

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

1 Apresentação

O presente capítulo tem início com uma análise sintética de três fatos de relevo diretamente relacionados com a área de direitos humanos e cidadania no Brasil. O primeiro diz respeito à controvérsia em torno da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), em Roraima. O cenário do conflito tem como pano de fundo portaria presidencial que prevê sua demarcação contínua, decisão contestada pelos produtores rurais da região. De um lado do conflito encontra-se, além dos produtores rurais, o governo estadual – ambos argumentando pelo desenvolvimento econômico, o qual ficaria comprometido com esta determinação. Também contra a demarcação colocam-se setores das Forças Armadas, que julgam a demarcação das terras nocivas à segurança das fronteiras e mesmo à soberania nacional. Do outro lado, as cinco etnias indígenas do local, indigenistas e organismos internacionais, os quais, a favor da portaria, reclamam a garantia dos direitos constitucionais dos povos indígenas.

O segundo fato é o lançamento pelo governo federal, dentro do âmbito da sua Agenda Social, de planos específicos na área dos direitos de cidadania. A Agenda Social prevê que a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) coordene ações de diversos órgãos para a promoção da cidadania de crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, e aqueles que não possuem registro civil de nascimento, conforme se verá adiante. O terceiro fato destacado é a realização, em 2007 e 2008, respectivamente, da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Conferência Nacional de Juventude, eventos que geraram importantes subsídios para a formulação e reformulação das políticas públicas para crianças, adolescentes e jovens no Brasil.

Fechando o capítulo, a seção *Tema em destaque* realiza uma avaliação dos direitos humanos no Brasil com base no recém-criado Mecanismo de Revisão Periódica Universal, instrumento de monitoramento da situação dos direitos humanos no mundo criado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH/ONU). Menos que uma revisão exaustiva do tema, o texto analisa, a partir dos relatórios apresentados pelo Estado brasileiro, pela sociedade civil organizada e pelos organismos do sistema ONU à CDH/ONU, como estes três atores-chave interpretam a trajetória dos direitos humanos no país, identificando os avanços, as dificuldades e os desafios neste campo.

O capítulo apresenta ainda um acompanhamento da política e dos programas desenvolvidos em 2007 na área. No início da seção, o texto comenta as ações voltadas para grupos especialmente vulneráveis: testemunhas ameaçadas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e trabalhadores escravos. Em seguida, são abordadas estratégias gerais da política de direitos humanos, como educação em direitos humanos, tráfico de pessoas e desaparecidos políticos. Por fim, analisa-se a execução orçamentária dos programas da SEDH em 2007. Este último item evidencia não somente a maior prioridade conferida pelo governo à área no período, refletida no aumento dos recursos alocados, mas igualmente, não obstante a também melhora significativa da execução

orçamentária da SEDH, a insuficiência deste montante em relação às demandas nacionais neste campo.

2 Fatos relevantes

2.1 O caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol

No final de março de 2008, o país acompanhou um novo recrudescimento das tensões que envolvem, há mais de 20 anos, a polêmica demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), em Roraima. O atual dissenso entre rizicultores, governo estadual e povos indígenas diz respeito ao formato contínuo da demarcação, previsto na Portaria nº 534/2005, homologada há três anos pelo presidente da República.¹ O 1,743 milhão de hectares correspondente à TIRSS, destinado a cerca de 19 mil indígenas de cinco diferentes etnias (Macuxi, Wapichana, Taurepang, Ingaricó e Patamona) que estão distribuídos em 194 aldeias, engloba três municípios (Normandia, Uiramutã e parte de Pacaraima) e fazendas de arroz e soja.

Os produtores rurais instalados na região, associados ao governo estadual e a políticos locais, reivindicam a demarcação descontínua, ou em “ilhas”, a fim de conseguirem manter a si e suas atividades no local. A nova onda de violência e de ataques surgiu a partir do início da Operação Upakaton 3, empreendida pela Polícia Federal (PF), para a retirada dos últimos ocupantes ilegais não indígenas. Frente às ações da PF, o governo de Roraima solicitou liminar ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que a demarcação abalaria a economia do estado, o que levou à suspensão da operação.

Em meio ao conflito há diferentes argumentos e interesses em jogo. O governo estadual, políticos e rizicultores defendem o desenvolvimento econômico do estado e a criação de empregos por meio do agronegócio na região da TIRSS. As Forças Armadas, por sua vez, salientam que a demarcação contínua impediria a sua presença nesta área de fronteira, o que ameaçaria a soberania nacional, expondo o país a riscos de invasão do narcotráfico, da biopirataria e da garimpagem predatória.² Há, ainda, argumentos que deslegitimam a demarcação em função de uma suposta aculturação dos povos indígenas.

Por seu turno, os povos indígenas, especialistas e organismos internacionais – como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) – salientam que o que está em jogo é a garantia dos direitos constitucionais dos povos indígenas, em uma conjuntura política na qual tramitam no Congresso Nacional em torno de 70 propostas legislativas com vistas à restrição destes direitos conquistados, sobretudo no que tange às garantias do direito à terra. Estes elementos apontam que o pano de fundo da questão, de fato, é uma acirrada disputa fundiária, em que o usufruto da terra pelos povos indígenas conflita com o interesse de propriedade das terras pelos produtores.

Tais ondas ascendentes de conflito e violência não são uma novidade. Eles vêm acontecendo desde de 2004, quando do anúncio da assinatura da homologação da terra indígena em área contínua – e não em ilhas, como queriam rizicultores e o governo estadual. Compromisso de campanha do presidente Lula, a finalização do processo de demarcação das terras indígenas de Raposa Serra do Sol só dependia da assinatura da

1. Ver o capítulo Direitos Humanos, Justiça e Cidadania do número 11 deste periódico.

2. Vale apontar que a Constituição Federal (CF) prevê, em seu artigo 20, parágrafo 2º, que as faixas de fronteira (de até 150 km de largura) são fundamentais para a defesa do território nacional, de forma que a demarcação de uma terra indígena não impede a presença do Estado nas áreas de fronteira.

Portaria nº 820/1998, que define a homologação em área contínua pelo presidente da República. Com o anúncio feito pelo então ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, o aprofundamento dos conflitos redundou em disputas judiciais, e à condenação do Brasil, pela OEA, à garantir a segurança na região. O processo inconcluso se arrastou até abril de 2005, quando foi assinada uma nova portaria (Portaria nº 534/2005), que revogou a Portaria nº 820/1998, e quando foram extintos todos os processos e liminares pelo STF. Na ocasião foi finalmente homologada a portaria da demarcação, e abriu-se uma nova etapa no processo: a retirada dos ocupantes não indígenas, no prazo de um ano, e o pagamento de indenização pelas benfeitorias realizadas nas terras. Contudo, alguns poucos grandes produtores de arroz e soja se recusaram a sair, não obstante terem recebido as indenizações. Em junho de 2007, nova onda de violência explodiu na região, o que levou o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (Cerd) da ONU a se manifestar, e recomendar ao Estado brasileiro a retirada urgente dos ocupantes ilegais da TIRSS.

O impasse ainda está na expectativa da decisão do STF. Em 27 de agosto, o relator ministro Carlos Ayres Britto defendeu a demarcação da área de forma contínua, conforme homologado em 2005. Porém, o ministro Carlos Alberto Menezes Direito pediu vista do processo, e não há previsão de quando o caso voltará a ser julgado.

2.2 Agenda Social: gênese de uma política intersetorial de direitos humanos

Em 2007, após os lançamentos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PED), o governo federal lançou sua Agenda Social, também chamada de “PAC social” ou Plano Social. Em conformidade com a lógica de atuação dupla da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, uma de intervenção direta na garantia dos direitos de grupos vulneráveis e outra de incorporação da política de direitos humanos dentro da atuação governamental como um todo, um dos eixos da agenda, intitulado direitos de cidadania, contou com a participação expressiva da SEDH na sua formulação.

Afora a presença nos grupos de trabalho voltados para a questão indígena, racial, de gênero, da juventude, entre outros temas, a SEDH coordenou os grupos que elaboraram as propostas para as áreas da criança e do adolescente, das pessoas com deficiência e do registro civil de nascimento. Isto significou o envolvimento de programas e ações de diversos órgãos, numa lógica de complementaridade das políticas específicas com foco geográfico, populacional e temporal bem definido. Para ilustrar o escopo do trabalho em comparação com a rubrica orçamentária da própria SEDH, basta notar que estas três iniciativas têm um orçamento de mais de R\$ 4,6 bilhões – valor 20,6 vezes superior ao orçado pela SEDH nas três áreas entre 2005 e 2007.

A primeira agenda a ser lançada foi referente às pessoas com deficiência, em setembro de 2007. Contando com a participação de onze órgãos federais³ e com um orçamento inicialmente previsto de R\$ 2,4 bilhões até 2010 – dos quais R\$ 473,5 milhões em financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –,⁴ a agenda prevê diversas ações para garantir o acesso desta população a necessidades

3. Além da SEDH, participam: Ministério da Educação (MEC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Cidades e Casa Civil, BNDES, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil.

4. É forçoso apontar que o orçamento previsto para a Agenda Social como um todo se encontra em processo de revisão devido ao contingenciamento dos gastos do governo federal. A área social, e especificamente os projetos sociais cujos gastos são discricionários, deve ser uma das mais atingidas.

básicas, como moradia acessível e transporte adaptado. Na área de transporte, projeta-se um gasto de R\$ 689 milhões para adaptar a infra-estrutura urbana nos caminhos até paradas de ônibus, terminais rodoviários e metroferroviários, bem como no financiamento da compra de ônibus acessíveis. Na área da saúde, a concessão de órteses e próteses visa atender a uma demanda reprimida estimada de 1,04 milhão de pessoas até 2010, com um investimento de R\$ 849 milhões. Com relação à educação, devem ser investidos cerca de R\$ 136 milhões na acessibilidade da escola, capacitação dos funcionários e corpo docente, bem como na disponibilização de salas com equipamentos e material didático adequados à aprendizagem dos alunos com deficiência. Pretende-se investir também R\$ 30 milhões em campanhas educativas que combatam o preconceito contra as pessoas com deficiência. Os projetos incluem ainda a criação de linha de financiamento no valor de R\$ 65 milhões para a adaptação de residências a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, priorizando a população de baixa renda.

