DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

A defesa dos direitos humanos vem ocupando espaços crescentes nas estruturas de governo, seja na esfera federal, seja nas estaduais e nas municipais, principalmente pelo reconhecimento de sua importância estratégica para o conjunto de políticas sociais do Estado brasileiro.

A partir deste número, *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise* passa a contar com a área de **Direitos Humanos, Justiça e Cidadania**, a qual incorpora o tema Segurança Pública, que vinha sendo acompanhado desde o número três deste periódico. O principal objetivo de tal ampliação é produzir uma análise integrada das ações de governo voltadas para promoção, controle e garantia dos direitos dos cidadãos. Assim, nessa nova área cabem todas as iniciativas governamentais que se inserem em alguns dos aspectos do tripé **promoção, controle e garantia** de direitos. No âmbito da **promoção**, incluem-se as ações e os programas orientados para ampliar e aperfeiçoar a qualidade dos direitos legalmente previstos. As atividades de **controle** são aquelas voltadas para a aferição contínua do efetivo respeito aos direitos humanos já instituídos. No aspecto da **garantia**, por sua vez, serão acompanhadas todas as normas, as ações e as instituições que se prestam a assegurar o legítimo cumprimento desses direitos.

O texto mostra a relevância do tema dos direitos humanos no Brasil a partir dos anos 1970, inaugurado com a mobilização civil que resultou na Lei da Anistia em 1979, sendo traduzido em múltiplas lutas dos movimentos sociais na década de 1980, e configurando-se como política pública a partir de 1995 por intermédio do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), fruto da proposta articulada entre sociedade civil e Estado. A partir do seu lançamento, foi instalada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos juntamente ao Ministério da Justiça, para coordenar suas ações e os resultados. Em 2002, o II PNDH ampliou e consolidou essa área.

Os novos rumos da política de direitos humanos adotados no governo Lula são avaliados por meio do PPA 2004-2007, dos planos nacionais relacionados a diferentes áreas temáticas, dos novos estatutos, incluindo ainda apreciação da reforma do Judiciário, da política criminal e penitenciária e da questão da redução da maioridade penal.

1 Políticas públicas de direitos humanos

Embora o Brasil tivesse sido um dos primeiros países a aderir à Carta de Direitos Humanos promulgada pelas Nações Unidas em 1948, passou-se muito tempo para que esse tema viesse a ocupar lugar de destaque na arena política nacional. Os direitos humanos começaram a ganhar alguma relevância apenas no fim da década de 1970, no cenário dos movimentos sociais pela restauração da ordem democrática. Seus primeiros ganhos vieram somente em 1979, com a anistia dos presos exilados e políticos. Entretanto, seu *status* como algo que deveria permear definitivamente as políticas públicas e o planejamento das ações de governo veio apenas com a Constituição de 1988. Tal Carta Magna consagrou o entendimento de que a redução das desigualda-

des não constitui apenas uma questão de manejo econômico, mas, sobretudo, constitui-se em desafio ético e político.

A institucionalização dos direitos humanos tende a abranger os mais variados aspectos da vida social necessários para a garantia das virtualidades humanas, perpassando as diferentes áreas de atuação do Estado e necessitando, ainda, do engajamento de toda a sociedade.

A ação governamental voltada para a proteção dos direitos humanos impõe dupla tarefa ao desenho das políticas públicas: de um lado, a sua adequação geral ao teor substantivo dos direitos humanos, de modo que seus resultados não obstaculizem ou deneguem a universalidade, a integralidade ou a interdependência desses direitos; de outro, a própria estruturação de políticas de promoção, controle e garantia contra a violação dos direitos humanos, assegurando a sua efetivação.

Embora o escopo das ações de Estado voltadas para a promoção e a concretização substantiva dos direitos humanos seja amplo, extrapolando limites institucionais fixos e abrangendo de maneira transversal ações das mais diversas naturezas, uma política pública de direitos humanos *stricto sensu* não se confunde com as políticas setoriais de prestação de serviços ou efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais. Ainda que o usufruto desses serviços e direitos seja fundamental como condição de realização da cidadania, uma política pública de direitos humanos volta-se, no limite, para a garantia das condições de plena realização do direito ao desenvolvimento das potencialidades humanas dos cidadãos, as quais as políticas setoriais devem propiciar.

Assim sendo, as políticas públicas de direitos humanos conseguem materialidade por meio de ações e estratégias de educação, segurança pública, prevenção de violências e garantia de acesso universal aos serviços de justiça que, por sua vez, instrumentalizam os cidadãos para a defesa e o pleno exercício de seus direitos fundamentais. Por outro lado, uma política pública de direitos humanos também deve estar essencialmente comprometida com os grupos sociais historicamente mais vulneráveis às discriminações e ao próprio arbítrio do Estado, e que tiveram o direito ao livre desenvolvimento de suas virtualidades humanas cerceado.

