianças e adolescentes vítimas de graves violações de direitos humanos em unidades estatais de internação a tramitar na Corte. As dificuldades até aqui enfrentadas para garantir a sua solução, inclusive em nível internacional, contribuem para torná-lo mais um caso emblemático da precária proteção aos direitos humanos no país.

Embora os três casos aqui citados tenham tido encaminhamentos e desfechos distintos até o momento, é possível extrair deles algumas considerações: em primeiro lugar, todos têm repercussões significativas na luta interna que se trava pelo respeito à dignidade humana de todos os brasileiros e na prevenção a novas situações de violação de direitos; em segundo, revelam a abertura e compromisso do governo federal brasileiro com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos; finalmente, em terceiro lugar, demonstram como o sucesso na resolução dos conflitos requer a efetiva participação e compromisso dos governos locais, em que pese a responsabilização internacional recair exclusivamente sobre o Executivo federal.

1.3 Os 20 anos das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) comemoraram, no segundo semestre de 2005, 20 anos de existência como instituições integrantes da política pública de combate à violência contra a mulher. A primeira Deam foi criada em agosto de 1985, na cidade de São Paulo, fruto da pressão do movimento feminista e de mulheres que, desde a década de 1970, cobrava do poder público uma resposta ao fenômeno da violência doméstica. As denúncias e as campanhas promovidas pelo movimento deram destaque à questão e levaram à elaboração de políticas públicas direcionadas ao combate à violência, dentre as quais se destaca a criação das Deams.¹⁰⁶

O surgimento dessas instituições representou, de imediato, uma vitória para as mulheres, pois possibilitou a retirada da violência doméstica da invisibilidade do ambiente privado, levando a conhecimento público sua magnitude, suas perversas conseqüências e sua importância enquanto fenômeno social. As Deams significaram também o reconhecimento que o atendimento a mulheres vítimas de violência nas delegacias tradicionais não era adequado e nem suficiente, sendo necessário a criação de ambientes mais bem adaptados às necessidades específicas (físicas e psicológicas) das mulheres nessas condições.

Duas décadas depois de sua criação, as Deams seguem sendo um importante instrumento para garantia dos direitos das mulheres, mas inúmeros problemas e dificuldades permeiam o seu trabalho no atendimento às vítimas de violência. A inexistência de uma

106. Embora tenha havido um aumento significativo do número de Deams no país desde o seu surgimento, a necessidade de ampliação do número dessas instituições bem como de melhora da distribuição regional das mesmas permanece sendo uma questão central para a maior efetividade da política. Com efeito, em 2004, apenas 345 municípios possuíam delegacias de mulheres, sendo a má distribuição regional um dado evidente: enquanto 10% dos municípios do Sudeste possuíam Deams, apenas 3% dos do Nordeste estavam na mesma situação.

norma única que oriente o funcionamento das delegacias ou defina suas atribuições, a falta de capacitação para os profissionais que nelas atuam, a insuficiência de recursos materiais e humanos necessários para seu funcionamento, entre outros, marcam um cotidiano no qual a violência de gênero segue, na prática, sendo banalizada, merecendo menos atenção, prioridade e recursos das instâncias governamentais em todos os níveis. A falta de qualquer normatização e a descentralização das definições sobre a forma de atuação das Deams fazem, por exemplo, com que as delegacias atuem de formas bastante diferenciadas. Enquanto algumas atendem apenas mulheres, outras estendem seu atendimento a crianças, adolescentes ou homossexuais masculinos.¹⁰⁷

Buscando alterar essa realidade, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), têm desenvolvido um conjunto de ações com o objetivo de ampliar a população coberta por esses órgãos e de melhorar a qualidade do atendimento ali prestado. Assim, além de atuarem por meio da criação e reaparelhamento de delegacias especializadas,¹⁰⁸ por ocasião dos 20 anos das Deams, a SPM e a Senasp promoveram o Encontro Nacional das Delegadas, com o objetivo principal de debater e construir uma proposta de normatização do atendimento nessas instituições.

O encontro aprovou, de maneira consensual, algumas diretrizes para a padronização dos procedimentos nas Deams, tais como: funcionamento em horário integral (24 horas), exclusividade do atendimento a mulheres, criação de coordenações estaduais das delegacias em todos os estados e atuação conjunta com a rede especializada de atendimento à mulher (Defensorias Públicas da Mulher, Casas-Abrigo, Conselhos de Direitos, postos de saúde etc.). Outros pontos importantes também foram levantados, mas sem consenso entre os presentes, como a definição dos tipos de crimes a serem atendidos nas Deams, o número de funcionários adequados e a estrutura organizacional das mesmas.

O aperfeiçoamento do atendimento nas Delegacias requer a elaboração de normas técnicas e de diretrizes nacionais que orientem a atuação nos estados e nos municípios. Oferecem-se, dessa forma, parâmetros que norteiam a atuação dos profissionais das Deams, bem como a oportunidade de intercâmbio entre os serviços, que, por trabalharem sob uma mesma matriz conceitual, poderão trocar informações e experiências que contribuam para a melhoria da qualidade do atendimento oferecido. Cabe destacar a forma como o governo federal construiu sua proposta de normatização, envolvendo os profissionais dos serviços especializados e aproveitando a experiência que têm no trabalho cotidiano.

As propostas apresentadas pelas delegadas no Encontro estão sendo sistematizadas e a SPM e a Senasp devem editar uma norma conjunta no primeiro semestre de 2006. É importante lembrar que o governo federal não pode impor um padrão de funcionamento para as delegacias, já que a execução e gestão da política de segurança são de responsabilidade dos estados. A norma a ser editada, portanto, não possui caráter de obrigatoriedade. Logo, a sua aplicação, além de respeitar as características da loca-

107. Estudo realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) identificou que 90% das Deams atendem também crianças; 19%, homens heterossexuais; 22%, homens homossexuais; e, 26%, homens idosos.

108. Entre 2003 e 2005, foram criadas 15 novas delegacias especializadas e 4 núcleos de atendimento à mulher em delegacias comuns, estando prevista para 2006 a inauguração de mais 3 Deams no Rio Grande do Sul. Foram reaparelhadas 50 delegacias em 2004 e está em andamento o reaparelhamento de mais 150 entre 2005 e 2006.

lidade onde se situam as Deams, exigirá uma eficiente estratégia de pactuação entre o governo federal e as Secretarias de Segurança Pública dos estados e do Distrito Federal.

1.4 Educação em direitos humanos e mídia

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), lançado pela SEDH em 2003, representou um passo fundamental no campo das políticas públicas brasileiras, pois definiu como eixo o estabelecimento, em vários níveis, de uma prática pedagógica comprometida com a formação de cidadãos tolerantes e abertos ao diálogo, além de promotora de uma postura ética de respeito à igualdade e à diferença.¹⁰⁹ Nessa perspectiva, o PNEDH tem buscado incentivar a constituição de uma sociedade com valores, discursos e práticas centrados na democracia, na justiça e na paz.

A difusão da ampla proposta contida no PNEDH, que inclui cinco áreas de atuação prioritárias (educação básica, ensino superior, educação não formal, mídia, além de profissionais de justiça e segurança), alcançou em 2005 um fórum privilegiado por meio dos Encontros Estaduais de Educação em Direitos Humanos, realizados em 26 unidades federativas do país. Nesses eventos, houve uma ampla discussão das propostas do PNEDH por parte de representantes dos órgãos públicos (secretarias estaduais e municipais de educação, segurança e justiça), instituições de ensino superior públicas e privadas, organizações da mídia e entidades da sociedade civil, tendo em vista aprimorar suas linhas de ação.

Em vários estados, o período anterior à realização dos Encontros foi dedicado a uma intensa articulação entre representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, no sentido de promover um amplo debate por meio de seminários e encontros municipais. Ancorados principalmente nos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos e nas Comissões de Direitos Humanos das Assembléias Legislativas Estaduais, esses eventos foram indicativos da receptividade que a proposta de educação em direitos humanos tem alcançado no nível estadual. Uma das evidências mais promissoras neste sentido foi a formação de 15 Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos após a realização dos encontros.¹¹⁰

Todo o debate em torno do PNEDH e de sua implementação tem revelado que um de seus aspectos mais frágeis refere-se à área da mídia. É sintomático, por exemplo, que o setor empresarial da área se tenha feito pouco presente nos encontros, deixando a representação e o debate nos eventos a cargo de sindicalistas e de professores universitários. Em paralelo, diferentes episódios têm evidenciado a constante violação dos direitos humanos cometida por parte dos meios de comunicação de massa no país, por meio da veiculação de chamadas comerciais e programas com conteúdos discriminatórios e preconceituosos contra determinados grupos sociais.