A agenda social criança e adolescente, por sua vez, foi lançada em 11 de outubro de 2007, e objetiva aportar até R\$ 2,1 bilhões em ações com foco nas crianças e adolescentes em situação de violência. A iniciativa, que busca dar coerência à ação do governo federal na área e que conta com a participação de 13 órgãos setoriais,⁵ foca quatro temáticas:

- a) prevenção às situações de violência, centrada em ações de articulação das políticas existentes – Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), Centros de Atenção Psicossocial (Caps), proteção a ameaçados de morte – em regiões de grave vulnerabilidade,⁶ na prevenção e no desenvolvimento infanto-juvenil (núcleos esportivos e culturais, ampliação das creches), e na qualificação e regulamentação das atividades de conselheiros tutelares e de direitos, com orçamento de R\$ 1,4 bilhão;
- b) garantia do direito à convivência familiar, voltada para o retorno ao âmbito familiar de adolescentes abrigados por pobreza, e a qualificação da rede de acolhimento institucional, orçada em R\$ 133,7 milhões;
- c) reordenamento do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei, com a instituição de centros de formação para os socioeducadores, a construção de novas unidades conforme padrão arquitetônico e pedagógico bem definido, a qualificação dos atendimentos nas unidades no que se refere à saúde, educação, profissionalização, cultura e esporte, e a ampliação massiva das vagas oferecidas em medidas socioeducativas de meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), com uma previsão de gastos de R\$ 533,8 milhões; e
- d) gestão da agenda, que passa pela instituição de um observatório da criança e do adolescente, com o intuito de acompanhar os seus projetos, bem como monitorar violações de direitos de crianças e adolescentes, e que prevê um orçamento de R\$ 21,6 milhões.

A terceira agenda foi lançada em dezembro na cidade de Breves, na Ilha de Marajó, e contempla recursos de até R\$124,5 milhões entre 2007 e 2010. Conta com a

5. Além da SEDH, participam MDS, MEC, Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Justiça (MJ), MPOG, MTE, ministérios do Esporte e das Cidades, Casa Civil, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Sepir/PR), e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

6. As 11 regiões metropolitanas definidas como prioritárias são as mesmas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

participação de onze órgãos federais,⁷ e seus objetivos são erradicar o sub-registro de nascimento e expandir o acesso à documentação civil básica. Para tanto, a proposta se articula em três eixos:

- a) mobilização nacional, com campanhas de mídia, comitês locais de mobilização coordenados pelos gestores do Programa *Bolsa Família* (PBF), e mutirões sistemáticos nos 60 bolsões de sub-registro identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e junto a populações específicas (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, trabalhadores rurais etc.);
- b) ampliação da rede de serviços de registro civil, com a implantação de serventias em municípios sem cobertura, expansão do atendimento em municípios com cobertura deficiente, criação de serviços de registro civil itinerantes e nas maternidades, implantação de mil pontos de emissão da carteira de trabalho, e expansão, com auxílio dos Cras, do serviço de documentação nas áreas que compõem os territórios da cidadania; e
- c) estabelecimento de condições estruturantes, que visam aperfeiçoar o sistema brasileiro de registro, com a criação de um sistema informatizado e de um banco de dados nacional, linhas de financiamento para modernização das serventias, padronização dos documentos e regulamentação da gratuidade do registro civil de nascimento, bem como do cadastro de pessoas físicas (CPF) e do registro geral ou carteira de identidade (RG) para a população de baixa renda.

2.3 Conferências nacionais

Políticas públicas voltadas para crianças, adolescentes e jovens foram debatidas em duas recentes conferências nacionais. As conferências são mecanismos institucionais de escuta da sociedade, promovendo um espaço de democracia participativa e de definição de prioridades para as políticas setoriais. Em geral, elas ocorrem em um modelo de “pirâmide”, começando por conferências municipais, que elegem propostas e delegados para conferências estaduais, que por sua vez seguem a mesma lógica na definição de propostas e prioridades que devem ser debatidas na conferência nacional.

2.3.1 A VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Entre 3 e 6 de dezembro de 2007 teve lugar, pela primeira vez em caráter deliberativo, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em sua sexta edição. Contou com cerca de 1.500 participantes,⁸ e teve como tema Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: investimento obrigatório. Em conformidade com o tema, um dos três eixos estratégicos abordados na conferência foi o orçamento destinado à área, dentro do entendimento de que a “prioridade absoluta” atribuída pelo artigo 227 da Constituição Federal à infância na garantia dos seus direitos somente poderá ser concretizada se houver um orçamento público adequado, com mecanismos de transparência nas contas que permitam o controle social. Os outros eixos estratégicos definidos foram a implementação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária como marco regulatório da política de proteção, e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) como marco regulatório do atendimento socioeducativo.

7. Além da SEDH, participam MJ, MDS, MPOG, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda (MF), MTE, MS, MEC, Ministério da Previdência Social (MPS), Seppir, SPM, Casa Civil, CEF e Banco do Brasil.

8. A conferência foi precedida por 27 conferências estaduais – das quais participaram 13.606 pessoas –, 2.754 conferências municipais, e 405 conferências regionais, alcançando assim 49,5% dos municípios brasileiros.

Esses três eixos da conferência também mereceram destaque na Agenda Social que o governo federal elaborou para a área, lançado em outubro.⁹ Assim, o evento se viu fortalecido pela existência de uma política mais clara do governo para as temáticas priorizadas, o que levou o debate do que poderia ser uma simples pauta de reivindicações para uma discussão sobre a implantação de políticas públicas concretas já planejadas.

Entre as deliberações da conferência, destacam-se: a recomendação da elaboração de planos municipais e estaduais de convivência familiar e comunitária, com prazos, metas e garantia de recursos do orçamento público; a priorização de abrigos que preservem proximidade com a família e a comunidade de origem da criança e do adolescente, bem como a implementação de programas de famílias acolhedoras; a implementação do cadastro único de adoção, acompanhado de medidas de desburocratização dos processos e de campanhas de sensibilização para adoções tardias, de soropositivos, de negros, de grupos de irmãos e de neurolesionados; a priorização e municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, a serem co-financiadas pelas três esferas de governo; a construção de unidades de privação de liberdade conforme parâmetros arquitetônicos do Sinase, regionalizadas e co-financiadas pelo governo federal; a aprovação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que vede o contingenciamento de recursos do orçamento criança e adolescente, a ser criado como anexo obrigatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nas três esferas do Executivo; e a definição de porcentagem do orçamento federal, estadual e municipal a ser alocada nos Fundos da Infância e da Adolescência, por meio de lei.¹⁰

2.3.2 A Conferência Nacional de Juventude

O ano de 2008 foi marcado pela primeira conferência de caráter nacional destinada ao debate sobre as políticas para a juventude, ocorrida entre os dias 27 e 30 de abril. Contando com a participação de mais de 380 mil pessoas – em mais de 1.250 conferências municipais, estaduais e livres, e uma consulta pública aos povos e comunidades tradicionais –, a Conferência Nacional de Juventude discutiu 480 propostas em 23 grupos de trabalho, e chegou ao final com um número de 22 prioridades da política e 69 resoluções votadas pelos delegados. A área com o maior número de propostas foi educação, com mais do dobro do número de propostas da segunda colocada, trabalho. Campo e comunidades tradicionais foram as áreas com o menor número de propostas. Se por um lado estas posições revelam as principais preocupações dos jovens brasileiros, é importante ter em mente também os limites deste formato de democracia participativa; no caso, é provável imaginar uma sobre-representação de organizações estudantis bastante ativas e mobilizadas nas conferências preparatórias, o que explicaria, em parte, a grande diferença com relação à temática do trabalho. Quanto às duas últimas áreas, uma chave explicativa do baixo número de propostas está no fato de as conferências serem realizadas principalmente em grandes centros urbanos, o que dificulta a participação da população rural.

Sobre as prioridades, estas incluem: a aprovação no Congresso do Estatuto dos Direitos da Juventude; o acesso à terra ao jovem rural por meio da reforma agrária; a criação de um Sistema Nacional de Juventude com conselhos e fundos setoriais; a criação de políticas culturais permanentes e específicas para a juventude; a manutenção da atual idade de maioridade penal; a instituição de uma política de Estado de ampliação e democratização do acesso ao esporte; cota mínima de 15% para jovens nas coligações partidárias com vistas

9. Ver seção 2.2 deste capítulo.

10. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos/spdca/deliberacoes.pdf>.

às eleições; o fim do serviço militar obrigatório e criação de programas de serviços sociais não-obrigatórios; investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação; e garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, aí incluída a legalização do aborto.¹¹

3 Acompanhamento da política e dos programas

À Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República cabe um duplo papel: por um lado, executar diretamente ações ligadas à garantia dos direitos humanos de grupos especialmente vulneráveis, como as crianças, os idosos, os deficientes e a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT); por outro, atuar dentro do próprio governo federal e junto aos demais níveis da Federação, assegurando que as políticas públicas em áreas muito diversas como trabalho, saúde, transportes, educação, planejamento urbano, turismo e assistência social incorporem a questão dos direitos humanos tanto no desenho das políticas quanto na sua implementação. Para tanto, além dos esforços de articulação interministerial, a SEDH tem atuação mais direta, inclusive com previsão orçamentária, em algumas estratégias gerais de disseminação dos direitos humanos, como, por exemplo, educação em direitos humanos e erradicação do trabalho escravo.