2 História institucional dos direitos humanos no Brasil

Um marco importante da história institucional dos direitos humanos no Brasil foi a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em julho de 1993. O documento **Declaração e Programa de Ação de Viena**, produzido ao fim da conferência, pautou-se na idéia de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Entre os pontos principais, o documento definiu a pobreza extrema e a exclusão social como violações da dignidade humana, definindo o direito ao desenvolvimento como universal e inalienável. Além disso, destacou a educação em direitos humanos como estratégia fundamental para a configuração de uma cultura da cidadania pautada na paz, na democracia, na justiça social e no desenvolvimento. Finalmente, recomendou a observação, no plano nacional, regional e internacional, dos direitos estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, sugerindo até mesmo a elaboração de um sistema de indicadores para acompanhar e monitorar a sua implementação.

A recomendação de os Estados Nacionais elaborarem planos de ação só começou a ser implementada em 1995. O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) resultou de importante interação entre o governo e a sociedade civil.[37] Lançado pelo Ministério da Justiça em maio de 1996, o PNDH centrou-se nos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e, nesse sentido, priorizou a proteção do direito à vida e à liberdade no campo das políticas públicas. Em relação ao primeiro ponto, destacou a segurança das pessoas e a luta contra a impunidade; quanto ao segundo, enfatizou a liberdade de expressão e o papel da mídia na construção de uma cultura da cidadania. Quanto à proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei, estabeleceu como meta o combate à discriminação, o acesso da população à documentação civil, a publicização de documentos oficiais e o apoio a programas antidrogas e àqueles voltados aos portadores de HIV/Aids. Além disso, estabeleceu ações relacionadas a crianças e adolescentes, às mulheres, à população negra, às sociedades indígenas, aos estrangeiros, aos refugiados e migrantes brasileiros, à terceira idade e às pessoas portadoras de deficiência. Finalmente, o Programa destacou a educação para a cidadania, a conjugação com as ações internacionais para promoção e proteção dos direitos humanos e a necessidade de implementação e monitoramento das metas contidas no PNDH.

O programa, ademais de seus aspectos positivos, teve uma tímida implementação, pois permaneceu sem dotação orçamentária própria, o que restringiu na prática o seu alcance operacional.

Em maio de 1999, a IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Câmara dos Deputados e com expressiva participação da sociedade civil organizada, debateu os resultados alcançados pelo PNDH, propondo em seu término a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais no programa brasileiro. Posteriormente, as sugestões para reformulação desse programa tiveram continuidade por intermédio de seminários regionais com representantes governamentais e da sociedade civil, consultas públicas pela Internet e contribuições dos ministérios e da Casa Civil.

Desse modo, o PNDH II, lançado em 2002, além de prever metas relacionadas à garantia do direito à vida, à justiça, à liberdade de opinião e expressão e à igualdade, à educação para a cidadania e à inserção do país nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, incluiu ainda ações voltadas para a garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer. Estabeleceu também a necessidade de se criar um sistema de acompanhamento e monitoramento das ações pertinentes previstas no Plano Plurianual (PPA) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Apesar de a dotação orçamentária do PNDH II estar incluída no orçamento federal e de as ações ali previstas serem fundamentais para a redução dos preconceitos e das violências contra determinados grupos sociais e contribuírem para dar continuidade à construção de uma cultura de direitos na sociedade, o montante de recursos disponíveis

37. Entre novembro de 1995 e março de 1996 foram realizados seis seminários regionais com 334 participantes de 210 entidades. Além disso, houve consultas a personalidades de renome e a proposta do Programa foi debatida na I Conferência Nacional de Direitos Humanos – realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados – e submetida a diversas entidades internacionais.

para sua implementação continua insuficiente diante das necessidades de financiamento, especialmente nos âmbitos estadual e municipal.

2.1 A moldura institucional

A elaboração do PNDH propiciou a criação de instância administrativa com a finalidade de implementar e coordenar as ações previstas no Programa, bem como avaliar os resultados alcançados. Nesse sentido, em 1997, foi criada a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos no Ministério da Justiça (MJ). Pelo Decreto nº 2.193, de abril de 1997, a nova Secretaria passou a contar com os seguintes órgãos: Departamento dos Direitos Humanos (DDH), Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) e Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), como órgãos de assessoramento direto; Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), como órgãos colegiados; e, como grupos de trabalho, Núcleo de Acompanhamento do Programa Nacional de Direitos Humanos e Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra.

Em 1999, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos ganhou *status* de Secretaria de Estado, o que garantiu a sua participação efetiva nas reuniões ministeriais, além de permitir melhor suporte à execução das ações por meio de parcerias nacionais e internacionais.