Em meio a este cenário, contudo, algumas iniciativas vêm buscando reagir a essa situação. A campanha *Quem financia a baixaria é contra a cidadania*, sob comando do deputado federal Orlando Fantazzini, tem instrumentalizado a fiscalização da qualidade

109. Para mais informações sobre o PNEDH, ver a edição nº 9 deste boletim.

110. Para 2006, está prevista a capacitação dos membros desses comitês estaduais, que contará com a participação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Entre as atividades do Comitê Nacional estão previstas ainda sua atuação no processo de revisão das diretrizes gerais da educação básica e na organização do Congresso Ibero-Americano de Educação em Direitos Humanos, a ser realizado de 30 de agosto a 2 de setembro.

dos programas televisivos, por meio da divulgação de pareceres elaborados por especialistas e centrados nos princípios constitucionais e nas leis vigentes no país. Paralelamente, no âmbito judicial têm sido articuladas ações específicas entre ONGs ligadas aos direitos humanos e o Ministério Público. O resultado dessas iniciativas, que envolvem ainda o trabalho de profissionais das áreas de comunicação, antropologia e sociologia e de outros órgãos do poder público, fez-se sentir em dois casos exemplares.

O que ganhou maior visibilidade envolveu a Rede TV, cujo programa Tarde Quente, do apresentador João Kleber, exibido diariamente das 17 às 18h30, era palco de ofensivas feitas em rede nacional contra deficientes, mulheres e homossexuais. Essa prática motivou uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal solicitando a cassação da concessão da emissora. A ação resultou em um acordo entre as partes, o qual estipulou a suspensão do programa por sessenta dias. Nesse período – que durou entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006 –, foi exibido em seu lugar o Direito de Resposta, um programa alternativo de difusão dos valores e práticas em torno dos direitos humanos, produzido em parceria pelo MPF e ONGs atuantes na área.¹¹¹

O segundo caso envolveu o Programa do Ratinho, cujo conteúdo também apresentava-se bastante agressivo em relação aos valores dos direitos humanos. Após o recebimento de inúmeras reclamações, a campanha pela ética na televisão sugeriu mudanças no referido programa, ameaçando o apresentador com uma ação na Justiça. Paralelamente, a campanha contactou um grande anunciante do horário, apresentando as críticas formuladas em pareceres de especialistas. A dupla pressão resultou na mudança gradativa no conteúdo do programa.

Esses dois episódios mostram que a comunicação com base em princípios democráticos e cidadãos ainda é um horizonte novo da promoção dos direitos humanos no país, o qual requer a atuação da sociedade civil organizada em aliança com o poder público para fazer face aos interesses da grande mídia brasileira. Os dois casos envolvendo a TV aberta também sinalizam a necessidade de atentar para outras áreas em que o debate está apenas começando, tal como é o caso das rádios comunitárias e da televisão digital.

1.5 Mudanças institucionais na SEDH

A crise político-institucional que envolveu o governo Lula em 2005 teve no seu bojo uma perda expressiva: a mudança de *status* da SEDH para a condição de Subsecretaria da Secretaria-Geral da Presidência da República.¹¹² A medida, aparentemente, deveu-se ao cumprimento de uma promessa de enxugamento da máquina pública, anunciada anteriormente por representantes do governo; no entanto, o gesto causou surpresa e indignação entre os membros da sociedade civil. Sabia-se que essa política pública, que lançou o Brasil na vanguarda das iniciativas dos governos contemporâneos, vinha sendo pouco aquinhoadada no contexto das políticas sociais do governo Lula, mas a perda do *status* ministerial foi percebida como um efetivo retrocesso.

111. Este caso tem exercido um efeito-demonstração em toda a área da mídia, especialmente entre os produtores de programas, servindo como referência para as emissoras. Cabe destacar que a própria Rede TV fez uma avaliação do conteúdo difundido em um outro programa do mesmo apresentador, constatando o risco de também ser colocado fora do ar. Essa avaliação acabou motivando a decisão de cancelar os dois programas e demitir o apresentador.

112. A mudança foi efetuada por meio da Medida Provisória nº 259 de 2005. Para uma análise mais detalhada sobre o significado simbólico desse rebaixamento institucional da SEDH, ver a edição nº 11 deste boletim.

Considere-se, ainda, que a saída do ministro Nilmário Miranda, no final do primeiro semestre de 2005, enfraquecera a capacidade de barganha da SEDH na tentativa de resistir ao processo de rebaixamento institucional, fato que teve como contrapartida, nas demais Secretarias Especiais da Presidência da República, a reação imediata de seus dirigentes, que conseguiram angariar apoio institucional e da sociedade civil para sua permanência no grupo ministerial.

A nova situação institucional da SEDH não trouxe nenhum benefício, seja de ordem institucional ou política: a perda de autonomia administrativa resultou em novos obstáculos tanto para lidar com a rotina burocrática (assinatura de convênios, contratação de pessoal, emissão de passagens e diárias etc.) como para garantir o exercício da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos no país. Essa constatação parece ter sido eventualmente feita pela cúpula política do governo federal, na medida em que os entraves aparecidos na implementação da política de direitos humanos começaram a repercutir não apenas na voz de pressão de representantes da sociedade civil brasileira, mas também de organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, que exigiam o reconhecimento da legitimidade política da instância institucional criada.

A situação apenas começou a se reverter ao final de 2005, com a apresentação na Câmara Federal do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 259/2005, de autoria da deputada Iriny Lopes. Tendo resultado de uma ampla articulação de representantes da SEDH junto ao Congresso Nacional, assim como com as entidades da sociedade civil voltadas para a promoção e defesa dos direitos humanos, o PL, posteriormente convertido na Lei nº 11.204, de 5 de dezembro, devolveu o *status* ministerial à SEDH, desfazendo um ato do Executivo que a própria Presidência da República veio a reconhecer como lapso político.

A recuperação da condição de ministério de Estado pela SEDH e a definição de um novo secretário para a pasta, com bom trânsito nos espaços político e institucional, e gozando, inclusive, de afinidade pessoal com o presidente da República são fatos promissores. A expectativa geral é de que um comando novo, que seja capaz de dar conta das múltiplas e persistentes demandas da sociedade brasileira, recolocque a política federal de direitos humanos na trajetória ascendente que vinha traçando desde meados dos anos 1990 e garanta continuidade aos seus avanços. A primeira batalha a ser conduzida talvez seja referente ao orçamento previsto para 2006, em torno de R\$50,5 milhões (segundo a Proposta de Lei Orçamentária enviada ao Congresso Nacional e ainda não aprovada), montante que representa cerca de 2/3 do orçamento nominal de 2005.

2 Acompanhamento da política

2.1 O Plano Trabalho Doméstico Cidadão

O trabalho doméstico remunerado foi reconhecido como profissão somente em 1972, com a promulgação da Lei 5.859. No entanto, o emprego doméstico, remunerado ou não, constitui-se em uma realidade para milhões de mulheres desde a época do Brasil colonial, quando escravas negras e índias eram responsáveis pelas tarefas necessárias à reprodução social. Com o fim da escravidão, a oportunidade de trabalhar nessas atividades em troca de uma remuneração tornou-se uma das poucas opções disponíveis para essas mulheres. Desde então, o emprego doméstico tem ocupado posição central nas possibilidades de incorporação das mulheres ao mercado de trabalho, particularmente das negras, pobres e sem escolaridade ou qualificação profissional.

O rosto feminino e negro dessa ocupação remonta não só às raízes escravocratas da sociedade brasileira, mas também às tradicionais concepções de gênero, que representam o trabalho doméstico como uma habilidade natural das mulheres. A sua associação com a escravidão negra e com o patriarcalismo acabou por produzir, no imaginário social, uma representação desvalorizada dessas tarefas. Assim, a despeito da enorme importância que essa atividade tem na reprodução da força de trabalho, no bem-estar dos indivíduos e na economia do país, ela ainda é vista como de menor importância, como uma atividade que não gera valor, e nem sempre é reconhecida como um trabalho (quando, por exemplo, é executado pelas donas de casa).

Se grande parte do trabalho de reprodução social se dá no âmbito privado, apenas uma parte dele é remunerado. As mulheres que conseguem se inserir no mercado de trabalho por meio dessa ocupação sofrem, no entanto, com a sua precariedade. Com efeito, das cerca de 6 milhões de mulheres que trabalham no emprego doméstico¹¹³ – das quais 3,4 milhões são negras – apenas 25% possuem Carteira de Trabalho assinada e 27% contribuem para a previdência social; pouco mais de 41% tem jornada de trabalho de 40 horas ou mais; e, na média, possuem uma renda mensal inferior ao salário mínimo: apenas R\$ 230,80 contra os R\$ 586,30 da população brasileira como um todo.

Além disso, essas mulheres ainda não têm garantidos os mesmos direitos trabalhistas que outras categorias profissionais. As empregadas domésticas não são regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tendo seus direitos sido assegurados pela referida Lei 5.859/1972 – que dispôs sobre a profissão e assegurou a este grupo o acesso aos benefícios e serviços da Lei Orgânica de Previdência Social – e pela Constituição Federal de 1988, que garantiu conquistas como o salário mínimo, o 13º salário, o repouso semanal remunerado, a licença-maternidade de 120 dias e a licença-paternidade e cinco dias.