3.1 Grupos Vulneráveis

3.1.1 Crianças e adolescentes

O ano de 2007 foi marcado, no âmbito da promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, pela elaboração da Agenda Social da área. A formulação desta agenda, em conjunto com o início do novo mandato presidencial, as mudanças na constituição da equipe e as dificuldades advindas do atraso na análise de projetos resultaram em atraso na execução dos recursos disponibilizados. Entretanto, nos últimos meses do ano, não só a maior parte dos recursos previstos foram gastos, como novos recursos foram disponibilizados e gastos, em especial no que se refere à construção e reforma de unidades de privação de liberdade.

Ainda que a execução de obras de unidades de privação de liberdade para adolescentes em conflito com a lei não seja intuitivamente conectada às prioridades de uma política de direitos humanos, as condições degradantes a que são submetidos os adolescentes em muitos centros de internação – condições estas diversas vezes denunciadas por especialistas e pela imprensa, sendo alvo inclusive de medidas cautelares impostas pela OEA em casos como o do complexo de Tatuapé em São Paulo e do Centro de Atendimento Juvenil Especializado (Caje) no Distrito Federal – motivaram a percepção da reforma e da construção de unidades adequadas à prática socioeducativa como uma política de garantia dos direitos humanos. De forma congruente, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) dedica todo um capítulo às especificações arquitetônicas que devem constar de uma unidade de privação de liberdade. No ano de 2007, a Lei Orçamentária Anual (LOA) previa R\$ 4,73 milhões para a construção e a reforma de unidades. Entretanto, com a aprovação da Agenda Social Criança e Adolescente e a previsão de um investimento de R\$ 199,1 milhões até 2010 em obras do sistema socioeducativo,¹² um crédito suplementar

11. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/efato/PRIORIDADES22.doc>>.

12. O objetivo é construir 26 unidades e reformar outras 23, o que garantiria, projetando a construção de unidades para 90 adolescentes e a reforma de unidades de, em média, 40 adolescentes, até 3.260 vagas adequadas – entre as quais 2.340 novas – ao padrão arquitetônico preconizado no Sinase.

de quase R\$ 24 milhões foi aprovado, garantindo o início da construção e a reforma de unidades dentro dos novos padrões.

Embora esses recursos suplementados sejam relativamente elevados, dado o orçamento da SEDH, devem ser compreendidos no sistema como um todo, o qual é financiado em sua imensa maioria pelos estados. Dessa forma, os R\$ 47,8 milhões executados pelo *Programa de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei* – aí incluídos os R\$ 19,7 milhões gastos na ação de Apoio a Serviços de Atendimento – são pequenos quando comparados ao mais de R\$ 1 bilhão gasto pelos estados a cada ano. Mesmo no que se refere às obras, por exemplo, o estado de São Paulo sozinho investiu mais que o governo federal em 2007. As novas unidades paulistas, embora atendam a algumas das exigências mais importantes do padrão Sinase, como redução do número de vagas por unidade e descentralização,¹³ deixam de fazê-lo em outros quesitos estabelecidos. Assim, tendo em vista o ritmo dos investimentos e o padrão das novas construções, a desativação de grandes unidades em São Paulo, o déficit nacional de 3.396 vagas no sistema de privação de liberdade como um todo, e a taxa de crescimento anual de 12,7% desta população observada entre 2002 e 2006,¹⁴ projeta-se que a política proposta para os próximos anos não será suficiente para garantir uma melhora significativa das condições de internação dos adolescentes.

No que se refere à gestão da política, a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) novamente realizou um edital público para seleção de projetos, em conjunto com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este edital trouxe um avanço ao estabelecer quais as linhas de financiamento passíveis de serem contempladas com recursos da SEDH e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), relacionando assim as prioridades da política nacional e o orçamento disponibilizado. Tal avanço mostra-se especialmente relevante por tratar-se de uma área tradicionalmente marcada pela infinidade de pequenas iniciativas dissociadas entre si, caracterizadas pela pequena escala, baixa comunicação com demais projetos sociais voltados ao público – alvo e elevado voluntarismo de seus participantes. Estas características são herdadas da histórica relação entre o cuidado com as crianças necessitadas e a prática da filantropia – especialmente a de origem religiosa – por instituições que buscavam atender internamente a todas as necessidades das crianças.

Em contraponto a essa concepção, a atuação da SEDH tem sido marcada pela busca de articulações entre as diversas políticas setoriais e atores sociais que possam constituir uma rede sólida de proteção social às crianças e aos adolescentes.¹⁵ Observa-se esta postura

13. A redução do número de vagas viabiliza uma proposta sociopedagógica mais eficaz e reduz os riscos associados aos motins e rebeliões. Já a descentralização das unidades permite uma maior proximidade do adolescente com sua família e comunidade, o que, além de ser direito garantido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, é vital para reintegração e inclusão social do adolescente egresso dos centros de internação. Esta concepção de garantia da convivência familiar e comunitária como meio eficaz de ressocialização marca não apenas a construção de pequenas unidades no interior, mas também, e principalmente, a implantação e ampliação de serviços municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto. Esta diretriz do Sinase foi contemplada na previsão de recursos do orçamento de 2007 para projetos com este fim em todos os capitais.

14. Projeção baseada no Levantamento Nacional do Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. SEDH, 2006.

15. Essa mesma perspectiva consta também nas deliberações da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que reivindicam uma política setorial articulada entre Assistência Social, Saúde, Educação, Segurança Pública e outras Pastas, os três níveis de governo, os três poderes e a sociedade civil. Isto indica que, mais do que uma política de governo, esta evolução de paradigma é apoiada pelos principais atores da sociedade civil organizada, e representa, assim, uma evolução em curso na política social para a área como um todo. De fato, tal mudança teve início nos anos 1980, se embasou legalmente em 1990 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), mas até agora vinha avançando lentamente na sua implementação.

tanto na constituição de comissões intersetoriais temáticas, com participação de diversos ministérios e conselhos, como na seleção dos projetos a serem apoiados e nas políticas diretamente executadas pela secretaria. Na área do combate à violência sexual, por exemplo, a principal linha de financiamento visa à implantação do *Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro* (Pair) em áreas de elevada incidência desta prática. O programa caracteriza-se por focar a identificação, mobilização e capacitação dos atores sociais relevantes – órgãos governamentais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, organizações não governamentais (ONGs) e mídia, principalmente – para tratar do problema de forma integrada, no que se refere aos seguintes aspectos: sensibilização da sociedade, prevenção, e responsabilização dos autores da violência, além de encaminhamento adequado das vítimas de violência sexual para os serviços de proteção social pertinentes. Em 2007, o programa expandiu-se para mais 29 municípios em quatro estados.

Igualmente, verificou-se um aumento expressivo no número de denúncias encaminhadas pelo Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes. O serviço recebeu 24.931 denúncias em 2007, contra 13.830 em 2006 – aumento de 80,3%. Estas denúncias, recebidas 24 horas por dia por um serviço de teleoperadores, são codificadas e enviadas para as Promotorias Estaduais da Infância e Juventude e para demais entidades relevantes, tais como delegacias e conselhos tutelares, novamente dentro de uma concepção de articulação e cooperação institucional.

No que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, o ano de 2007 terminou com programas implantados em cinco estados e em processo de implantação em outros quatro, observadas como critério de seleção as taxas de homicídio de jovens. Assim, entre estes nove estados encontram-se todos os da região Sudeste, além de Bahia, Distrito Federal, Pará, Paraná e Pernambuco.

Outra linha de financiamento que avançou em 2007 foi a de capacitação de conselheiros tutelares e de direitos, tanto no que se refere ao quantitativo (aproximadamente 9 mil conselheiros) quanto à definição de conteúdos, metodologias e temáticas a serem abordadas. Para tanto, contribuiu a aprovação, ainda em 2006, de resolução que dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada destes conselheiros¹⁶ e a utilização desta mesma resolução como critério de seleção dos projetos a serem financiados pela SEDH. Note-se que este documento enquadra-se também na perspectiva da “incompletude institucional”, isto é, parte da visão de que a política de garantia dos direitos da infância deve se constituir por meio de ações complementares de diversos órgãos públicos e com a participação da sociedade civil.

Entretanto, a política da SEDH de promover a intersetorialidade e a constituição de redes como forma de garantia dos direitos das populações vulneráveis, embora acertada, revela também seus limites para a realidade nacional. No caso do disque denúncia, por exemplo, é notório o baixo grau de responsabilização criminal dos autores de violência sexual, e o aumento do número de denúncias não parecer ter tido um efeito global de melhoria do quadro. Da mesma forma, o Pair e os programas de municipalização das

16. Resolução nº 112/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda): “Parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente”.

medidas socioeducativas em meio aberto apresentam resultados bastante diferenciados de acordo com a localidade. Isto se dá porque a política de articulação dos diversos órgãos responsáveis pela proteção social destas populações vulneráveis, ao demandar do Estado o cumprimento de suas obrigações, revela o quão díspar e insuficiente pode ser a qualidade das políticas sociais ou do sistema de justiça. Tal disparidade e insuficiência são agravadas quando a população atendida é marcada por algum tipo de estigma, ou quando a situação apresenta alguma dificuldade especial, resultando, por exemplo, na evasão escolar de adolescentes cumprindo liberdade assistida devido ao preconceito de colegas, professores e funcionários. Entretanto, uma vez descartada a hipótese de políticas centradas na criação de instituições especialmente preparadas para lidar com populações “problemáticas” no modelo assistencial-repressivo que permeava o antigo código de menores, cabe ao poder público trilhar o caminho difícil de inclusão dos grupos vulneráveis dentro de políticas sociais universalistas, que devem assim se abrir para a diversidade, sem perder de vista a necessidade de políticas específicas que promovam os direitos destes grupos, levando em conta suas diferenças e dificuldades.