Em 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tal secretaria experimentou mudanças significativas, que tinham o objetivo de demonstrar a prioridade que o novo governo concederia a essa área. Por meio do Decreto nº 4.671, de 10 de abril, passou a denominar-se Secretaria Especial dos Direitos Humanos e ficou vinculada à Presidência da República. Em sua estrutura atual, a SEDH/PR passou a contar com uma nova unidade executiva, a Sub-secretaria de Articulação da Política de Direitos Humanos, e com outros três órgãos colegiados: Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) – ambos até então vinculados ao Ministério da Justiça – e Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI), instalado no novo governo.[38]

Entretanto, é necessário desenvolver esforço contínuo de articulação sistemática entre esses órgãos e as demais estruturas governamentais que atuam na proteção de direitos, incluindo o Poder Judiciário e o aparato voltado para a promoção da segurança pública. Vale afirmar que somente a partir da integração dessas instâncias é que será possível forjar a conformação de um sistema de proteção capaz de dar suporte e instrumentalizar uma efetiva política pública de direitos humanos, propiciando as circunstâncias e os meios para a plena garantia e a defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros.

---

38. A nova SEDH instalou ainda a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, cujas ações principais estão voltadas para elaboração e/ou implementação de planos nacionais em ambas as áreas, conforme ver-se-á adiante. Aguarda regulamentação o Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada.

3 Os novos rumos da política de direitos humanos

3.1 O PPA 2004-2007

O compromisso do atual governo com a consolidação e a ampliação da política nacional de direitos humanos pode ser verificado nos programas e nas ações que constam do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Definindo a ampliação da cidadania como "bússola do PPA" e assumindo a garantia dos direitos humanos como função do Estado, o atual governo propõe-se, para os próximos anos, vários desafios voltados direta ou indiretamente para os objetivos de promover e proteger os direitos humanos dos brasileiros.

Assim, destacam-se, por exemplo, dentro do megaobjetivo Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais, três importantes desafios: *i*) reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação de seus direitos; *ii*) promover a redução das desigualdades raciais; e *iii*) promover a redução das desigualdades de gênero. Fica evidente, aqui, a preocupação do governo em associar a inclusão social e o combate às desigualdades com a atenção prioritária a alguns dos grupos sociais que têm sido historicamente vítimas de preconceito, discriminação e violências diversas.

Da mesma forma, dentro do megaobjetivo Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia, assumem relevância, do ponto de vista dos direitos humanos, os seguintes desafios: *i*) fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas; *ii*) garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica; *iii)* garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas, e *iv*) promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional. Em meio aos desafios que consubstanciam a dimensão democrática de seu plano de intervenção, o governo assume abertamente o compromisso de combate à discriminação e ao desrespeito aos direitos humanos, e de defesa e conquista da igualdade e da isonomia de tratamento para todos, ao acesso à justiça e ao combate à violência e à criminalidade que ameaçam cotidianamente os direitos dos cidadãos.

3.2 Outras iniciativas na área

3.2.1 Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente

O Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente responde ao compromisso assumido em 2002 pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva de garantir prioridade, caso eleito, às políticas voltadas para promover os direitos de cidadania das crianças e dos adolescentes brasileiros. Naquela ocasião, o presidente assinou um Termo de Compromisso elaborado por um conjunto de organizações da sociedade civil e organismos internacionais, que continha as diretrizes do documento intitulado "Um Mundo para as Crianças", produzido na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança realizada em Nova York, em maio de 2002.

O Plano é composto pelos quatro compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro com a Organização das Nações Unidas (ONU): *i*) Promovendo

Vidas Saudáveis; *ii*) Provendo Educação de Qualidade; *iii*) Proteção Contra Abuso, Exploração e Violência; e *iv*) Combatendo HIV/Aids. A cada um desses compromissos estão relacionados desafios, destacando-se as respectivas ações e os programas que serão implementados para o cumprimento das metas estabelecidas. Cabe registrar que todos os programas e as ações incluídos no Plano constam do PPA 2004-2007, em fase de apreciação pelo Congresso Nacional, cuja proposta orçamentária perfaz o montante de R$ 55,9 bilhões distribuídos ao longo do período de 2004-2007.

Na solenidade de abertura da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília, em 1º de dezembro de 2003, o presidente Lula assinou decreto criando o Comitê Gestor do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, cuja finalidade é acompanhar a implementação de suas ações para o alcance de suas metas. O Comitê, a ser coordenado pela SEDH/PR, é integrado por representantes de vários ministérios e do Conanda, e seus trabalhos serão sistematizados em relatórios semestrais e encaminhados a esse Conselho para devida apreciação.

3.2.2 Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

A elaboração do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da SEDH, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), reuniu entidades e autoridades nacionais da área, tendo em vista o desenho de uma política pública permanente de combate à exploração da mão-de-obra escrava. Lançado em março de 2003, o Plano contém medidas a ser implementadas por diferentes órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e de instituições da sociedade civil, e está configurado em seis seções temáticas: *i*) Ações Gerais; *ii*) Melhoria na Estrutura Administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel; *iii*) Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial; *iv*) Melhoria na Estrutura Administrativa do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Trabalho (MPT); *v*) Ações Específicas de Promoção da Cidadania e Combate à Impunidade; e *vi*) Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização.