Frente a esse quadro, as trabalhadoras domésticas, representadas pelos sindicatos da categoria, têm demandado, cada vez mais, intervenções substantivas do governo federal, tanto no que se refere à legislação quanto ao acesso à qualificação profissional e à elevação da escolaridade. No primeiro caso, a demanda é pela garantia de novos direitos¹¹⁴ e pelo cumprimento daqueles já assegurados. No caso da qualificação e da escolaridade, há a percepção de que a escolarização é condição para a construção da cidadania e da valorização das empregadas domésticas, e de que a qualificação profissional é um instrumento da maior importância, tendo em vista o surgimento de novas tecnologias e a necessidade de maior conhecimento das técnicas necessárias ao trabalho cotidiano.

Como resultado da pressão social da categoria, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em parceria, com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

113. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2004, do IBGE.

114. Como, por exemplo, o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que ainda é facultativo ao empregador, o seguro-desemprego desvinculado da contribuição ao FGTS, o pagamento de horas extras e a estabilidade da empregada gestante. Cabe destacar que tramita no Congresso Nacional, desde 2003, projeto de lei que altera a Lei nº 5.859/1972 garantindo o direito ao seguro-desemprego para todas as trabalhadoras domésticas, independentemente de serem vinculadas ao FGTS. O PL já foi aprovado na Câmara dos Deputados e tramita no Senado Federal, para onde foi enviado em outubro de 2005.

(Seppir), lançou, em novembro de 2005, o *Plano Trabalho Doméstico Cidadão*¹¹⁵. Implementado ainda como experiência-piloto, seus objetivos são oferecer qualificação profissional e escolarização às empregadas domésticas e estimular a sua organização sindical, de modo a garantir o empoderamento dessas mulheres e capacitá-las para que possam melhor intervir no aperfeiçoamento das políticas públicas.

Todo o desenho do Plano foi discutido em audiências públicas, promovidas pelo MTE, e em reuniões e oficinas que contaram com a participação das organizações sindicais da categoria e com as lideranças e trabalhadoras de base. Optou-se pela realização de aulas noturnas e nos finais de semana, o que possibilitará às mulheres conciliar a frequência às aulas do ensino regular com as da capacitação profissional. Com duração de 12 meses e orçamento de R\$ 1 milhão, o Plano está sendo implementado em sete municípios,¹¹⁶ visando atender 350 mulheres selecionadas pelos próprios sindicatos locais, sendo 210 no módulo de qualificação e 140 na capacitação sindical. Para tanto, nos meses de novembro e dezembro de 2005, foram capacitados 40 educadores para compor a equipe do projeto.

O primeiro subprojeto do programa tem como público-alvo mulheres com ensino fundamental incompleto e objetiva “formar profissionais qualificadas para o trabalho doméstico, a partir do desenvolvimento de um programa de qualificação social e profissional articulado com a elevação da escolaridade em nível de ensino fundamental”. A proposta baseia-se na utilização de uma metodologia que inclui – além dos conhecimentos de linguagem, ciências exatas, naturais e sociais – as dimensões de gênero e raça (história do trabalho doméstico e seu valor social, história e cultura afro-brasileira, discriminação no mundo do trabalho, direitos humanos) e uma formação profissional ampla, mas bastante direcionada ao cotidiano do trabalho doméstico, que abarca desde técnicas de trabalho (novas tecnologias, cozinha, limpeza) até o conhecimento da legislação trabalhista e previdenciária e de técnicas de negociação coletiva.

O segundo subprojeto tem como objetivo estimular a organização das trabalhadoras domésticas e a sua formação política, visando o fortalecimento das organizações sindicais e de sua ação política. Nesse caso, o curso se estrutura em três módulos, sendo o primeiro sobre história e transformações do trabalho doméstico e os outros dois sobre questões relacionadas a direitos e cidadania e estrutura, organização e gestão sindical. O público-alvo desse projeto constitui-se de dirigentes sindicais e trabalhadoras que vêm atuando junto à direção.

Ainda é cedo para se fazer uma avaliação sobre a qualidade do programa e os impactos que deve produzir, mas algumas considerações podem ser feitas. A primeira delas diz respeito à amplitude do problema em face da intervenção pública proposta. Por ser um projeto-piloto, o público beneficiário ainda é muito pequeno frente à dimensão do universo de empregadas domésticas no Brasil. Na realidade, o Plano

115. O plano insere-se no contexto do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que, desde julho de 2003, já havia incorporado as trabalhadoras domésticas como público prioritário de suas ações. No âmbito do PNQ, foram criados, em 2004, os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs), cujo objetivo é desenvolver “projetos de qualificação focalizados e integrados com outras políticas públicas de trabalho, emprego, renda, educação e desenvolvimento. Os PlanSeQs exigem necessariamente a participação dos atores sociais, com a criação de uma comissão de concertação para a construção e detalhamento do Plano”. No caso do trabalho doméstico participaram do processo a Fenatrad (Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas) e sindicatos filiados, o MTE, a SPM, a Seppir, o Ministério da Previdência Social, da Educação e a OIT.

116. Os municípios são: Aracaju, Campinas, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luiz e São Paulo.

beneficiará, em 2006, apenas 0,006% das mulheres inseridas nessa categoria profissional. Por se constituir em uma iniciativa importante, potencialmente transformadora das condições sociais dessas mulheres, as expectativas são altas, mas não se sabe realmente até onde o governo pode chegar. Se por um lado não foram divulgadas metas de atendimento para a fase pós-projeto-piloto, por outro não é possível nem mesmo garantir a transformação do Plano em uma política pública de fato, tendo em vista o processo eleitoral e a falta de previsão de continuidade do programa.

Ainda que com alcance limitado, a proposta do Plano Trabalho Doméstico Cidadão é bastante inovadora tanto no que se refere ao público que objetiva alcançar quanto ao próprio desenho e metodologias que utiliza. Mais do que simplesmente formar profissionais mais bem qualificadas para o exercício do trabalho doméstico, o objetivo maior desse programa é contribuir para a valorização e para o reconhecimento do trabalho doméstico como tal, bem como para a formação de trabalhadoras mais conscientes de sua condição de cidadãs, aptas a reivindicar melhores condições de trabalho e extensão de direitos ainda não garantidos a elas.

Outro acontecimento que vai ao encontro desse objetivo foi a assinatura, em 6 de março de 2006, da Medida Provisória (MP) que permitirá a dedução no Imposto de Renda (IR) da contribuição patronal paga à Previdência Social sobre o valor da remuneração do empregado doméstico (12% do total). Com isso, objetiva-se estimular a formalização das trabalhadoras domésticas e assegurar-lhes o acesso aos benefícios da seguridade social, por meio de uma medida que, de fato, é apenas um incentivo para que os empregadores cumpram a legislação em vigor. O abatimento, porém, só poderá ser efetuado para uma trabalhadora doméstica e sobre o teto de um salário mínimo. A medida começa a valer na declaração do IR de 2007 e vigorará, segundo a MP, até 2012. A expectativa do governo é formalizar, inicialmente, pouco mais de 1,2 milhões de empregadas domésticas, o que levaria a um aumento na arrecadação, segundo o Secretário da Previdência Social, de R\$ 424 milhões.

2.2 O enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes

A violência sexual praticada contra crianças e adolescentes – seja por meio do abuso sexual intrafamiliar ou intracomunitário, seja da exploração comercial no mercado do sexo – é uma forma de violação de direitos humanos que ameaça as garantias fundamentais de meninos e meninas ao respeito, à dignidade, à saúde e à integridade física e psíquica, e, ao mesmo tempo, ignora sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que devem ser colocadas a salvo de “toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, tal como expresso no artigo 227 da Constituição brasileira.

No entanto, essa é uma prática extremamente freqüente no país, cujo enfrentamento não é simples. Em primeiro lugar, porque está amplamente disseminada, fazendo vítimas em todas as classes sociais e atingindo desde os grandes centros metropolitanos até os pequenos municípios do interior. Em segundo lugar, porque é um fenômeno multifacetado, ligado não apenas às condições de pobreza e exclusão social em que vive parte significativa da população infanto-adolescente brasileira, mas também a fatores de ordem cultural, tais como a percepção de que os adultos têm poder absoluto sobre as crianças, a noção de que as práticas violentas que acontecem no espaço privado não são de interesse público, a erotização precoce de meninos e

meninas e a freqüente responsabilização das vítimas pela violência que sofrem de maneira sistemática. Em terceiro lugar, porque envolve um pacto de silêncio quase intransponível, tanto nos circuitos ilegais do crime organizado em que operam as redes de exploração sexual quanto no ambiente familiar e comunitário, onde aqueles que deveriam cuidar e zelar pelo bem-estar de crianças e adolescentes os submetem a jogos sexuais pela força ou pela pressão psicológica. Finalmente, porque o aparato necessário para o enfrentamento do problema – em termos das leis existentes, do aparelhamento e capacitação dos órgãos do sistema de justiça e da abrangência e efetividade das políticas públicas de proteção integral a crianças e adolescentes – ainda carece de muitos aperfeiçoamentos.