3.1.2 Vítimas e testemunhas ameaçadas

Atualmente, estão em tramitação no Congresso Nacional dois projetos de lei importantes para a proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas. O primeiro estabelece a criação de uma política, um sistema e um conselho nacional de assistência e proteção a vítimas e colaboradores da justiça. O segundo acresce o artigo 19-A à Lei nº 9.807/1999, garantindo “prioridade na tramitação, o inquérito e o processo criminal em que figure indiciado, acusado, vítima ou réu colaboradores, vítima ou testemunha protegidas pelos programas de que trata esta lei”.

No nível operacional, o programa de proteção a vítimas e testemunhas, sob coordenação nacional da SEDH, abrange conselhos em instância decisória superior, um órgão executor – em âmbito estadual ou municipal –, equipe técnica encarregada do acompanhamento jurídico e psicossocial dos beneficiários, e a rede solidária de proteção (sociedade civil), comprometida em inseri-los na sociedade (apoio, serviços e proteção). No nível estadual, diferentes secretarias (Segurança, Educação, Saúde, Trabalho e Ação Social) participam de uma coordenação interinstitucional, que por sua vez se desdobra nos municípios parceiros do programa.

Os resultados apresentados na evolução do número de usuários de 2003 a 2007 em 16 estados e no Distrito Federal e sob a alçada específica da Polícia Federal variaram de 448 protegidos em 2003 para 3.128 em 2007.¹⁷ Outra informação relevante é que o tempo médio de permanência do usuário no programa nacional foi de 22 meses. No mesmo período, os números de usuários relacionados a casos de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais em 13 estados no período 2003-2007 atingiram um total de 20 vítimas sobreviventes, 118 testemunhas e 217 familiares.

Existem 17 programas estaduais¹⁸ em andamento e dois em implantação (RN e AL), que compreendem oficinas, seminários e curso de especialização em direitos humanos (programa federal), em cooperação internacional com a Oficina das Nações Unidas Contra as Drogas e o Delito (Onudd), responsável pela realização de encontros

17. Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SEDH - Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas – Programa de Proteção a Testemunhas, abril 2008.

18. AC, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, PR, RJ, RS, SC e SP.

nacionais, além de participação em outros encontros latino-americanos. O programa federal necessita ser mantido financeiramente dentro da sua perspectiva progressiva existente até agora, de modo que possa se desdobrar para todos os estados da Federação e os municípios mais atingidos por crimes violentos.

Além das restrições orçamentárias, o programa enfrenta outros desafios: criação e qualificação de unidades especializadas nos órgãos de segurança; estabelecimento de medidas de segurança para réus colaboradores; aprovação dos projetos de lei que permitam aprimorar o programa; criação do Conselho Nacional de Proteção a Testemunhas; implementação de mecanismos capazes de agilizar os procedimentos policiais e judiciais; e, ainda, promoção da articulação das políticas públicas complementares, capacitação dos operadores do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, e aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e supervisão do programa. A adoção destas medidas a curto e médio prazos possibilitará a correção das lacunas presentes e permitirá ao programa potencializar seus resultados de modo satisfatório.

3.1.3 Pessoas submetidas ao trabalho escravo

Em 2007, as entidades governamentais e não governamentais envolvidas no combate ao trabalho escravo enfrentaram dificuldades, mas observaram alguns avanços importantes. O Grupo Especial Móvel de Fiscalização do Trabalho Escravo realizou a maior ação dos últimos anos de libertação de trabalhadores em condições de escravidão: foram libertados 1.064 trabalhadores rurais na fazenda e usina Pagrisa. Esta autuação gerou a mobilização de lideranças empresariais e políticas que saíram em defesa da empresa, com o fim de desqualificar o trabalho de fiscalização do governo. Toda esta pressão acarretou a suspensão das ações por mais de 20 dias, entre setembro e outubro, quando as equipes do grupo móvel de fiscalização retomaram suas atividades após a assinatura de um termo de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Advocacia Geral da União (AGU).

Segundo levantamento da Comissão Pastoral da Terra (CPT), foi registrada a libertação de 5.467 trabalhadores de escravidão no mesmo ano, contra 3.666 resgatados em 2006. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostram que, entre 2003 – quando o I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo foi lançado – e 2007, foram libertados 19.927 trabalhadores em condições análogas à escravidão. Comparativamente, entre 1995 e 2002 foram libertadas 5.893 pessoas. Ao final de 2007, a fim de reforçar as iniciativas de combate ao trabalho escravo, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), coordenada pela SEDH, reviu o Plano Nacional e responsabilizou-se por definir novas metas para a área no início de 2008. Seus resultados foram efetivados por meio do lançamento, em 10 de setembro, do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, que atualiza o primeiro plano.

No que se refere à legislação, tem sido defendida pela SEDH, por movimentos sociais do campo e por organizações de direitos humanos, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2001, que prevê o confisco e a destinação para reforma agrária de terras onde houver flagrante de trabalho escravo, como ferramenta fundamental para coibir esta prática. Entretanto, apesar de aprovada pelo Senado e em primeiro turno na Câmara dos Deputados, a bancada ruralista impõe dificuldades para que a referida PEC seja aprovada em segundo turno.

3.1.4 Pessoas com deficiência

A promoção dos direitos de cidadania das pessoas com deficiência conta com dois programas coordenados pela SEDH: *i)* o Programa Nacional de Acessibilidade, que objetiva promover o acesso aos bens e serviços da comunidade às pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida, como idosos e grávidas; e *ii)* o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência, que, ao contribuir para sua inclusão ativa no processo de desenvolvimento do país, tem como finalidade assegurar os direitos e combater a discriminação contra pessoas com deficiência.

No caso do Programa Nacional de Acessibilidade, sua estratégia de implementação se dá por ações de: *i)* capacitação de técnicos e agentes sociais em acessibilidade – em 2007, foram capacitadas 1.600 pessoas; e *ii)* adequação de instalações urbanas e prédios públicos à acessibilidade, no que se destaca em 2007 a edição de norma que regulamenta a acessibilidade de passageiros nos transportes aquaviários. O Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, por sua vez, atua por meio de: *i)* realização e divulgação de estudos e pesquisas na área – em 2007 foram distribuídos 50 mil exemplares de diversas publicações sobre o tema; *ii)* capacitação de recursos humanos para a defesa dos direitos desta população (13.288 pessoas capacitadas em 2007); e *iii)* apoio à implantação de conselhos estaduais e municipais de direitos das pessoas com deficiência. No caso desta última ação, destaca-se a realização em 2007 do III Encontro Nacional de Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência.

Em 2007 foi encaminhada ao Congresso Nacional a proposta de ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela ONU em 13 de dezembro de 2006. A convenção, que tem como princípios o respeito pela diferença, a não-discriminação e a acessibilidade, foi promulgada em 9 de julho de 2008, tornando-se o primeiro tratado internacional promulgado com *status* constitucional pelo Brasil. Assim como ocorreu com as crianças e os adolescentes ainda no início dos anos 1990, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência representa um marco importante na superação de certa visão assistencialista (ou mesmo piedosa) sobre os deficientes, que marcou as políticas públicas e a ação da sociedade civil na área, promovendo em contraponto a visão da pessoa com deficiência como sujeito de direitos, para os quais cabem políticas de promoção da igualdade de oportunidades e de inclusão social.

3.2 Estratégias gerais

3.2.1 Tráfico de pessoas: as iniciativas do Brasil

O Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, representou um marco significativo na área de direitos humanos, ao estabelecer a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.¹⁹ Discutida amplamente em seminário nacional, o decreto contém diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do poder público nesta esfera, a partir de três eixos centrais: prevenção e repressão ao tráfico,²⁰ responsabilização de seus autores, e atenção às vítimas. Esta política definiu uma ação conjunta dos três níveis da esfera governamental, além de estabelecer uma articulação entre organismos não governamentais nacionais de pesquisa e capacitação de profissionais. A proposta de reinserção

19. A política nacional adota a definição de tráfico de pessoas estabelecidas na Convenção de Palermo (2000).

20. Para fins de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares, servidão e remoção de órgãos, entre outros.

social, proteção da intimidade e da identidade das vítimas, assim como de estruturação de uma rede de retaguarda constituída pelo governo e a sociedade civil, configura um desenho de política pautado na colaboração das diferentes áreas governamentais: justiça e segurança pública, relações exteriores, saúde, assistência social, educação, direitos humanos, igualdade racial, mulheres, desenvolvimento agrário, trabalho e emprego, turismo e cultura.

O decreto instituiu também um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes de diversos organismos públicos federais – além de convidados como o Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público Federal (MPF) –, da sociedade civil (12 instituições) e organismos internacionais, com a finalidade de elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNEPT), com ênfase na questão de gênero, infanto-juvenil, e combate ao trabalho escravo, sob coordenação tripartite do MJ, SEDH e SPM.

Entre maio e dezembro de 2007 o GTI se encarregou da elaboração do plano, lançado oficialmente em janeiro de 2008. O PNEPT pretende contribuir para o decréscimo da vulnerabilidade de determinados grupos sociais, o tratamento justo das vítimas, e para sua inserção na sociedade, a par de implementar ações de investigação, controle e fiscalização. Orientado para as prioridades definidas em seus eixos estratégicos de prevenção e repressão ao tráfico e de atenção às vítimas, o plano estabelece ainda ações, metas específicas, parcerias (nacionais e internacionais) e prazos de execução.

Contudo, alguns desafios permanecem em aberto: a adesão dos parceiros estaduais e municipais; a capacitação dos atores responsáveis por sua implementação; e recursos suficientes para viabilizar o alcance das atividades e metas planejadas.

3.2.2 Desaparecidos políticos

Instituída pela Lei nº 9.140/1995 e instalada no Ministério da Justiça por meio do Decreto nº 18 do mesmo ano, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos passou a desenvolver três atividades principais: *i*) reconhecimento formal de cada caso analisado; *ii*) aprovação de reparação indenizatória; e *iii*) localização dos restos mortais não entregues para sepultamento. Em seu artigo 1º, permitiu o posterior reconhecimento da morte de 136 desaparecidos políticos, listados no Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos, resultado do trabalho de mais de vinte e cinco anos de buscas.