3.2.3 Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

A iniciativa da SEDH de criar o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos resultou na proposta de elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), em parceria com o Ministério da Educação e com apoio de outros órgãos do governo. Considerando a educação um meio indispensável para a realização de outros direitos, e partilhando a idéia da necessidade de difundir conhecimentos, atitudes, valores e crenças a favor dos direitos humanos, esse plano é um passo adiante em relação às propostas do PNDH II.

Orientado pela proposta da educação ao longo da vida humana, pautada no "aprender a conhecer", "aprender a fazer", "aprender a ser" e "aprender a viver juntos", o PNEDH foi organizado em cinco áreas temáticas, definindo os atores e os parceiros das ações específicas a ser desenvolvidas. A primeira, "Educação Básica: educação infantil, ensino fundamental e médio", pauta-se na idéia da construção de uma cultura de direitos humanos voltada para o combate ao racismo, ao sexismo e à discriminação social, cultural e religiosa. Nessa área, a educação em direitos humanos torna-se um eixo norteador e transversal do currículo escolar.

A segunda, "Ensino Superior", referenda o papel da universidade como depositária e criadora de conhecimento, com vocação republicana e autônoma, comprometida com a democracia e a cidadania. A partir de então, propõe a inclusão dos direitos humanos em programas transversais e interdisciplinares em nível da graduação e da pós-graduação, a instituição de linhas interdisciplinares e interinstitucionais de pesquisa e a capacitação de agentes de educação em direitos humanos na esfera da extensão universitária.

A terceira área, "Educação Não-Formal", abrange as ações educacionais promovidas fora do sistema educacional pelas mais variadas entidades da sociedade civil (como sindicatos, igrejas e ONGs, por exemplo). Estabelece como princípios fundamentais o respeito à igualdade e à diferença e a definição de estratégias e metodologias interdisciplinares, a fim de favorecer mudanças de posicionamentos e práticas voltadas para a solidariedade e o respeito aos direitos humanos.

A quarta, "Sistemas de Justiça e Segurança Pública", propõe contribuir para a construção de uma nova mentalidade quanto aos agentes de justiça e segurança no que se refere aos seus procedimentos e suas ações, resgatando sua auto-estima, garantindo a inclusão do tema dos direitos humanos nas disciplinas de sua formação profissional e enfatizando o respeito a saberes, práticas e culturas locais, tendo em vista alcançar todos os níveis hierárquicos. Finalmente, a área de "Educação e Mídia" reconhece o papel fundamental dos veículos de comunicação na formação da opinião pública e estabelece sua importância na informação e na difusão de valores éticos e de cidadania, definindo os profissionais da área como parceiros do processo de educação em direitos humanos.

3.2.4 Plano Nacional de Segurança Pública

Foi lançado, no início do governo Lula, o novo Plano Nacional de Segurança Pública (II PNSP) que, de forma inédita, introduziu a noção de planejamento estratégico governamental na segurança pública, consistente e orientado para as causas do problema da criminalidade.[39]

Conforme detalhado no nº 7 deste periódico, o II PNSP embutia oito objetivos principais, cuja implementação dar-se-ia por intermédio do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo. Os recursos transferidos do governo federal, no âmbito do PNSP, a estados e municípios deveriam corresponder a tópicos de Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública (Pesp), e resultariam em diagnósticos precisos, sujeitos à avaliação e ao monitoramento contínuos que possibilitassem, até mesmo, o redirecionamento das ações e dos recursos, sempre que necessário.

A idéia de introduzir a noção de planejamento estratégico constitui-se, de fato, em avanço, pois no lugar de existir um conjunto de programas e ações dispersos, existe hoje um mosaico de intervenções que são consistentes para alcançar os objetivos almejados. Foi colocada no centro da agenda a necessidade de integração entre os

39. Em Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 7 (agosto de 2003), foi apresentada descrição mais detalhada desse plano.

vários atores e, na mesma proporção, a urgência da reforma institucional das polícias. Desse modo, o II PNSP deu um passo à frente em relação ao I PNSP.

No que se refere à questão da governabilidade do sistema associado ao projeto de segurança pública, proposto pelo governo federal, são dramáticos os obstáculos e as resistências a ser superados. As dificuldades iniciam-se pela necessidade de adesão, compreensão do projeto e cooperação por parte dos governos estaduais, mais ainda dos governos municipais, nas grandes cidades. Entretanto, não obstante as dificuldades no campo da governabilidade para a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ) conseguiu em 2003 fechar os acordos de parcerias com os 27 estados da Federação, em que esses elaborariam seus planos estaduais, incorporando as diretrizes apontadas pelo Ministério e receberiam, em contrapartida, as transferências financeiras com recursos originários do Fundo Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Programa Segurança do Cidadão.