Apesar das dificuldades, a pressão dos segmentos que atuam em defesa dos direitos de crianças e adolescentes conseguiu mobilizar o poder público para o enfrentamento do problema e, em nível federal, um conjunto importante de ações vem sendo implementado, nomeadamente por meio da SEDH, coordenadora do programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. A principal ação orçamentária do programa é executada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e diz respeito ao Sentinela, um conjunto de ações que visam ao atendimento e proteção imediata para crianças, adolescentes e famílias envolvidas com a violência sexual, prestando serviços de abordagem educativa, apoio psicossocial e jurídico, abrigo por 24 horas (quando necessário) e acompanhamento permanente. Outros parceiros governamentais envolvidos no programa são o Ministério da Educação, que realiza convênios com os municípios para a implementação de ações de apoio educacional para crianças e adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social; o Ministério do Turismo, responsável pela realização de campanhas de combate ao turismo sexual; e o Ministério da Saúde, que além das ações qualificadas de prevenção, atenção e recuperação das vítimas de violência e da mobilização dos profissionais de saúde para a notificação obrigatória de quaisquer suspeitas de maus-tratos aos Conselhos Tutelares, fornece a estrutura de funcionamento do Disque-Denúncia Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.¹¹⁷

Por sua vez, as ações sob responsabilidade da SEDH estão majoritariamente voltadas para o apoio a projetos locais de prevenção e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, a realização de campanhas de conscientização e mobilização social e a capacitação de atores do Sistema de Garantia de Direitos (como os profissionais dos Conselhos Tutelares, dos Conselhos de Direitos e servidores públicos municipais, entre outros). Essas ações não são executadas diretamente pela SEDH, mas sim por meio de convênios com estados, municípios e ONGs, o que leva a gerência do programa a ter que lidar cotidianamente com os problemas relacionados ao longo processo para seleção e aprovação técnica dos projetos apresentados, aos entraves burocráticos à celebração dos convênios, aos atrasos na transferência dos recursos provocados pelos freqüentes contingenciamentos, à necessidade de monitoramento

117. O Disque-Denúncia conta ainda com a parceria da Petrobrás e do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria). Importa considerar que um acordo firmado entre a SEDH e o Ministério da Saúde permitiu a expansão do serviço para os finais de semana, a partir de janeiro de 2006. Com a expansão do horário de funcionamento, busca-se ampliar as oportunidades para que as situações de violência sejam evitadas ou se interrompam, uma vez que as denúncias recebidas são repassadas, em até 24 horas, aos órgãos responsáveis da cidade de onde tiveram origem para que sejam investigadas.

constante dos diversos projetos etc. Some-se a essas dificuldades a carência de recursos humanos do órgão gestor e a insuficiência de recursos orçamentários alocados ao programa – a despeito de este ter sido incluído, ainda no início do governo Lula, entre as grandes metas presidenciais – e tem-se um panorama do difícil processo de estruturação de uma intervenção pública conseqüente para o enfrentamento da violação sexual de crianças e adolescentes no país.

Ainda assim, importantes avanços foram obtidos em 2005. Um dos principais destaques na área foi o lançamento da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes,¹¹⁸ que mapeou a exploração sexual em todo o território brasileiro, tendo identificado 932 municípios e localidades onde ocorre o fenômeno, sendo que 298 (31,8%) estão no Nordeste; 241 (25,7%), no Sudeste; 162 (17,3%), no Sul; 127 (13,6%), no Centro-Oeste; e 109 (11,6%), no Norte. Além de fornecer informações sobre a distribuição espacial da exploração sexual, a Matriz também pretende ser um instrumento de sistematização de dados sobre as políticas públicas na área, tendo cumprido o objetivo de identificar os programas e ações do governo federal, da sociedade civil e das agências de cooperação internacional que, de forma direta ou indireta, promovem o enfrentamento do problema nesses municípios e localidades.

Uma das conseqüências mais exemplares da utilização da Matriz como instrumento de política pública foi a decisão, tomada em setembro de 2005 na Comissão Intergestora Tripartite da Assistência Social (CIT), de expandir as ações do Sentinela dos 314 municípios atendidos até então para cerca de 1.100, compreendendo as capitais, regiões metropolitanas, regiões portuárias e ribeirinhas, reservas indígenas, entroncamentos rodoviários, zonas de garimpo, áreas com grandes obras em andamento e pólos turísticos. A decisão, que passou a ter efeito em outubro, com o início da implantação dos serviços nos novos municípios, exigiu um esforço orçamentário significativo por parte do governo federal, estimado em cerca de R\$49,4 milhões para o ano de 2006.

Outro reflexo da contribuição da Matriz para a área foi o início do processo de disseminação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (Pair), resultado da cooperação entre a SEDH, o MDS e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid). O Pair consiste em uma metodologia empregada na mobilização e articulação de redes locais para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes e foi implantado em 2004 como projeto-piloto em seis municípios brasileiros. Em 2005, o governo federal seguiu testando a metodologia e estabeleceu a estratégia para sua disseminação em nove outros estados a partir de 2006, com o que o programa atingirá 34 novos municípios. Esse número ainda é bastante reduzido frente ao universo de municípios afetados pelo problema; no entanto, é preciso considerar que o grande desafio do governo federal consiste em garantir as condições para que as complexas redes postas em funcionamento nessas localidades sigam funcionando a contento sem a sua intervenção, o que tem requerido participação e acompa-

118. A Matriz resultou de uma parceria entre a SEDH, o Unicef, a Comissão Intersetorial de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual Comercial de Mulheres, Crianças e Adolescentes (Violes) do Departamento de Serviço Social da UnB.

nhamento intensivos na fase de implantação do programa por parte do reduzido corpo técnico da SEDH envolvido na área.

O fortalecimento do tema do tráfico de pessoas na agenda do governo federal em 2005 é outro ponto de destaque na política de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Embora o tráfico de pessoas não esteja restrito ao universo infanto-adolescente e tampouco ao âmbito da exploração sexual comercial – englobando também o tráfico para fins de adoção ilegal, trabalho escravo e comércio de órgãos –, um relatório de pesquisa publicado em 2004 pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC) apontou que a principal finalidade do tráfico mundial de pessoas é a exploração sexual, que concentrou cerca de 92% dos casos analisados na pesquisa, sendo que 83% desses casos envolviam mulheres, 48% delas menores de 18 anos. Os dados estatísticos a respeito do fenômeno no país são escassos, mas sabe-se que estão em operação inúmeras redes e rotas de tráfico de pessoas que abastecem tanto o mercado interno quanto o mercado internacional de exploração sexual comercial¹¹⁹. Em 2005, o governo federal deu seqüência às iniciativas previstas no Programa Global de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, fruto de parceria firmada no ano anterior entre o Ministério da Justiça e o UNODC, e iniciou as discussões intra-governamentais sobre o desenho de uma política federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Sob a liderança da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/MJ), as discussões envolvem como atores estratégicos a Senasp/MJ, a Polícia Federal, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a SEDH, o Ministério Público Federal e a OIT. Paralelamente, foram realizadas oficinas regionais de capacitação para 400 operadores de segurança pública nos estados do Pará, São Paulo, Paraíba e no Distrito Federal, com o objetivo de dar início à composição de uma rede de proteção, articulação e responsabilização no tema tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.¹²⁰

Finalmente, cabe destacar o fortalecimento da intersetorialidade como um dos avanços da área em 2005. O compromisso com a promoção da intersetorialidade nas ações do governo federal ficou expresso, ainda em 2003, com a instituição da Comissão Intersectorial de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Congregando representantes de diversos órgãos do poder público federal (entre ministérios, secretarias e departamentos de Estado), de agências de cooperação internacional, da sociedade civil organizada, de organizações não-governamentais e outros atores convidados, a Comissão tem funcionado como principal fórum para proposição, discussão e articulação de ações na área.

O efeito positivo dos trabalhos da Comissão pode ser atestado, por exemplo, pelo surgimento de iniciativas nos diversos órgãos e pela consolidação de parcerias. Assim, ao lado das ações desenvolvidas no âmbito do programa coordenado pela SEDH, outras ações importantes estão em andamento em nível federal. Cite-se, por exemplo, o

119. A Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf), publicada em 2002, ajudou a lançar luz sobre o problema. O estudo, coordenado pelo Cecria, revelou que, entre o período de 1996 e 2002, estiveram em operação no país 241 rotas de tráfico para fins de exploração sexual, sendo 32 intermunicipais, 78 interestaduais e 131 internacionais.