Em 2002, a Lei nº 10.536/2002 imprimiu mudanças nos dispositivos da lei anterior, ao ampliar o prazo da admissão da responsabilidade do Estado por mortes e desaparecimentos de pessoas entre 2 de setembro de 1961 e 5 de outubro de 1988, tendo sido também reabertos novos prazos para pedidos de processos. Em 2004, a Medida Provisória nº 176/2004, transformada em Lei nº 10.875/2004, estendeu sua abrangência para os casos de mortes resultantes de repressão policial (manifestações e conflitos armados) e suicídios praticados na iminência de prisão ou seqüelas psicológicas resultantes de atos de tortura realizados por agentes do poder público.

Composta por representantes do Ministério Público Federal, Poder Executivo e Legislativo, Forças Armadas e sociedade civil, a comissão realizou levantamentos por intermédio de advogados e familiares, pesquisando e julgando 339 casos, dos quais 221 receberam reparação indenizatória e 118 foram indeferidos.

Merece destaque o lançamento do livro *Direito à Memória e à Verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*, em 29 de agosto de 2007, no qual

o Estado brasileiro assume a responsabilidade pela prisão, tortura, morte ou desaparecimento de aproximadamente 400 militantes políticos, o que constitui um marco positivo na trajetória democrática e cidadã do país.

Em 2007, a Comissão Interministerial (AGU, SEDH, MJ, Casa Civil e Ministério da Defesa), com a atribuição de localizar os desaparecidos políticos do Araguaia, apresentou relatório contendo a identificação de três mortos, e a recomendação dirigida ao presidente da República para desclassificar como sigilosos os documentos civis e militares não acessíveis à sociedade. Ainda em 2007 a comissão deu continuidade à tarefa de localização dos restos mortais de vítimas da repressão, encaminhando-os a laboratório para extração do DNA.

Outra atividade que vem sendo implementada na esfera do direito à memória e à verdade corresponde às exposições itinerantes, que estão sendo apresentadas nas capitais brasileiras e irão percorrer algumas cidades da América Latina. Também está prevista a inauguração de memoriais em homenagem às vítimas das violações do período autoritário em diversos locais do país.

3.2.3 Educação em direitos humanos no Mercosul

O Brasil tem se colocado com certo destaque na América Latina na área da educação em direitos humanos, desde o lançamento preliminar do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) em 2003, seguido por amplo debate com a sociedade civil que resultou na sua versão definitiva em 2006. No segundo semestre do último ano, o Brasil exerceu a Presidência *Pro Tempore* e, conseqüentemente, sediou a V Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (V RAADDHH), ocasião do surgimento do *GT Educação e Cultura em Direitos Humanos*.²¹

Em 2007, o GT Educação e Cultura teve como principais pontos de pauta dois aspectos importantes: situação da educação em direitos humanos na região, e avanços na implementação dos planos nacionais de direitos humanos. Cada país participante²² relatou as atividades implementadas durante o período, com ênfase nas ações de capacitação de funcionários públicos civis e militares e de agentes de direitos humanos, elaboração de material didático-pedagógico, publicações conjuntas, inclusão do tema dos direitos humanos no currículo da educação básica e superior, proposta de encontro entre os jovens da região, além da criação de um banco de dados e a implementação de uma biblioteca virtual.

Por sua vez, o *Grupo de Trabalho sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Mercosul*, formado por representantes de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Venezuela, tratou da elaboração de um marco conceitual específico e debateu a respeito da compilação de indicadores de direitos econômicos, sociais e culturais (Desc) em outras esferas do Mercosul. Tal marco visa à proposição de uma metodologia capaz de incorporar indicadores quantitativos e qualitativos, para que possam ser aferidas a discriminação e desigualdade existentes na região, além de conhecer o cumprimento das obrigações dos Estados em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. A primeira etapa inclui

21. O I Congresso Interamericano de Direitos Humanos foi organizado pelo Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) com apoio da SEDH/PR em Brasília, DF, entre 30 de agosto e 2 de setembro de 2006, e teve a participação de pesquisadores e gestores nacionais e internacionais.

22. Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

a apresentação de relatório de cada país referente ao direito ao trabalho, à educação e à saúde, tendo como referência a construção de um sistema de indicadores vinculados ao exercício do direito ao trabalho, às normas internacionais, regionais e nacionais, e às políticas públicas implementadas para efetivá-los.

Esses dois grupos de trabalho, juntamente com os GTs sobre promoção dos direitos de crianças e adolescentes; discriminação, racismo e xenofobia, deficiência, e o do Instituto de Políticas Públicas do Mercosul têm contribuído para fazer avançar as estratégias e procedimentos adotados para a proteção, promoção e defesa dos direitos humanos na região.

3.2.4 Outras ações

Além das políticas e estratégias gerais acima elencadas, a SEDH promove ainda outras ações de promoção dos direitos humanos. Em 2007, destaca-se a ampliação dos atendimentos pelos *Balcões de Direitos*, que prestam diversos serviços de promoção da cidadania, como orientação e assistência jurídica, mediação de conflitos, e emissão de documentação civil. Em 2007, foram realizados 138.301 atendimentos em 270 municípios, número muito superior à meta prevista. O resultado se deve à realização de balcões itinerantes em municípios do interior, em parceria com diversas instituições – como associações comunitárias, cartórios, Defensorias Públicas, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Receita Federal –, estratégia esta que se mostrou bastante eficaz. Vale notar aqui que a parceria com entidades emissoras de documentos resultou em uma maior participação deste tipo de serviço frente a ações de assistência jurídica e mediação de conflitos, por exemplo.

O período foi marcado também pela criação de uma área específica na SEDH, direcionada à implantação de um sistema de informações em direitos humanos. O primeiro passo para a constituição do sistema se deu com a realização do Seminário Nacional de Indicadores em Direitos Humanos, em 5 de dezembro de 2007, na sede do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ocasião na qual o ministro da SEDH, Paulo Vannuchi, o presidente do Ipea, Marcio Pochmann, e o presidente do IBGE, Eduardo Nunes, indicaram a disposição destas instituições em trabalhar de forma coordenada para a implantação do projeto, em parceria com a sociedade civil e contando com a cooperação da ONU. A iniciativa, à qual se somam projetos específicos nas áreas de pessoas com deficiência e da infância e adolescência, é uma antiga reivindicação da sociedade civil, que identifica acertadamente a falta de informações fidedignas como um dos principais obstáculos à avaliação e ao controle social sobre as políticas governamentais no setor – tanto em termos dos resultados pontuais das políticas quanto dos seus impactos no conjunto da população brasileira.

3.3 Análise da execução orçamentária

O ano de 2007 representou o último exercício abarcado pelo Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, no qual, pela primeira vez, o governo federal contou com um órgão com *status* ministerial exclusivamente voltado para a política de direitos humanos.²³

O intenso trabalho de articulação interministerial realizado pela SEDH para a elaboração da Agenda Social no âmbito específico de suas ações para crianças e adolescentes,

23. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos foi criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, em substituição à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça.

pessoas com deficiência e registro civil de nascimento foi apontado como a causa para a baixa execução financeira no primeiro semestre do ano. Porém, ainda que em 2007 a baixa execução no primeiro semestre guarde relação com a priorização por parte da SEDH no planejamento de suas contribuições para a Agenda Social, é importante ressaltar que em anos anteriores se verificava a mesma prática de gasto no final do ano, em especial no mês de dezembro. A justificativa então se pautava na liberação tardia de recursos contingenciados, o que não ocorreu em 2007. Independentemente das razões desta prática, a mesma implica dificuldades para a implementação dos projetos apoiados pela SEDH, dado que estes são freqüentemente obrigados a readequar seus cronogramas de execução – o que, não raro, acarreta prejuízos para a gestão e para os resultados alcançados pelas políticas.

O segundo semestre do mesmo ano observou aumento tanto da execução quanto do próprio orçamento autorizado à secretaria. Assim, no que se refere à execução orçamentária da SEDH como um todo, em 2007 houve um aumento de 25% no orçamento aprovado, e de 60,5% no crédito liquidado, quando comparado a 2006. Isto significou a execução financeira de R\$ 132,2 milhões (tabela 1). Além do aumento expressivo no orçamento da SEDH para 2007 em relação aos dos dois anos anteriores, houve também elevação na proporção do orçamento efetivamente gasto, que saltou de 59% em 2005 para 64,7% em 2006, e para 82,9% em 2007. Tal crescimento na proporção do orçamento gasto se deve, como pode ser observado na tabela 1, ao aumento na execução financeira do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).

TABELA 1

Execução orçamentária da SEDH e do FNCA¹

(Em R\$ constantes)²

Fonte	2006			2007		
	Autorizado	Liquidado	Execução (%)	Autorizado	Liquidado	Execução (%)
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	52.651.310	24.426.981	46,39%	60.231.649	55.502.533	92,15%
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	74.712.147	57.958.891	77,58%	99.181.625	76.733.176	77,37%
Total	127.363.457	82.385.873	64,69%	159.413.274	132.235.709	82,95%

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

Notas: ¹ Os valores referentes à Secretaria Especial dos Direitos Humanos incluem recursos orçamentários provenientes de doação da União Européia, cujo orçamento em 2007 foi de R\$ 5.576.000,00.

² Os valores de 2006 foram corrigidos para 2007 pela média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

Em consonância com a lógica de atuação preferencial da SEDH sobre os chamados grupos vulneráveis, tradicionalmente sujeitos a violações dos seus direitos humanos, a maior parcela de seu orçamento (76,7%) é alocada em programas e ações que promovem os direitos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, vítimas e testemunhas ameaçadas, defensores de direitos humanos, grupos LGBT e pessoas submetidas ao trabalho escravo. Outra parcela (6,2%) é alocada em ações mais gerais de promoção dos direitos humanos, como capacitações em direitos humanos e apoio a balcões de direitos. A tabela 2 detalha o orçamento e a execução financeira da SEDH nos programas e ações de cunho mais “finalístico”.