No entanto, entre os acordos firmados e a efetividade de planos e projetos decorre longa distância que depende decisivamente da "capacidade de governo", expressa pela "capacidade de direção, de gerência e de administração e controle".[40] O principal problema é que as diretrizes sob as quais estão fundamentados os planos são bastante genéricas. Não há metas precisas estipuladas quanto aos meios e quanto aos resultados finais. Tampouco existe qualquer sistema de informação e avaliação que indique quantitativa e qualitativamente se as ações requeridas foram empreendidas e se essas tiveram a efetividade desejada.

Diante desse quadro extremamente complexo, seria razoável imaginar que a maior probabilidade de êxito das intervenções do governo federal na reforma do sistema de segurança pública dar-se-ia com o estabelecimento de prioridades, no sentido de fortalecer a própria capacidade do governo, consubstanciada no fortalecimento, no aparelhamento e no treinamento da polícia federal e na construção de um sistema nacional de informações e avaliação da segurança pública, que permitisse a identificação e a transferência de tecnologia em torno de experiências promissoras, além de garantir, efetivamente, as contrapartidas das transferências dos recursos para estados e municípios.

3.2.5 Estatuto do Idoso

Sancionado no Dia Internacional do Idoso (1/10/2003) e em vigor a partir de janeiro de 2004, o Estatuto do Idoso significou expressivo avanço dos direitos desse grupo social. Em primeiro lugar, assegura os direitos de todas as pessoas acima de sessenta anos; além disso, estabelece como dever da família, da sociedade e do Poder Público assegurar a proteção dos direitos fundamentais do idoso à vida, à liberdade, à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, à alimentação, à saúde, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, ao trabalho, à previdência e assistência social, à habitação e ao transporte. Este último inclui vagas gratuitas e desconto nas passagens em transporte coletivo interestadual para idosos com renda familiar igual ou inferior a dois salários mínimos.

40. Matus, Carlos. Política, planejamento e governo. Tomo I, 3. ed. Brasília: Ipea, 1997.

Quanto à política de atendimento, o Estatuto estabelece as normas que orientam as ações das entidades, sujeitando-as a penalidades relacionadas à infração administrativa, garantindo a apuração judicial das irregularidades e a prioridade ao idoso na tramitação de processos e procedimentos e atribuindo funções específicas ao Ministério Público, além da proteção judicial dos interesses difusos coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos e da definição dos crimes referentes às ações transgressoras das normas do Estatuto.

3.2.6 Estatuto do Desarmamento

Outra questão crucial, que se arrasta há anos no Congresso Nacional e tem alcançado avanços, é a discussão em torno do Estatuto do Desarmamento, que definiu leis mais rígidas quanto à aquisição e à posse de armas de fogo. Vários tópicos importantes foram incorporados no relatório último da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado (dezembro de 2003), entre os quais se destacam a confirmação do referendo popular; a diminuição das categorias profissionais que teriam permissão para o porte de armas; a constituição da base de dados com a digital do primeiro disparo de cada arma; e o controle mais efetivo da munição.

No Brasil, tal discussão há muito se fazia necessária, na medida em que mais de 42 mil pessoas são assassinadas por ano, sendo que 80% dessas são atingidas por armas de fogo. Em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, mais de 50% da causa de mortes entre homens jovens (20 a 29 anos) é o homicídio perpetrado com o uso da arma de fogo. No Rio de Janeiro, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes de jovens entre 20 e 29 anos supera os duzentos, algo somente comparável à situação de guerra.[41]

Inúmeros argumentos legitimam a política do desarmamento, entre os quais: *i*) virtual aumento da probabilidade de morte de familiares que possuem armas de fogo;[42] *ii*) maior probabilidade de um indivíduo ser morto em assalto quando é portador de arma;[43] e *iii*) maior probabilidade de conflitos interpessoais resultarem em morte, quando existe arma no ambiente (crimes fúteis).[44]

Um estudo que permitiu melhor reflexão em relação às possíveis políticas de desarmamento foi elaborado pelo Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), o qual demonstrou que do total de 223.584 armas apreendidas pela polícia no RJ, entre 1950 e 2001, 74% eram brasileiras e 78% eram pistolas e revólveres, sendo que, desses últimos, 33% haviam sido registradas. Com isso, imaginam-se algumas questões

---

41. Cerqueira, Daniel e Lobão, Waldir. Criminalidade social versus polícia. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 958).

42. Por exemplo, Kellerman et alii (1993) apontaram que tais chances aumentariam onze vezes em relação aos suicídios, quatro vezes em relação aos acidentes domésticos e 2,7 vezes em relação aos homicídios interfamiliares [Kellermann, Arthur L., Rivara, F.P., Rushforth, N.B., Banton, J.G., Reay, D.T., Francisco, J.T., Locci, A.B., Prodzinski, J., Hackman, B.B. and Somes, G. 1993]. Gun Ownership as a Risk Factor for Homicide in the Home. Journal of Medicine, 329, 7 October, New England, p. 1.084-1.091.