120. No âmbito da legislação, uma conquista importante foi obtida em 2005 com as mudanças introduzidas no Código Penal Brasileiro. Seguindo recomendações da CPMI da Exploração Sexual, foram inscritos como tipos de crime o tráfico de pessoas e o lenocínio, termo correlato à exploração sexual comercial, sendo que, ao lado do tráfico internacional, o tráfico interno para fins de exploração sexual também foi tipificado como modalidade criminosa.

caso do Ministério da Justiça que, por meio de vários de seus órgãos, também congrega esforços complementares na área. A Senasp, por exemplo, vem atuando no sentido de sensibilizar os agentes de segurança pública – especialmente policiais – para os direitos humanos e de capacitá-los, por meio das oficinas regionais realizadas em todo o país ao longo de 2005, sobre a exploração sexual e o tráfico de pessoas. As ações de inteligência da Polícia Federal têm sido fundamentais na identificação e desbaratamento das redes de tráfico de pessoas e no rastreamento das redes de pedofilia na internet. Por sua vez, a Polícia Rodoviária Federal intensificou, desde 2004, as operações de repressão à exploração sexual nas estradas e vem realizando, em parceria com a SEDH e outros órgãos, campanhas educativas nas rodovias brasileiras.¹²¹

Embora seja inegável a mobilização do governo federal em torno do tema e alguns avanços já possam ser percebidos, deve-se reconhecer que muito ainda resta por ser feito, especialmente no que diz respeito ao abuso sexual, problema menos diretamente atacado pela política pública e que está ligado não apenas aos fatores discutidos anteriormente, mas também a questões de saúde mental que requerem o tratamento do agressor, na grande maioria das vezes (cerca de 90% dos casos) um membro da família. Por outro lado, muitas mudanças ainda precisam ser implementadas na legislação para permitir o tratamento adequado dos casos de abuso sexual. Exemplo disso é o fato de que o Código Penal ainda exige que a denúncia de abuso seja feita pela própria criança ou adolescente vítima ou por seu responsável, o que é uma situação bastante delicada e difícil, levando-se em conta a falta de discernimento, a culpa, o medo e a vergonha que sempre cercam o fenômeno e as famílias envolvidas.

3 Brasil sem Homofobia – avanços e desafios

Lançado pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Combate à Discriminação em 2004, o programa brasileiro Brasil sem Homofobia é um marco latino-americano no combate à violência e à impunidade e na promoção de valores de respeito à paz e à não-discriminação por orientação sexual. Incluindo direitos no campo da educação, saúde, segurança, trabalho e cultura, também define ações voltadas especificamente para as mulheres, os jovens e o combate ao racismo.

Com a implementação de uma política pública específica para os grupos sociais compostos por gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros, o país abriu uma perspectiva democrática e cidadã para incluir grupos até então marginalizados da proteção do Estado. A partir desse programa, diferentes ministérios e secretarias passaram a adotar novas linhas de ação, contemplando as reivindicações propostas por este movimento social, já parcialmente contempladas na segunda versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (2002).

Diversas constituições estaduais e legislações municipais têm incluído o tratamento desigual motivado por questões de orientação sexual entre as formas de discriminação, e o Poder Judiciário tem promulgado sentenças que vêm favorecendo o avanço na defesa dos direitos sexuais. Contudo, a violência letal contra homossexuais tem se configurado como uma das tragédias sociais do país. Denunciada exaustivamente pelo Movimento dos Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transgêneros e Transexuais

121. Segundo mapeamento realizado pelo órgão, existem cerca de 844 pontos de vulneráveis à exploração sexual de meninos e meninas nas rodovias federais, espalhados por 462 municípios.

(GLBTT), estas práticas violentas expressam concepções preconceituosas que têm se tornado cotidianas, especialmente em algumas regiões brasileiras.

O ano de 2005 permitiu certa consolidação desse programa, na medida em que garantiu, por meio de emendas parlamentares e recursos ministeriais, a definição de parcerias com organizações não governamentais para a implementação de Centros de Referência de Apoio às Populações Homossexuais – alcançando atualmente 16 estados – e outras ações relevantes em diversas áreas. O Ministério da Saúde foi pioneiro no trabalho conjunto com o Movimento GLBTT, no Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e Aids desde 1999. Apesar do lento processo envolvido na constituição de uma Câmara Técnica voltada para políticas específicas para esses grupos, o órgão abriu um espaço de interlocução importante ao oferecer ao movimento representação no Comitê de Articulação dos Movimentos Sociais (Cames), encarregado da discussão com a sociedade civil e a Comissão Nacional de Aids.

O Ministério da Cultura vem ampliando seu apoio ao programa com a utilização de recursos do Fundo Nacional de Cultura, por meio de editais, para apoio às paradas gays e abrindo espaços internos para as reivindicações do Movimento GLBTT. Projetos culturais incluindo exposições, seminários, prêmios literários e cinema têm produzido benefícios na implementação dos objetivos do programa. Nesse sentido, a abertura de museus para exposições sobre a cultura GLBTT tem sido importante, pois oferece um contraponto aos preconceitos disseminados nas práticas da sociedade brasileira. Em 2004, o Minc externou seu primeiro compromisso com o programa ao criar o grupo de trabalho intitulado Promoção da Cidadania GLBTT, e, no final de 2005, já estava em processo a formação da Câmara Setorial de GLBTT. Uma segunda ação expressiva foi o cadastramento de instituições que desenvolvem ações diretas ou indiretas com os grupos GLBTT, incluindo secretarias estaduais e organizações não-governamentais, tendo em vista ampliar o discurso e as políticas públicas voltadas para essas populações.

O Ministério da Justiça, representado pela Senasp, vem realizando discussão sobre o tema com as secretarias estaduais, capacitando policiais a respeito da homofobia, incluindo a elaboração de um manual de conduta contendo temas de respeito à diferença e do trato aos homossexuais. O passo mais importante dado até agora foi a criação da Câmara Técnica da Segurança Pública, composta por representantes do Movimento GLBTT e de órgãos governamentais, tendo em vista a definição das políticas destinadas a essas populações.

O Ministério da Educação em 2005 definiu recursos para apoiar projetos educacionais voltados para a não-discriminação por orientação sexual, além de ter assumido o compromisso de criar um grupo de trabalho composto por especialistas em diversidade sexual e ativistas do Movimento GLBTT para elaborar a orientação e diretrizes para a área.

A SEDH, articuladora do Brasil sem Homofobia, é a responsável pelo incentivo aos demais ministérios para se envolverem no programa, tendo também tomado a iniciativa de criação do Fórum Governamental do Programa Brasil sem Homofobia, integrado pelos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Saúde, da Educação e da Cultura, além da SPM e da Seppir. Concentrando esforços na ampliação do campo de apoio ao programa, a SEDH planeja um seminário intragovernamental para

sensibilizar outros ministérios, a ser realizado em abril de 2006, além do lançamento do programa na área do Mercosul, de modo a dar visibilidade e difundir os princípios de construção de uma cultura de paz e cidadã no continente.

Contudo, alguns problemas causam inquietação quanto ao futuro do programa. Em primeiro lugar, a falta de recursos governamentais consolidados no orçamento, o que torna o programa bastante dependente de emendas parlamentares; segundo, a falta de gerência do programa, somada à necessidade de recursos humanos voltados para o seu monitoramento e avaliação; e, finalmente, a necessidade de se investir na ampliação das propostas do programa em uma perspectiva educativa, de modo a contrapor de forma eficaz os preconceitos e a intolerância presentes nas práticas sociais.

Além disso, é preciso lembrar que esse tema não conta com receptividade em todos os órgãos de governo, e mesmo nos Ministérios da Justiça e da Saúde há resistências por parte de diversas secretarias. Por sua vez, o Ministério do Trabalho e Emprego, cujas Delegacias Regionais do Trabalho registram discriminações por conduta sexual, também não tem colocado esse tema como prioridade. Soma-se a essa dificuldade a postura das instituições militares (Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica), as quais permanecem insensíveis às propostas do programa. Outra questão está referida às instituições religiosas, especialmente os segmentos ortodoxos da Igreja Católica e os pentecostais da Igreja Evangélica, que têm oferecido resistência à implementação do programa. Cabe citar ainda a área da mídia integrada por alguns veículos de comunicação (televisão, rádio e imprensa) com perfil homofóbico, fato que vem sendo alvo de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal. Nesse contexto, as atividades desencadeadas pelo Movimento GLBT têm sido o motor da difusão e implementação das ações definidas nas diferentes áreas do Brasil sem Homofobia. Sem essa iniciativa, o programa estaria praticamente circunscrito à esfera burocrática da SEDH, sem recursos para efetivá-lo.

Contudo, duas iniciativas pretendem contribuir para o avanço dessa política: o projeto de lei da deputada Iara Bernardo (PT-SP) de criminalização da homofobia e a criação da Câmara Técnica Comunitária para Acompanhamento e Avaliação do Programa Brasil sem Homofobia, composta por representantes de diversos setores da sociedade e responsável pela elaboração de relatórios sobre os resultados alcançados por essa política e as ações a serem desencadeadas para exigir o cumprimento do compromisso governamental.