TABELA 2

Execução orçamentária da SEDH por agrupamento de programas segundo públicos específicos(Em R\$ constantes)¹

Programas e ações (Separados por público-alvo)	2006			2007		
	Autorizado	Liquidado	Execução (%)	Autorizado	Liquidado	Execução (%)
<i>Crianças</i>	52.043.199	31.714.591	60,94	78.582.574	74.277.354	94,52
Erradicação do Trabalho Infantil	67.966	67.307	99,0	60.000	-	0,0
Prot. da Adoção e Comb. ao Seq. Internacional	170.405	170.405	100,0	200.000	-	0,0
Atend. Socioed. do Adol. em Conflito com a Lei	13.278.202	13.247.848	99,8	48.226.462	47.837.789	99,2
Promoção e Defesa dos Dir. da Criança e do Adol.	33.124.492	13.629.329	41,1	24.154.351	22.528.804	93,3
Comb. ao Abuso e à Expl. Sexual de Crianças e Adol.	5.402.133	4.599.702	85,1	5.941.761	3.910.761	65,8
Pessoas com deficiência	6.529.790	5.886.132	90,14%	9.550.000	6.236.675	65,31
Nacional de Acessibilidade	892.740	555.447	62,2	1.730.000	1.663.983	96,2
Promoção e Def. dos Dir. de Pessoas com Deficiência	5.637.050	5.330.685	94,6	7.820.000	4.572.692	58,5
<i>Idosos</i>	207.132	134.636	65,00	9.250.000	4.229.181	45,72
<i>Vítimas e testemunhas</i>	12.600.870	12.437.472	98,70	15.572.000	15.085.054	96,87
<i>Trabalho escravo</i>	207.132	207.132	100,00	430.000	257.137	59,80
<i>Grupos GLBT</i>	7.274.677	6.447.810	88,63	6.400.000	4.205.316	65,71
<i>Defensores de direitos humanos</i>	518.207	518.131	99,99	2.500.000	2.218.962	88,76
<i>Promoção de direitos</i>	8.717.119	7.234.897	83,00	9.930.837	8.173.235	82,30
Apoio a Centros de Referência em Direitos Humanos	906.862	466.386	51,43	1.560.000	960.000	61,54
Apoio à Capacitação em Direitos Humanos	1.568.487	1.491.960	95,12	2.290.000	2.209.649	96,49
Disque Direitos Humanos	725.489	-	0,00	1.000.000	1.000.000	100,00
Publicidade de Utilidade Pública	2.884.339	2.813.545	97,55	220.000	220.000	100,00
Apoio a Conselhos Est. e Mun. de Direitos Humanos	-	-	-	340.000	65.000	19,12
Balcões de Direitos	2.225.824	2.056.888	92,41	3.300.000	2.497.923	75,69
Mobilização Registro Civil Nascimento	259.103	259.103	100,00	499.998	499.824	99,97
Capacitação de Ag. Públicos em Temas Transversais	135.782	135.782	100,00	110.000	110.000	100,00
Sistema Nacional de Informações em Direitos Humanos	11.234	11.234	100,00	610.839	610.839	100,00
Total	88.098.126	64.580.800	73,3	132.215.411	114.682.914	86,7

Fonte: Siafi/STN.

Nota: ¹ Os valores de 2005 e 2006 foram corrigidos para 2007 pela média anual do IPCA/IBGE.

Os programas e ações com menor percentual de execução do orçamento autorizado foram aqueles direcionados aos idosos, aos trabalhadores submetidos a situações análogas à escravidão, às pessoas com deficiência e aos grupos LGBT, nesta ordem. As crianças e os adolescentes, por sua vez, continuaram a ser beneficiários da maior parte dos recursos disponibilizados para a SEDH, sempre superior à dos demais grupos somados.²⁴ Entre 2006 e 2007 os montantes liquidados para este público mais que dobrou, refletindo tanto o crescimento dos recursos disponibilizados (51%) quanto a maior eficiência na aplicação, que de 61% passou para 95% no cômputo dos montantes liquidados em 2006 e 2007, respectivamente. Assim, o grupo crianças e adolescentes, que representou 49% da execução financeira da SEDH em 2006, aumenta esta participação para 67% em 2007.²⁵

Outro grupo com participação importante tanto nos recursos disponibilizados quanto nos gastos em si foram as vítimas e testemunhas ameaçadas. Entretanto, o incremento dos recursos para este segmento foi proporcionalmente menor que para os outros públicos da SEDH, diminuindo sua participação relativa nos gastos da secretaria. Ao mesmo, a própria visão da política na área passa por uma alteração: no PPA 2008-2011, um novo programa inclui todas as ações de proteção à vida de pessoas que sofram ameaças, sejam crianças e adolescentes, testemunhas ou defensores dos direitos humanos. Projetando-se retrospectivamente esta nova concepção para o ano de 2007,

24. Essa tendência se verifica desde o lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) em 1996. Entre o lançamento do PNDH e o fim do Governo Fernando Henrique Cardoso em 2002, 56,9% dos recursos destinados à celebração de convênios foram para a área de criança e adolescente – cf. SEDH. **Políticas Públicas de Promoção e Proteção**. SEDH, 2002.

25. Deve-se levar em conta que essa elevação se explica pelo aumento da execução do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, de 46,4% do orçamento em 2006 para 92,1% em 2007, e porque boa parte dos recursos do fundo (todos aqueles provenientes de doação) não é devolvida ao Tesouro no fim do exercício financeiro, passando para o exercício seguinte.

o público “pessoas ameaçadas” contaria com uma execução financeira de R\$23,3 milhões, ou 21,8% do total dos recursos gastos com os grupos vulneráveis.

4 Tema em destaque

Direitos humanos no Brasil: uma avaliação internacional

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico para o reconhecimento dos direitos humanos como princípio norteador do Estado brasileiro. Concebida dentro do processo de redemocratização nacional, após mais de 20 anos de um regime militar que sistematicamente violava os direitos de cidadania por supostas *razões de Estado* e de *segurança nacional*, a Carta Magna, logo em seu artigo primeiro, define como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. De forma congruente, o artigo 4º define como princípio regente das relações internacionais do Brasil a prevalência dos direitos humanos.

Ainda no início do texto constitucional, por meio do *Título II – Dos direitos e Garantias Fundamentais*, foram definidos os direitos humanos e suas garantias, entre eles os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, à associação para fins lícitos (inclusos partidos e sindicatos), ao livre pensamento e expressão, à defesa legal, à não-discriminação, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados. Tal concepção marca uma descontinuidade radical para com o paradigma jurídico e político anterior, e instaura um processo de progressivo reconhecimento, promoção, garantia e defesa de direitos. Porém, vinte anos após a instituição deste novo momento histórico, os avanços do Estado e da sociedade brasileira na implementação de políticas públicas que promovam o novo marco legal ainda não foram devidamente descritos e analisados.

Uma das dificuldades para a realização desse empreendimento reside na transversalidade inerente dos direitos humanos, que faz com que a temática se encontre imbricada em diversas áreas setoriais, como justiça, educação, trabalho, saúde e assistência. Com isso, separações entre “políticas de direitos humanos” e “políticas setoriais” tornam-se amiúde arbitrárias e demasiado dependentes do autor da análise. Nesse sentido, a recente apresentação perante o Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) por parte do governo brasileiro permite avançar para uma conceituação mais objetiva, ao avaliar a situação dos direitos humanos no país baseado na posição do próprio Estado brasileiro sobre quais são os temas centrais, os avanços, retrocessos, desafios e prioridades para uma política de direitos humanos no país. Esta posição encontra-se substanciada no relatório entregue pelo Estado ao referido conselho, que também recebeu mais dois relatórios: um elaborado a partir de informações da sociedade civil, e outro com informações prestadas pelas diversas agências da ONU.

Com isso, não apenas a atual posição oficial pode ser analisada, como também contrastada com a posição de organizações não governamentais e da burocracia das Nações Unidas. Baseado nestas três perspectivas, possivelmente as mais relevantes historicamente na construção da política nacional de direitos humanos, os países representados no Conselho de Direitos Humanos argüiram os representantes governamentais brasileiros em audiência realizada em Genebra. Da sessão resultou um relatório final com recomendações a serem internalizadas pelo Brasil.

Assim, os quatro documentos elaborados (do Estado, da sociedade civil, do sistema ONU e do Conselho de Direitos Humanos)²⁶ constituem, quando analisados e confrontados, um *corpus* sintético das concepções atuais sobre os direitos humanos no país, tanto no que se refere à atual situação quanto no que tange aos avanços passados e aos desafios futuros.

É importante destacar que a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU em junho de 2006, em substituição à antiga Comissão de Direitos Humanos, constitui um marco para a consolidação do *status* dos direitos humanos nas Nações Unidas, como um dos grandes temas da organização, em conjunto com paz e segurança – representado no Conselho de Segurança –, e desenvolvimento (representado no Conselho Econômico e Social. Quando da instituição do conselho, a Assembléia Geral da ONU decidiu que este deveria realizar revisões periódicas, baseadas em informações objetivas e fidedignas, de fontes governamentais e não governamentais de todos os Estados-Membros, sobre o cumprimento das obrigações e compromissos de direitos humanos em nível nacional.