43. Segundo o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), quem porta arma de fogo tem chance 56% maior de sofrer um homicídio em um assalto.

44. Segundo Mingardi, utilizando dados da secretaira de Segurança de São Paulo (SSP/SP), 50% dos homicídios em SP são conseqüência de motivos fúteis. No sul da capital, em 46% dos homicídios, vítima e autor possuíam alguma relação de conhecimento (parentesco, vizinhança, amizade etc.). Nos EUA, 14% das vítimas de armas de fogo são mortas por familiares; 35% são mortas por conhecidos; e 15% por estranhos.

importantes que poderiam ser alvo de legislação também mais restritiva, as quais dizem respeito à necessidade de controle mais efetivo do comércio de armas leves com países limítrofes; do controle mais estrito de corretores de armas e das empresas de segurança privada,[45] com responsabilização pessoal de diretores e donos dessas empresas, no caso de roubo ou extravio de suas armas. Destaca-se, ainda, importante preocupação em torno do artigo do Estatuto do Desarmamento que permite que guardas municipais, em cidades com mais de 250 mil habitantes, usem armas de fogo. Se a intenção da legislação era desarmar a população e fomentar a cultura da paz, parece que se está ocorrendo o contrário. Tal discussão deveria ser exaustivamente estudada e inserida em um debate sobre qual modelo de segurança pública se deveria adotar.

3.2.7 Reforma do Judiciário

A proposta geral do atual governo no âmbito da administração da Justiça tem sido a reconstrução modernizadora dos instrumentos de que dispõe o Estado para intervir sobre os principais problemas do país nas áreas da justiça e da segurança pública. Ao lado da polícia e do sistema prisional, o Judiciário compõe o tripé desse sistema. No entanto, são notórios os problemas de funcionamento desse Poder, sendo a morosidade e a ineficácia da prestação jurisdicional, de um lado, e a existência de barreiras efetivas ao acesso à Justiça, de outro, considerados dois dos seus nós centrais. Tendo já sido mencionada pelo Ministro da Justiça como "gênero de primeira necessidade", a reforma do Judiciário assumiu nova prioridade na pauta do Executivo federal no segundo semestre de 2003 e ganhou maior densidade no debate político.

Ainda no primeiro semestre daquele ano foi criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Reforma do Judiciário, cuja missão institucional é estabelecer as linhas gerais de uma reforma que produza modelo de Justiça mais rápida e acessível aos diversos setores da sociedade brasileira. São três as tarefas fundamentais da secretaria: em primeiro lugar, realizar ampla pesquisa sobre o Judiciário brasileiro hoje e prover um diagnóstico, destacando não apenas seus problemas, mas também as iniciativas modernizantes de sucesso implantadas internamente. O governo pretende, até mesmo, premiar as melhores iniciativas, contando, para tanto, com (polêmicas) parcerias a ser firmadas com o setor privado. A segunda tarefa fundamental é propor ações para modernização administrativa e agilização do setor, como a padronização de procedimentos, a desburocratização dos processos, a informatização, o treinamento dos servidores, o fortalecimento e aprimoramento dos juizados especiais, a ampliação da Justiça Itinerante ou a criação de instâncias extrajudiciais com atribuições conciliatórias. No mesmo sentido, o governo vem realizando estudos e debates sobre o descongestionamento dos tribunais, os quais envolveriam medidas relacionadas tanto à reforma da legislação processual brasileira – tida como excessivamente formalista – quanto à institucionalização de regras inibidoras de recursos protelatórios (como a súmula impeditiva de recursos) e de ações repetitivas e de resultado conhecido (como a súmula vinculante). Finalmente, cabe à Secretaria acompanhar as alterações legislativas que se produzam em relação ao Judiciário, bem como sistematizar todas as propostas de reforma constitucional existentes – até mesmo aquela que está no Congresso desde 1992 e que, no início da gestão atual, era tida como pouco "aproveitável" – e fomentar o debate público em torno do tema.

45. Segundo foi apurado na Assembléia Legislativa do RJ, em 1999, 13.101 armas haviam sido desviadas das empresas de segurança privada.

Embora o atual governo considere que ações modernizadoras de cunho administrativo possam representar impulso inovador importante para a justiça brasileira, alguns pontos pendentes de reformas constitucionais são tidos como fundamentais, entre os quais destacam-se pelo menos cinco: controle externo sobre a atividade administrativa e financeira do Judiciário, a fim de torná-lo mais transparente para a sociedade; transferência do âmbito estadual para o federal do julgamento dos crimes contra os direitos humanos; autonomização das defensorias públicas, em geral ligadas aos executivos locais; unificação dos critérios para realização dos concursos de juízes e promotores em todo o território nacional; e instituição da quarentena de entrada e saída para juízes aposentados que venham a exercer a advocacia na mesma jurisdição em que atuavam anteriormente.