4 A segurança pública para além da ação policial

A ação do governo federal na área de segurança pública do fim do regime militar até meados dos anos 1990 se restringia praticamente ao trabalho do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, além de operações especiais com tropas do Exército. É a partir de 1995, com a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – posteriormente transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) –, do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública (Fusp), que começa a se formar uma verdadeira estrutura para o tratamento dessa questão como política federal.

Desde então, a atuação do governo federal pode ser classificada em três tipos de esforços. O primeiro deles é o de suprir carências básicas e de complementar recursos

das secretarias estaduais e das polícias.¹²² O segundo é o de investir na consolidação de um sistema nacional de segurança pública, com padronização e integração de vários elementos da política.¹²³ O terceiro – e mais complexo deles – é composto pelas iniciativas de reforma estrutural na política de segurança pública, com vistas a atender a quatro princípios fundamentais: a defesa dos direitos humanos, a prevenção da violência, a participação da sociedade e a contenção do uso da violência pela polícia. Entre as iniciativas mais relevantes nessa área estão o apoio à criação e consolidação de ouvidorias de polícia; o incentivo à implantação de policiamento comunitário e a capacitação de policiais na temática dos direitos humanos. Cabe lembrar que, atualmente, muitas iniciativas da Senasp e convênios firmados com os estados agregam dois ou até três desses esforços.

Essa terceira via de esforços já aparecia no PPA 2000-2003 e, no PPA 2004-2007, novas ações orçamentárias foram elaboradas dentro do Programa Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Citam-se, por exemplo, a implantação de projetos de prevenção à violência; a modernização organizacional das instituições do Sistema de Segurança Pública (Segurança Cidadã); e o sistema integrado de formação e valorização profissional. De fato, no âmbito desse programa encontra-se quase tudo o que está sendo realizado no governo federal no sentido de incentivar a transformação das estruturas da política de segurança pública nacional.¹²⁴

Algumas iniciativas importantes nessa terceira via de esforços têm sido implementadas em quatro dos sete eixos estratégicos do Programa Susp.¹²⁵ No eixo relativo à formação e valorização profissional, estão sendo criados alguns padrões nacionais. Nesse sentido, foi elaborada e já está implementada em 17 Unidades da Federação uma Matriz Curricular Nacional para Ensino Policial, baseada nos princípios de direitos humanos e cidadania, e foi elaborada também uma Matriz Curricular das Guardas Municipais, com o objetivo de nortear o treinamento e a capacitação dos guardas municipais, com o enfoque na prevenção da violência. Também estão sendo implementadas iniciativas com vistas a expandir a capacitação dos policiais, seja por meio da Rede de Ensino à Distância, através da qual a Senasp apoiou a implantação de 60 telecentros voltados para expandir o acesso à capacitação em diversas áreas,¹²⁶ seja por meio da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp), a qual financia e acompanha Instituições de Ensino Superior na realização de cursos de especialização de gestão em Segurança Pública para operadores já graduados. Por fim, há outras atividades voltadas diretamente para a capacitação em direitos humanos.

122. Por meio, por exemplo, da compra de veículos, equipamentos de informática e comunicação, armamentos e munição e da construção e reforma de prédios.

123. Tem-se buscado a padronização do conteúdo programático das escolas de ensino policial por meio de parâmetros curriculares nacionais para as academias de polícia. Na área de integração foram criados Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança nas unidades da federação e, por meio da rede Infoseg, estão sendo integrados os sistemas de informação: "a Rede Infoseg tem por objetivo a integração das informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização, como dados de inquéritos, processos, de armas de fogo, de veículos, de condutores, de mandados de prisão, dentre outros, entre todas as Unidades da Federação e órgãos federais".

124. A Campanha do Desarmamento e a ação de Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário no Programa Direitos Humanos, Direito de Todos da SEDH seriam duas grandes exceções.

125. Os três outros eixos do programa são: gestão do conhecimento e informações criminais, reorganização das instituições policiais e estruturação e modernização da perícia.

126. Em dezembro de 2005, havia 2.600 participações nos seguintes cursos: Direitos Humanos, Tráfico de Seres Humanos, Preservação de Local de Crime e Violência e Criminalidade e Prevenção.

A Senasp tem realizado, por exemplo, Jornadas Nacionais de Educação em Direitos Humanos para Policiais, com o objetivo de contribuir para a formação de uma cultura nacional de direitos humanos e de uma polícia consciente de seu papel de promotora desses direitos, tendo sido capacitados 1.850 profissionais em oito estados no biênio 2004-2005. Em paralelo, há, desde 1998, uma parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha que permitiu a capacitação, em normas e princípios de direitos humanos aplicáveis à função policial, de aproximadamente 500 policiais em 2004 e mais 630 em 2005. O alcance dessas iniciativas é limitado, especialmente pelo fato de seu efeito se produzir no médio e longo prazos. No entanto, essas ações na área de educação podem ser fundamentais para criar fissuras no padrão cultural hegemônico nas instituições de segurança pública, que concebe o policiamento como estando voltado prioritariamente para a reação à criminalidade.

Na área de prevenção à violência, há algumas ações visando expandir e aprimorar práticas de prevenção. Nesse sentido, foi implantado o Observatório Democrático de Práticas de Prevenção em Segurança Pública, disponibilizando no *site* do Ministério da Justiça informações de implementação, execução e avaliação de aproximadamente 200 práticas brasileiras, com o objetivo de formar uma rede de gestores dessas práticas. Na mesma linha, foi elaborado um Guia de Prevenção à Violência e Criminalidade, em parceria com o Pnud, com objetivo de auxiliar os municípios na gestão de ações que reduzam os fatores de risco e aumentem os de proteção, de modo a afetar a incidência de crimes e violência e a sensação de segurança da população. De outra parte, há algumas ações mais específicas em curso na Senasp, quais sejam: o incentivo à formação de uma rede de proteção, articulação e responsabilização relativas ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual;¹²⁷ o apoio à implantação de um Consórcio Intermunicipal de Prevenção à Violência e Criminalidade na Região Metropolitana de Recife, com replicação prevista para as regiões de Vitória (ES), Vale do Sinos (RS), Entorno do Distrito Federal (DF) e Natal (RN); e o levantamento de experiências para a elaboração de uma Matriz Nacional dos Programas de Polícia Comunitária. No geral, esse eixo apresenta ações bem díspares; mas são aquelas em prol do Policiamento Comunitário – embora ainda tímidas e não-estruturantes – e os incentivos para a atuação preventiva dos municípios que têm o maior potencial de alterar a produção de segurança pública no país.

No eixo dos programas de redução da violência, a Senasp vem contribuindo, ainda que lentamente, para a expansão das ações das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres. Até o final de 2005, 50 Deams foram reaparelhadas, houve apoio para a criação de outras 15 Deams e para a capacitação de 240 delegadas dos estados de RJ, TO, MG e ES.

Por fim, no campo de controle externo e participação social, a Senasp atua com o objetivo de se constituir órgãos estaduais autônomos e independentes para o controle externo da atividade policial. Para tanto, tem incentivado a realização de encontros do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia; apoiado projetos que visam à criação de novas ouvidorias e ao fortalecimento das já existentes; e, em parceria com a SEDH, tem trabalhado pela construção de um Sistema Nacional de Registro de Informações das Ouvidorias. No entanto, principalmente devido a resistências dos estados, até o final de 2005, só havia ouvidorias em 14 Unidades da Federação. Essas ouvidorias

127. Para mais detalhes, ver o texto anterior sobre o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

desempenham importante papel de legitimar nos governos estaduais e na mídia as denúncias contra a violência policial, embora ainda não se saiba exatamente o impacto que causam na investigação dos casos informados.

Todas essas ações, com maior ou menor efetividade e sucesso, podem desempenhar um papel importante na transformação da segurança pública no Brasil. A formação de policiais nos princípios de respeito aos direitos humanos e policiamento comunitário, por exemplo, é um passo importante na mudança gradual das ações de policiamento nas Unidades da Federação, bem como na sensibilização de novas lideranças policiais para a importância de reformas no sistema de segurança pública. No entanto, essas mudanças não estão garantidas. Capacitação em direitos humanos e polícia comunitária sem a abertura das instituições policiais e secretarias de segurança pública para aplicação desses conhecimentos no dia-a-dia da ação policial torna este conhecimento quase inútil. De outra parte, casos de violência policial não investigados ou absolvições em casos de evidente arbitrariedade tornam ineficientes investimentos em corregedorias e ouvidorias.

Para se garantir mudanças efetivas nessa área é preciso direcionar os gastos dos recursos federais exatamente para as áreas de formação dos operadores da segurança pública e de indução de políticas de prevenção à violência. Ou seja, o governo federal tem que procurar escapar da armadilha de ser um mero financiador de gastos básicos, como a compra de viaturas e armamento letal. Além disso, é preciso assumir a reforma da polícia como uma prioridade política, assim como é a reforma do Judiciário e já foram a da previdência e a tributária. Sabe-se que há pressões corporativas contra a concessão de autonomia para as corregedorias de polícia ou contra o fim dos inquéritos policiais, por exemplo, mas isso não impede que seja iniciado um processo de revisão do sistema de segurança pública no país, na perspectiva de negociação das mudanças possíveis.