Com base nessa decisão da Assembléia Geral, o conselho normatizou um mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), estabelecendo um calendário para que os países apresentassem relatórios governamentais e não governamentais sobre a situação dos direitos humanos de forma geral, apontando os avanços obtidos, as dificuldades e o cumprimento dos tratados e compromissos internacionais assumidos pelo Estado. Para muitos analistas, este mecanismo representa o mais importante avanço do CDH em relação à antiga comissão. Isto porque, ao contrário do órgão anterior, no qual apenas um grupo seleto de Estados era avaliado – seleção esta motivada mais por intrincadas relações políticas internacionais do que por critérios significativos – no RPU todos os Estados, inclusive os membros permanentes do Conselho de Segurança, devem submeter-se à avaliação a cada quatro anos. Em princípio, a própria lógica comunicativa do mecanismo, que inclui além dos relatórios uma sessão de três horas de perguntas (a qual precede o relatório final com recomendações), deve constranger os Estados a evitar táticas de evasão de temas sensíveis ou sobre os quais, por algum motivo, prefeririam não se pronunciar. Acredita-se que este mecanismo possa empoderar grupos de direitos humanos locais e subsidiar decisões de ajuda humanitária e cooperação internacional, possivelmente influenciando nas relações diplomáticas entre os países em alguns casos. O relatório brasileiro também aponta para a necessidade de o mecanismo fomentar a disseminação de boas práticas e o diálogo internacional.

Em atendimento ao calendário estabelecido, o Brasil entregou seu relatório governamental em fevereiro de 2008, após um debate com diversos órgãos setoriais, Legislativo e organizações não governamentais. O documento, por sua necessária concisão (máximo de 20 páginas) permite uma análise dupla: por um lado, possibilita uma compreensão sintética do atual estado da defesa dos direitos humanos no país e do esforço governamental e societário para a sua promoção nos últimos anos; por outro, permite captar de forma indireta quais temas, no vasto universo dos direitos humanos, são considerados mais relevantes pelos tomadores de decisão.

4.1 O relatório do Estado brasileiro: temas, avanços e desafios

Sinteticamente, observa-se no relatório estatal uma maior ênfase nos avanços, nas políticas públicas hoje em execução, nos planos recém-lançados e nos direitos econômicos, sociais

26. Os documentos encontram-se disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/BRSession1.aspx>>.

e culturais. Direito à alimentação, redução da pobreza e da desigualdade, universalização do ensino básico e do sistema de saúde pública são temas destacados.

Além desses temas, os direitos das mulheres, igualdade racial, terra, trabalho, tortura e execuções extrajudiciais, segurança, mortos e desaparecidos políticos, orientação sexual, povos indígenas, crianças e adolescentes, e pessoas com deficiência foram tópicos abordados. Em conjunto, estes assuntos formam aquilo que o Estado considera no presente as prioridades para uma política de direitos humanos. Cabe notar que, dos 15 assuntos, apenas cinco são coordenados pela SEDH. Entre os temas tradicionalmente ligados à questão dos direitos humanos que não foram priorizados sobressaem direitos civis e políticos, como a liberdade de expressão e religiosa, a administração e o acesso à justiça, e a participação política.²⁷ A menor ênfase nos direitos civis e políticos não é surpreendente, visto que os mesmos são costumeiramente considerados pelos países em desenvolvimento menos relevantes que os econômicos, sociais e culturais. Contudo, a seleção é congruente com a opção do Estado por enfatizar os avanços e as políticas públicas recentes, o que significa, numa análise dos últimos anos, dar maior espaço às conquistas sociais.

Os avanços legais e institucionais observados desde 1988 são também destaques. De fato, a partir da Constituição de 1988, que em si já marca a retomada de uma ordem jurídica de respeito aos direitos humanos, uma série de tratados internacionais foram ratificados, planos foram adotados – entre os quais se destaca o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) – e órgãos públicos de promoção e defesa de direitos foram instituídos – como a própria Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). No campo internacional destaca-se o “convite permanente” aos relatores da ONU e a participação brasileira no sistema interamericano de direitos humanos e no Mercosul. A isto se somam o fortalecimento do Ministério Público e uma maior participação social nas decisões governamentais, por meio da proliferação de conselhos e conferências em todos os níveis da Federação. Legislações específicas como a Lei Maria da Penha e o Estatuto da Criança e do Adolescente são ainda ressaltados como marcos da garantia dos direitos das mulheres e de crianças e adolescentes.

No que se refere às políticas públicas, o *Fome Zero*, e em especial o *Bolsa Família* é considerado o principal instrumento de combate à desnutrição, à pobreza e à desigualdade, temas nos quais o país mais avançou nos últimos anos. Outras políticas apontadas como fundamentais para a promoção dos direitos humanos incluem:

- a) saúde: a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa *Saúde da Família* e o programa para DST/AIDS;
- b) desenvolvimento agrário: o Plano Nacional de Reforma Agrária e o Programa *Nacional de Agricultura Familiar* (Pronaf);
- c) segurança pública: o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e o Programa *Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci);
- d) educação: o Programa *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos*, o Programa *Universidade para Todos* (ProUni) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e

27. Outros temas dignos de nota que não foram destacados são a cultura e o meio ambiente.

e) grupos específicos: o grupo móvel de combate ao trabalho escravo; a pensão vitalícia para os hansenianos que foram confinados em hospitais-colônia; o Programa *Brasil Sem Homofobia*; o Programa *Brasil Quilombola*; a Agenda Social Criança e Adolescente; e o *Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*.

É interessante que, com notáveis exceções como o SUS, a reforma agrária, o Pronaf e o Susp, as demais políticas citadas tiveram início a partir de 2003. Algumas, como o Pronasci e o PDE, são de implementação recente, constituindo-se em planos cujos resultados ainda não podem ser devidamente avaliados. Por um lado, é passível de crítica esta seletividade, que coloca em dúvidas se o relatório possui um caráter “de Estado” ou “de governo”.²⁸ Por outro lado, o fato reflete o quão recente é a preocupação do Estado com a problemática dos direitos humanos.

É possível afirmar que entre a promulgação da Constituição em 1988 e o lançamento do PNDH em 1996, os avanços foram mais circunscritos à legislação – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ratificação de tratados internacionais etc. Só a partir de então, lentamente, o país começa a observar a proliferação de políticas públicas de âmbito federal voltadas para a promoção dos direitos humanos – em especial os direitos econômicos, sociais e culturais.

Se a listagem das políticas públicas reflete avanços em andamento, indicando um processo de transformação em curso, o relatório não se furta de indicar alguns dados e indicadores de resultados já obtidos. Destacam-se no documento: a queda de 58,54% na extrema pobreza entre 1992 e 2006, que faz atingir a meta do milênio muito antes do prazo; a redução do desemprego, de 9,6% para 7,4% entre 2004 e 2007; a diminuição do número de mortes por arma de fogo, em 16,6%, devido ao Estatuto do Desarmamento; a queda da mortalidade infantil; a redução da desigualdade de renda; a diminuição do diferencial de renda entre homens e mulheres no mesmo segmento de trabalho e com características similares, de 66,3% em 1995 para 56,1% em 2005; o alcance de uma taxa de frequência escolar de 97,4% para a população entre 7 e 14 anos; a identificação de 3.562 comunidades quilombolas; o registro de 448.944 famílias beneficiadas pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária; a existência de 615 terras indígenas reconhecidas; a libertação de 27.645 trabalhadores escravos pelo grupo móvel de fiscalização; e o julgamento de 339 casos de mortos e desaparecidos políticos.

Apesar disso, o país reconheceu as suas deficiências com relação à coleta e à sistematização dos dados e informações necessários para a avaliação dos direitos humanos em território nacional. Para sanar esta deficiência, o governo propôs em 2007 a implantação de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos. Enquanto o sistema não se concretiza, entretanto, muitas áreas, em especial as relacionadas com a criminalidade e o sistema de justiça, permanecem carentes de informações abrangentes e fidedignas, baseando-se os gestores públicos e a sociedade civil em dados e pesquisas assistemáticas e pontuais.

E é exatamente nessas áreas menos abastecidas de dados que se colocam os principais desafios para a política dos direitos humanos no Brasil. Embora tais lacunas de dados sobre direitos civis, em comparação com informações sociais, sejam um fenômeno

28. Além da seletividade temporal, é questionável o fato da grande maioria de informações estar centrada em iniciativas do governo federal, em contraponto a avanços de outras esferas de governo ou mesmo da sociedade como um todo.

internacional,²⁹ revelam a precariedade do sistema de coleta de dados administrativos no país por instituições como a polícia, o Judiciário e o sistema prisional. E esta dificuldade se torna ainda maior no caso de violações como a tortura, o estupro e a violência doméstica. Apesar disso, sabe-se que apenas nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo 8.520 pessoas foram mortas pela polícia nos últimos cinco anos, e que a violência é a causa da morte de 68,2% dos jovens entre 15 e 24 anos. Não surpreendentemente, o Estado brasileiro reconhece que a violência, as organizações criminosas, a prática da tortura por agentes estatais e a superlotação nas prisões estão entre os principais problemas enfrentados pelos direitos humanos no país. Outras dificuldades reconhecidas são: a discriminação racial e para com os deficientes; a cultura patriarcal; a elevada desigualdade; a concentração fundiária; a baixa escolaridade; a qualidade dos empregos; a não abertura de arquivos da ditadura militar; e a homofobia. No campo dos desafios, para além da melhora do sistema de estatísticas públicas, verifica-se a necessidade de se aperfeiçoar a legislação relativa à proteção dos direitos da mulher e dos grupos LGBT; o fortalecimento da agricultura familiar e do agroextrativismo; o alcance das populações excluídas por parte das políticas públicas; a melhora da qualidade de ensino; o fortalecimento do diálogo social; e a promoção da cidadania plena aos povos indígenas.