Apesar de o Executivo garantir que a meta é fomentar o debate em torno das questões fundamentais sobre o funcionamento do Judiciário brasileiro, sem, contudo, impor iniciativas ou desconsider a autonomia desse Poder ou mesmo interferir em sua atuação jurisdicional, a já notória resistência dos membros da magistratura a soluções impostas de fora do meio profissional tem se manifestado com contundência.

Conforme já apontaram vários estudos recentes sobre tais profissionais, a visão predominante entre eles é a de que cabe à própria magistratura resolver os problemas que lhe afligem, sendo que, em geral, é baixa a auto-atribuição de responsabilidade pela morosidade da Justiça – que seria decorrência da carência de recursos humanos e materiais ou a deficiências no ordenamento jurídico, antes de qualquer coisa – ou pela limitação do acesso dos cidadãos brasileiros ao sistema de Justiça – ligada, essencialmente, ao valor das despesas e das custas dos processos. Tendo em vista o poder de articulação corporativa dos magistrados – já comprovado, entre outros episódios, naquele referente à reforma da Previdência –, registrando-se o confronto aberto entre a Presidência da República e a chefia do Judiciário, e a improbabilidade de se promover qualquer reforma sem apoio político consistente, a mera determinação não será suficiente para garantir uma Justiça mais rápida, acessível e próxima do povo, como quer a sociedade.

3.2.8 Política criminal e penitenciária

O avanço das discussões em torno da reforma do sistema de segurança pública, contudo, parece ter se limitado ao elo inicial desse sistema, contemplando apenas as instituições policiais. Em relação ao sistema punitivo, não se observaram avanços significativos, com o debate quase sempre limitado à necessidade de criação de novas vagas no sistema penitenciário e de construção de presídios federais; e à suposta necessidade de se prosseguir no sentido da criminalização crescente, seja aumentando os tipos criminais e a dureza das penas, seja diminuindo a idade da maioridade penal. De 1995 a 2002, a aplicação de recursos no sistema penitenciário, utilizando o Fundo Penitenciário Nacional, somou cerca de R$ 940 milhões, o que possibilitou o acréscimo de 118 mil vagas ao sistema carcerário, ou o aumento de 171% nesses oito anos. Com isso, o déficit de vagas, que era de 80 mil, diminuiu para aproximadamente 62 mil, uma vez que o crescimento médio da população carcerária nesses oito anos foi de 6,6% a.a., ao passo que o crescimento do número de vagas observado foi de 13,3% a.a.

Pode-se dizer que não há no Brasil política criminal e penitenciária consistente. Tal ausência obstaculiza a melhoria do sistema penitenciário, que constitui atualmen-

te um dos principais núcleos de organização e reprodução do crime. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), criado em 1980, que quase sempre tem se limitado a elaborar resoluções tópicas, poderia ter papel muito mais relevante, inaugurando um grande debate nacional sobre a questão – o que seria melhor que, simplesmente, instituir uma comissão de três conselheiros para estudar e reformular as diretrizes de uma política nacional.

A redução da maioridade penal

O envolvimento de um adolescente de dezesseis anos na morte de um casal de estudantes em São Paulo reacendeu a discussão sobre o rebaixamento da idade penal. Um dos argumentos mais utilizados para a mudança da lei é a suposta impunidade do adolescente que pratica atos delituosos. A crença no mito da impunidade dos adolescentes está ligada ao desconhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) por parte da sociedade. O Estatuto, no seu artigo 112, prevê um conjunto de medidas socioeducativas aplicáveis ao adolescente autor de atos infracionais: "*i*) advertência; *ii*) obrigação de reparar o dano; *iii*) prestação de serviços à comunidade; *iv*) liberdade assistida; *v*) inserção em regime de semiliberdade; e *vi*) internação em estabelecimento socioeducativo". Esta última medida, que se refere à privação de liberdade, estabelece um teto de três anos ao adolescente em conflito com a lei. Os princípios norteadores do ECA remetem a responsabilidade da delinqüência juvenil ao Estado, à sociedade e à família – e, sobretudo, ao próprio adolescente, que passou a ser reconhecido como sujeito de direitos a partir do novo Estatuto. Sendo assim, a responsabilidade por seus atos é um requisito da sua nova condição de cidadão. Outro princípio fundador do Estatuto é o fato de crianças e adolescentes serem considerados pessoas em desenvolvimento, condição que lhes garante distinção no atendimento e na prioridade no campo das políticas públicas.