3 Gasto

A análise da execução orçamentária federal na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania considera somente as ações da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) e alguns programas do Ministério da Justiça (MJ). Isso porque, embora os direitos humanos agreguem os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no Executivo Federal, os esforços para a garantia desses direitos são realizados por diferentes órgãos setoriais (saúde, educação, segurança alimentar, previdência social, assistência social, cultura, trabalho e igualdade racial, entre outros) e, assim, já são acompanhados em outras seções deste boletim.

Outro ponto a ser considerado na avaliação da execução orçamentária dessa área refere-se à inconveniência de comparação entre os gastos realizados pela SEDH e pela SPM e aqueles realizados pelo MJ. As primeiras realizam ações típicas de articulação e coordenação de redes de defesa de direitos, que, embora muito importantes para a indução de ações de estados e municípios e da sociedade civil, utilizam recursos financeiros de pequena monta quando comparados com os recursos empregados na implementação dos programas e das ações do MJ, que envolvem a remuneração dos servidores das polícias federais, da Defensoria Pública da União, da Funai e as diversas ações de investimento para a montagem de um sistema nacional de Segurança Pública e do sistema prisional federal. Por isso, optou-se por separar a análise dos gastos do MJ das duas secretarias.

3.1 Ministério da Justiça

No MJ, conforme a tabela 1, nota-se que houve um aumento de 12,3% nos recursos orçamentários entre 2004 e 2005, totalizando R\$ 590,2 milhões. Embora também tenha havido um crescimento do total liquidado no último ano (no montante de R\$ 115,6 milhões), esse foi de apenas 2,5%. Os crescimentos diferenciados explicam a queda do nível de execução orçamentária do órgão, que passou de 95% em 2004 para 86,7% em 2005. Parte desta redução na execução pode ser creditada ao aumento dos recursos indisponibilizados, de 3,8%, em 2004, para 4,6%, em 2005.¹²⁸

Na análise por programas, nota-se um claro aumento dos recursos orçamentários de alguns deles entre 2004 e 2005: da ordem de 27%, no caso do Combate à Criminalidade; de 25%, na Segurança Pública nas Rodovias Federais; e de 12%, na Modernização do Sistema Penitenciário. Na mesma linha, pode-se dizer que o programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita alcançou um outro patamar de implementação, tendo tido um aumento de 157% dos recursos previstos. Levando-se em consideração a forma de implementação desses programas, pode-se inferir que a tônica do Ministério da Justiça nesse último ano parece ter sido a de priorizar os programas de execução direta, fortalecendo órgãos como o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a Defensoria Pública da União, em detrimento de outros órgãos que executam seus programas por meio de convênios e da transferência de recursos para estados e municípios, como o Departamento Penitenciário Nacional e a Senasp.

TABELA 1

Execução orçamentária de alguns programas selecionados do Ministério da Justiça – 2004 e 2005

(Em milhões de reais constantes)*

Órgão /Programas	2004			2005		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	B/A (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	B/A (%)
MJ	4.785,3	4.547,4	95,0	5.375,5	4.663,0	86,7
Modernização do Sistema Penitenciário	176,0	154,8	87,9	224,1	158,5	70,8
Combate à Criminalidade ¹	133,5	119,0	89,2	159,8	131,5	82,3
Segurança Pública nas Rodovias Federais	842,5	795,2	94,4	1.050,2	876,3	83,4
Sistema Único de Segurança Pública	374,7	307,2	82,0	370,6	247,9	66,9
Assistência Jurídica Integral e Gratuita	12,7	11,9	93,9	32,6	26,8	82,3
Outros programas ²	3.245,9	3.159,3	97,3	3.538,2	3.222,0	91,1

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen).

Nota: ¹ Algumas ações do Programa Combate à Criminalidade passaram a compor, a partir de 2005, o novo programa Modernização da Polícia Federal e ações do Apoio Administrativo. Assim, para o ano de 2004, todas essas ações foram desconsideradas para efeito de comparação.

² Para 2004, estão aqui incluídas também as ações desconsideradas do Programa Combate à Criminalidade.

Obs.: * Valores de 2004 corrigidos para 2005 pela média anual do IGP-DI/FGV.

Apesar da elevação da dotação orçamentária, o aumento dos recursos liquidados não aconteceu na mesma proporção: foi de 125% no programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, de 10% no Combate à Criminalidade e no Segurança Pública nas Rodovias Federais e de apenas 2% no Modernização do Sistema Penitenciário. Ressalte-se que esse último sofreu um corte de quase R\$ 62 milhões no volume total

128. Estas porcentagem foram calculadas a partir de dados extraídos do *site* Transparência do Ministério da Justiça. MJ/SE/Diretoria de Programa/Coordenação Geral de Orçamento e Finanças. Orçamento do Ministério da Justiça – Dezembro de 2005; Orçamento do Ministério da Justiça – 2004.

disponível. No caso do Programa Susp, além de não ter havido aumento da dotação, houve queda de 19% do volume liquidado. Em que pesem as dificuldades inerentes à transferência de recursos a outros entes da federação, o problema maior parece ter sido o fato de o Ministério da Justiça ter tornado indisponíveis para a execução orçamentária R\$ 86,5 milhões do programa, o que representou 34,2% do contingenciamento total do Ministério (R\$ 252,7 milhões). A indisponibilização de recursos para esses dois programas é um paradoxo para o governo federal, pois ambos fazem parte das metas presidenciais.

3.2 Secretarias Especiais da Presidência da República

A dotação orçamentária das secretarias especiais passou por processos diferentes nesses dois anos. Enquanto a SEDH viu seu orçamento permanecer no mesmo patamar, a SPM perdeu em 2005 quase R\$ 2 milhões, o equivalente a cerca de 7% da dotação orçamentária de 2004. A execução orçamentária, embora siga sendo baixa, foi melhor em ambas as secretarias em 2005, alcançando 59,2% dos recursos na SEDH (contra 57% em 2004) e 78,3% na SPM (contra 65,4% em 2004).

Um dos maiores responsáveis pela baixa execução em ambas as secretarias continua sendo o contingenciamento orçamentário. Em 2005, no entanto, o total disponibilizado foi bem maior do que no ano anterior: na SEDH, o aumento foi de 20,6% e na SPM de 7,5%. Com isso, o volume de recursos liquidados também aumentou, tendo crescido em 4,7% no caso da SEDH e em 11,9% da SPM. Em relação à execução do efetivamente disponível, a situação foi diferenciada nas duas secretarias: enquanto a SPM obteve uma performance melhor em 2005, executando 95,9% do total (contra 92,2% em 2004), a SEDH piorou seu nível de execução, caindo de 81,1% para 70,4%. A situação observada no caso dessa secretaria reflete as conseqüências da liberação de recursos ocorrida apenas no final do ano, o que comprometeu a execução conforme planejado e pode ter implicações decisivas sobre a própria qualidade do gasto. Outro fator que pode ter contribuído para esse resultado foram os entraves burocráticos para a realização de gastos resultantes da perda de autonomia frente à Secretaria Geral da Presidência da República, no período em que a SEDH perdeu seu *status* ministerial.

TABELA 2

Execução Orçamentária da SEDH e da SPM – 2004-2005

(Em milhões de reais constantes)*

Órgão	2004					2005				
	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível ¹ (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B %	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível ¹ (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B %
SEDH total	123,0	86,4	70,1	57,0	81,1	124,1	104,2	73,4	59,2	70,4
- SEDH	67,3	51,8	50,7	75,3	97,8	82,5	65,3	61,0	73,9	93,3
- FNCA ²	55,6	34,6	19,4	34,8	56,0	41,6	38,9	12,5	29,9	32,0
SPM	26,4	18,7	17,2	65,4	92,2	24,6	20,0	19,2	78,3	95,9

Fontes: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Prodasen); Demonstrativo Gerencial da Execução do Orçamento: janeiro a dezembro de 2004, da SPM; Demonstrativo Gerencial da Execução do Orçamento: janeiro a dezembro de 2005, da SPM; Relatório de Gestão da SEDH – 2004; e esboço do Relatório de Gestão da SEDH – 2005.

Notas: ¹ O recurso disponível é o resultado da diferença entre a dotação orçamentária dos programas (Lei + Créditos) e os recursos indisponibilizados para sua execução no processo de contingenciamento.

² Estão incluídos todos os recursos provenientes do FNCA, diferentemente do que ocorreu na tabelas 2 e 4 do capítulo sobre Direitos Humanos, Justiça e Cidadania da edição nº 10 deste boletim. A diferença se deve ao fato de que, naquelas tabelas, referentes a 2003-2004, parte dos recursos do FNCA tinham sido alocados – por decisão da SEDH/Conanda, gestor do fundo – no Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte.

Obs.: *Valores de 2004 corrigidos para 2005 pela média anual do IGP-DI/FGV.

Na tabela 3 pode-se verificar a situação de alguns programas da SEDH. Nota-se que houve redução de 10% na dotação orçamentária dos programas para portadores de deficiência, de 14,7% do Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de 5,1% do Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Por sua vez, houve um aumento expressivo do orçamento dos Programas Direitos Humanos, Direitos de Todos (da ordem de 117,3%) e Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei (de 126,2%). No caso específico deste último, o aumento está ligado ao aporte de recursos oriundos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA). Já o primeiro programa sofreu uma mudança radical do seu patamar orçamentário: houve aumento da dotação para os pagamentos de indenização a familiares de mortos e desaparecidos políticos e foram criadas uma ação de proteção a defensores de direitos humanos e outra, contando com mais de R\$ 8 milhões, para prover assistência técnica para Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário. Concomitantemente, as ações de Apoio a Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos e o Disque Direitos Humanos perderam recursos, enquanto as ações Funcionamento da Rede Nacional de Informação e Combate à Tortura e Implantação de Centros Integrados de Cidadania foram extintas.

Quanto à execução dos recursos, os volumes liquidados foram inferiores em 2005 nos programas voltados para portadores de deficiências e no de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, o que se deveu, em boa parte, à redução dos recursos disponíveis para estes programas. Em outros programas, no entanto, houve aumentos importantes: de 143,9% no programa Direitos Humanos, Direitos de Todos; de 22,8%, no Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – aumento pouco significativo em relação à elevação da dotação orçamentária, citada anteriormente –; e de 8,5%, na Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. No geral, houve melhora no nível de execução orçamentária, em que pese a importante piora na execução do programa voltado para os adolescentes em conflito com a lei (44,3%, em 2005, contra 81,6%, em 2004), em grande parte relacionada às dificuldades enfrentadas para o gasto dos recursos provenientes do FNCA, composto de doações de pessoas e instituições privadas que costumam se concentrar no mês de dezembro. Com a exceção desse programa, apenas o Direitos Humanos, Direitos de Todos apresentou queda significativa na execução dos recursos disponíveis (84,1%, em 2005, contra 99,9%, em 2004).

TABELA 3

Execução orçamentária de alguns programas selecionados da SEDH e SPM – 2004-2005

(Em milhões de reais constantes)*

Órgão/programas	2004					2005				
	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível ¹ (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B (%)	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível ¹ (B)	Liquidado (C)	C/A (%)	C/B %
SEDH²	123,0	86,4	70,1	57,0	81,1	124,1	104,2	73,4	59,2	70,4
Promoção e Defesa dos Dir. de Pessoas com Deficiência ³	4,9	3,3	3,0	61,4	89,5	4,4	2,9	2,9	66,8	100,0
Promoção e Defesa dos Direitos da C. e A. ³	43,8	41,9	24,9	56,8	63,0	39,6	34,0	21,7	54,9	63,8
Atend. Soc. do Adolesc. em Conflito com a Lei ⁴	11,2	9,3	9,2	81,6	98,7	25,4	23,5	11,3	44,3	48,0
Combate ao Abuso e à Explor. Sexual de C. e A.	3,7	2,3	2,3	63,1	100,0	2,9	2,4	2,4	80,4	99,2
Direitos Humanos, Direitos de Todos	10,2	5,7	5,7	55,9	99,9	22,2	16,6	13,9	62,8	84,1
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	12,6	10,9	10,9	86,7	100,0	11,9	11,9	11,8	99,3	100,0
SPM⁵	26,4	18,7	17,2	65,4	92,2	24,6	20,0	19,2	78,3	95,9
Prevenção e Comb. à Violência Contra a Mulher	11,2	7,4	6,4	57,6	87,1	10,1	9,1	8,9	88,6	97,5
Gestão da Transvers. de Gênero nas Pol. Públicas	5,1	4,2	3,9	65,8	93,6	5,2	3,3	3,3	63,5	96,8
Incent. à Auton. Econ. das Mulh. no Mundo do Trab.	4,2	2,3	2,0	49,1	90,0	3,2	2,7	2,6	80,1	94,2

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados/Prodasen.

Notas: ¹ O recurso disponível é o resultado da diferença entre a dotação orçamentária dos programas (Lei + Créditos) e os recursos indisponibilizados para sua execução no processo de contingenciamento.² Estão incluídos todos os recursos provenientes do FNCA, diferentemente do que ocorreu na tabelas 2 e 4 do capítulo Direitos Humanos, Justiça e Cidadania da edição nº 10 deste boletim. A diferença se deve ao fato de que, naquelas tabelas, referentes a 2003-2004, parte dos recursos do FNCA tinham sido alocados – por decisão da SEDH/Conanda, gestor do fundo – no Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte.³ Estão somados aos recursos do Programa Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência aqueles do Programa Nacional de Acessibilidade.⁴ Foram somados os recursos próprios da SEDH e os provenientes do FNCA. Apenas em 2005 houve financiamento das ações do Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei com recursos do fundo.⁵ Em 2004, os três programas da SPM era então denominados: Combate à Violência Contra a Mulher, Gestão da Política de Gênero e Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho.

Obs.: *Valores de 2004 corrigidos para 2005 pela média anual do IGP-D/FGV.

No caso da SPM, tendo em vista a redução do orçamento liberado para o órgão entre 2004 e 2005, houve a necessidade de se fazer um remanejamento dos recursos entre os programas, o que acabou resultando em uma redução da dotação dos programas Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher (queda de 9,9%) e Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho (redução de 23,6%). Por outro lado, não houve queda nos recursos liberados em 2005 para o programa de Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas. A opção pela manutenção, em 2005, do orçamento do programa de gestão no mesmo patamar de 2004 se explica pelo fato de que esse é o único programa que tem, de fato, sido submetido a um processo de planejamento, diferentemente dos programas finalísticos da SPM que, por se basearem no apoio a projetos, em geral atuam em função da demanda recebida. Dessa forma, no momento em que há o contingenciamento dos recursos autorizados para o órgão (17% em 2005), a Secretaria, já tendo conhecimento do tamanho da demanda para seus dois programas finalísticos, acaba “poupando-os” de um corte orçamentária mais forte. Assim, o programa de gestão é aquele que sofre o maior contingenciamento de recursos, tendo apresentado, em 2005, redução de 34% entre os valores autorizados e os efetivamente liberados para execução (duas vezes a média de corte do orçamento geral da SPM), enquanto o programa de autonomia econômica teve um corte de 14% e o de violência de apenas 9%.

No que se refere à execução do orçamento, houve um aumento generalizado no volume liquidado que já era bastante elevado em 2004 e chegou, em 2005, a quase 100% em todos os programas, considerando-se a execução em relação àquilo que foi liberado para cada um dos programas. Esse crescimento se deu, em grande parte, com a melhor execução de ações do programa de combate à violência, quais sejam: Apoio a Abrigos para Mulheres em Situação de Risco e Apoio a Serviços Especializados no Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.

4 Conclusão

Tendo sempre como suposto o caráter fundamentalmente articulador e fomentador das ações do governo federal nas questões de que trata este capítulo, pode-se afirmar que ao longo de 2005 a política na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania preservou o caráter ambíguo frente às expectativas da sociedade já descrito em edições anteriores deste periódico.¹²⁹ Ou seja, de um lado, constata-se a realização de um esforço importante no sentido de criar instituições e produzir novos instrumentos legais e políticos que estruturam a área; de outro, o montante de recursos efetivamente despendidos na implementação das ações programadas, bem como a abrangência limitada de muitas dessas ações, sugere questionamentos relevantes sobre as perspectivas de consolidação de uma cultura de respeito a esses valores no país. A própria crise político-institucional da SEDH ao longo do ano foi um evento marcante que sintetizou a ambigüidade com que essas questões vêm sendo tratadas no nível federal.

Muito embora os problemas relacionados à fragilidade institucional e política dos órgãos executivos de direitos humanos, à escassez de recursos financeiros, ao contingenciamento orçamentário e à falta de estrutura material da área persistam, deve-se reconhecer que avanços importantes em relação direta com a política governamental têm sido registrados, como é o caso da maior visibilidade do tema da violência sexual contra crianças e adolescentes na sociedade brasileira. Entretanto, outra parte importante dos avanços na área vai ocorrendo à margem mesmo das ações do Executivo federal. Nesse sentido, os exemplos aqui destacados da atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em casos envolvendo demandas de cidadãos brasileiros e das ações articuladas entre lideranças políticas do Legislativo, ONGs e o Ministério Público no que se refere aos abusos cometidos pela mídia são ilustrativos, mostrando o quanto a promoção, garantia e defesa dos direitos humanos, da justiça e da cidadania no país dependem do esforço conjugado das ações dos órgãos executivos do poder público com os mais diversos setores da sociedade brasileira e até mesmo com os fóruns do sistema internacional de direitos humanos.

129. Ver especialmente as edições nº 10 e 11 deste boletim.