É sobre esse eixo que repousa a medida de privação de liberdade para o adolescente prevista no ECA, sujeitando-se "aos princípios de brevidade, excepcionalidade, e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento" (art. 121). O atendimento diferenciado é um direito universal contido na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças e dos Adolescentes e em todas as outras legislações internacionais e nacionais sobre o tema. Entretanto, ao menos no que se refere à aplicação das medidas socioeducativas para os adolescentes em conflito com a lei, em que pese a existência das normas, a legislação não é cumprida – pelo contrário: dados de pesquisa recente realizada pelo Ipea (2003)[46] sobre a situação das instituições responsáveis pela aplicação do modelo de atendimento previsto no ECA mostraram que nenhuma das unidades socioeducativas dessa natureza existentes no Brasil está em conformidade com o Estatuto. Em muitos casos, são elas mesmas as principais violadoras dos direitos dos adolescentes, boicotando todo o projeto pedagógico e socioeducativo de reinserção do adolescente na família e na sociedade previsto no ECA. Nesse contexto, a proposta de redução da idade penal carece de maior fundamentação prática nas experiências vividas pelo país nessa área, uma vez que ainda não existem no Brasil instituições que adotem o modelo de atendimento previsto na atual legislação. Como mudar aquilo que nunca foi experimentado?

(continua)

46. Ipea. Adolescentes em conflito com a Lei: situação do atendimento institucional do Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2003. (Texto para Discussão, n. 979).

(continuação)

Outra argumentação utilizada para a redução da maioridade penal reporta-se à suposição de que a maioria dos crimes violentos é cometida por adolescentes. É importante esclarecer que sobre tal ponto não existem informações com séries históricas comparáveis no tempo e capazes de respaldar essa suposição. Sobre esse tema, as informações são pontuais e refletem apenas o momento no qual a pesquisa foi realizada. Ainda assim, os dados existentes refutam a tese de que os crimes cometidos pelos adolescentes são os mais violentos. A pesquisa realizada pelo Ipea (*op.cit.*, 2003) mostrou que 70% dos crimes praticados pelos adolescentes que estavam privados de liberdade no Brasil, entre setembro e outubro de 2002, eram contra o patrimônio e não contra a pessoa humana, sendo que o roubo foi o principal delito observado. No período de realização da pesquisa, o número de meninos e meninas em todo o país que se encontravam privados de liberdade era de 9.555, ou seja, menos de 10 mil adolescentes. Vale afirmar o quanto esse número é pequeno quando comparado ao espaço concedido pela **mídia** aos delitos juvenis. Torna-se ainda menor quando confrontado com o tamanho da população de adolescentes no país como um todo. No Brasil, para cada grupo de 10 mil adolescentes, existiam, na data da pesquisa, apenas três (2,88) jovens privados de liberdade. Vale esclarecer ainda que, para efeito do Estatuto da Criança e do Adolescente, aplica-se a medida de internação apenas aos adolescentes autores de atos infracionais cometidos mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa ou pela reiteração de outras infrações graves. Assim, é possível supor que a dimensão dos jovens que praticam crimes violentos não é tão elevada como supõe a opinião pública.

5 Conclusões

Pretende-se, aqui, lançar um olhar retrospectivo sobre a política pública de direitos humanos do país, no sentido de sinalizar sobre seus rumos e sua implementação. A trajetória do Programa Nacional de Direitos Humanos mostra certa eficácia na participação da sociedade civil e algum avanço conquistado pelo PNDH II, com a sua inclusão no PPA e nas LOAs. Contudo, o montante de recursos disponíveis para sua implementação permanecem insuficientes, tendo em vista inclusive as ações das esferas estaduais e municipais.

O PPA 2004-2007 adotou a cidadania como "bússola", definindo alguns mega-objetivos e desafios diretamente articulados à área dos direitos humanos; porém, sofreu medidas de contingenciamento que afetarão seu desempenho global. Em contrapartida, os planos nacionais (Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos), indicaram uma tendência do novo governo no sentido de avançar na proteção e na promoção de direitos de segmentos sociais específicos, por meio de programas e ações nesse âmbito. Os dois estatutos (idoso e do desarmamento) supriram lacuna importante, delimitando o campo de direito dos idosos e a normatização de registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, criminalizando as ações transgressoras.

A reforma do Judiciário constitui um dos pólos de tensão entre o Executivo e o Judiciário em torno da questão do controle externo deste último Poder, ao mesmo tempo em que sinaliza para um novo modelo institucional, capaz de efetivar o maior acesso da população ao sistema de Justiça.

Como conclusões gerais acerca da atuação do governo federal na questão da segurança pública, há indicações de que houve efetiva melhoria qualitativa no projeto do

atual governo, em relação aos governos anteriores. Contudo, tal projeto deveria avançar mais das idéias generalistas para modelos específicos de como implantar as reformas institucionais necessárias. Nesse ínterim, enormes avanços ainda se farão necessários em termos de se discutir mais detalhadamente qual a política criminal, qual o modelo de segurança pública e qual o tipo de organização policial que se deseja construir. Os avanços pretendidos, contudo, lograrão maiores chances de êxito à medida que se provejam os instrumentos adequados para fortalecer a governabilidade do sistema e a capacidade do governo. Nesse ponto, a elaboração e a instituição de um sistema nacional de informações em segurança pública é crucial. Lamentavelmente, entretanto, nesse aspecto não se verificou nenhum avanço.