4.2 A visão da sociedade civil e da ONU sobre os direitos humanos no Brasil

De forma geral, observa-se nos relatórios do sistema ONU e da sociedade civil uma maior ênfase nos problemas e desafios, nos casos recentes de violação dos direitos humanos e nos direitos civis. O relatório da sociedade civil é mais “plural”, no sentido de que há um grande número de organizações que contribuíram para sua elaboração, como Anistia Internacional, Human Rights Watch e Repórteres sem Fronteira; mas o do sistema ONU também apresenta alguma pluralidade, advinda do grande número de órgãos que enviaram relatórios parciais.³⁰ Observam-se em ambos os relatórios similitudes de temas observados, avanços reconhecidos e problemas apontados. Tortura, impunidade, violência policial, violência urbana e morte de defensores dos direitos humanos são temas específicos recorrentes.

É interessante notar que a própria nomeação dos temas mais gerais abordados revela por si só uma visão algo diferente do relatório brasileiro: há trechos denominados “vida, liberdade e segurança da pessoa”, “administração da justiça e domínio da lei”, “direito à privacidade, ao casamento e à vida familiar” e “liberdade de opinião e expressão”. Os direitos econômicos e sociais como um todo são tratados em apenas dois trechos, que se referem à “seguridade social e a um padrão de vida adequado” e “educação e cultura” – este último não consta do relatório da sociedade civil. Por um lado, a própria lógica de se centrar nos problemas e desafios é condizente com o maior número de linhas dedicadas aos direitos civis e às questões relacionadas à segurança e ao direito à vida, que são reconhecidas pelo próprio país como as áreas mais sensíveis. Por outro, novamente se revela a disparidade entre a concepção dos direitos humanos dos países em desenvolvimento, que dá maior importância aos direitos sociais, e aquela adotada pelos países “centrais”. No caso, tanto o relatório do sistema ONU como o da sociedade civil têm seus discursos pautados nesta última perspectiva.

29. Ver CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B.: **Exame dos Problemas dos Direitos Humanos por Meio da Estatística**. In: Direitos Humanos e Estatística: O arquivo posto a nu. São Paulo : Edusp, 2007.

30. Ambos os relatórios foram elaborados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e representam uma compilação das informações enviadas pelas instituições e organismos internacionais.

Sobre os avanços, os dois relatórios reconhecem que, ao menos no âmbito legal e institucional, verificou-se uma melhora significativa, com destaque para o reconhecimento constitucional dos direitos humanos e do direito à terra, a igualdade jurídica entre homens e mulheres, a legislação de combate à tortura e ao racismo e de proteção à criança e ao adolescente, bem como a elaboração do PNDH e a criação de órgãos tais como a SEDH. O relatório da sociedade civil ressalta ainda outros avanços neste campo, distinguindo a criação do Pronasci, o Estatuto do Desarmamento e o Programa *Brasil Sem Homofobia*. O relatório do sistema ONU enfatiza avanços na área de justiça (compensação de vítimas da ditadura, esforços de reforma do Judiciário e criação de cortes judiciais juvenis) e na área social (redução da mortalidade infantil, luta contra a pobreza, reconhecimento de comunidades quilombolas e o programa de HIV/AIDS).

Quanto aos problemas, entre o vasto rol de observações e sugestões, é recorrente a questão da distância entre a letra da lei e as práticas sociais. Ou, como coloca a Anistia Internacional, há um enorme *gap* entre o espírito das leis de proteção de direitos humanos – as quais, na sua avaliação, estão entre as mais progressistas na América Latina – e sua implementação. Nesse sentido, são criticados: a não incorporação desta legislação à prática do Judiciário, bem como a existência de legislação anterior em desacordo com os tratados assinados pelo país; a falta de senso de dever cívico e a corrupção que prejudicam toda a política de segurança; a impunidade e o apoio velado de autoridades à violência e à tortura policial; as execuções extrajudiciais; a violência (difundida e subnotificada) contra as mulheres; a existência de trabalho forçado na área rural; a impunidade generalizada de perpetradores de crimes contra os direitos humanos, hoje e durante a ditadura militar; os despejos forçados e violentos de populações urbanas e rurais; a insegurança e a violência provocadas por organizações criminosas; a superlotação e as condições insalubres nas prisões; a desigualdade de renda; a desigualdade de fato entre homens e mulheres; e a discriminação étnica. Por último, merece especial relevo a crítica feita pela sociedade civil, sob o título de “prioridade nacional chave”, à posição do Estado brasileiro que indicou a demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol como um exemplo positivo de atuação no campo de direitos indígenas, quando, na opinião das instituições que se manifestaram,³¹ a atuação estatal nesta matéria não tem sido efetiva na proteção da vida e da integridade física dos povos indígenas da área.

4.3 O relatório do Conselho de Direitos Humanos (CDH)

O relatório do conselho é basicamente uma ata do processo de revisão do Brasil, ocorrida no 9º Encontro do Conselho de Direitos Humanos. Está estruturado em uma apresentação por parte do país, seguida pelo diálogo entre os membros do conselho e as respostas brasileiras, e finaliza com as conclusões, recomendações e compromissos voluntariamente assumidos pelo Estado. De uma forma geral, destaca-se o aprova por parte dos Estados-Membros do conselho no que se refere ao relatório brasileiro, ressaltando a maneira franca e aberta com que o país apontou seus problemas. É importante sublinhar também o grande número de pedidos, por parte de países em desenvolvimento, de informações adicionais sobre programas e políticas específicas considerados como boas práticas, entre os quais: o Sistema Único de Saúde; o *Fome Zero* e o *Bolsa Família*; o Plano de Desenvolvimento da Educação e a virtual universalização do ensino fundamental; o programa de HIV/AIDS; a criação da SEDH, da Seppir e da SPM; a iniciativa de criar

31. Enviaram um relatório conjunto o Conselho Indígena de Roraima, a Rainforest Foundation – US, o Forest Peoples Programme, e o Indigenous Peoples Law and Policy Program, da Universidade do Arizona.

um sistema de indicadores em direitos humanos; e a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos. Este interesse expressa na prática o alcance de um dos objetivos do recente mecanismo de RPU, a saber, a troca de informações entre os países sobre suas experiências exitosas na promoção dos direitos fundamentais.

Quanto ao objetivo de influenciar os tomadores de decisão com base nas críticas e observações, obviamente o momento atual do mecanismo não permite uma avaliação. Entretanto, o Brasil assumiu perante o conselho a concordância com relação a uma série de recomendações, entre elas:

- a) continuidade dos esforços para a redução da pobreza e da desigualdade;
- b) intensificação das ações destinadas à resolução de questões sensíveis como as condições prisionais, a violência policial, a prática da tortura, a proteção dos defensores dos direitos humanos, a violência contra a mulher, os conflitos agrários e a impunidade para os envolvidos com a corrupção;
- c) estímulo ao estabelecimento de uma instituição de acordo com os princípios de Paris;³²
- d) ampliação do acesso à justiça e a melhoria do sistema judiciário como um todo;
- e) empenho na aprovação de projeto de lei (PL) que garanta o acesso dos cidadãos a informações públicas; e
- f) ampliação da escala da experiência na área de biocombustíveis baseados em produtos agrícolas não comestíveis e preservação do direito à alimentação.

Nas recomendações, bem como nas falas dos países-membros do conselho, observou-se novamente a distinção entre os focos de grupos de países ali representados. De um lado, países desenvolvidos – *e.g.* Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, França, Noruega e Canadá –, cujas observações se centravam em questões como corrupção, tortura, sistema prisional e de justiça criminal, proteção de testemunhas, liberdade de expressão, participação política e execuções extrajudiciais; de outro, países em desenvolvimento – como China, Malásia, Gana, Venezuela, Argélia, Guatemala e Síria –, cuja fala e recomendações trataram mais frequentemente de questões sociais como educação, saúde, pobreza, desigualdade, reforma agrária e, principalmente, direito à alimentação. Além disso, o discurso do primeiro grupo de países, via de regra, centrava-se mais em problemas, na citação de casos dramáticos de violação de direitos,³³ e apresentava maior volume de recomendações. O do segundo grupo tinha maior tendência ao elogio dos esforços empreendidos, à preocupação com violações de direitos de grandes

32. Os princípios de Paris foram adotados pela Resolução nº 48/134 da Assembleia Geral da ONU de 20 de dezembro de 1993. Referem-se basicamente à necessidade da criação, em cada Estado, de uma instituição independente, de caráter pluralista, formada por membros da sociedade civil, com mandato para submeter ao governo, ao Parlamento e à sociedade em geral opiniões, recomendações, propostas e relatórios relacionados à promoção dos direitos humanos, bem como chamar a atenção para casos de violação destes direitos.

33. Nessa questão particular, o discurso dos países ricos se aproxima das preocupações das ONGs internacionais contidas no respectivo relatório. Estas organizações tradicionalmente exercem um papel de monitoramento de casos específicos de violações e, não surpreendentemente, seus relatos sobre o Brasil para o CDH eram ricos em denúncias de ocorridos recentes, como o conflito entre indígenas e arroteiros na reserva Raposa Serra do Sol e a morte de 19 pessoas em ação encabeçada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro no Complexo do Alemão, em 27 de junho de 2007. Cabe notar que não é possível fazer com rigor o mesmo tipo de distinção entre ONGs de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento, pois as primeiras representam a maioria absoluta das contribuições enviadas, sendo poucas as observações de ONGs nacionais ou latino-americanas. Ainda assim, de forma geral, observa-se o mesmo fenômeno: maior preocupação com grandes coletividades e direitos sociais e maior reconhecimento dos avanços observados por políticas recentes.

contingentes populacionais – com destaque para a preocupação dos países africanos com a questão dos brasileiros afrodescendentes – e ao questionamento interessado sobre políticas recentemente implementadas.

Ao fim, verifica-se um consenso entre as diversas vozes presentes nos relatórios no que se refere aos avanços legais e institucionais observados pelo Brasil desde a promulgação da Constituição cidadã em 1988. Mas igual consenso verificou-se também quanto ao grande desafio de fazer tal legislação materializar-se nas práticas: tanto naquelas cujos agentes são funcionários do Estado, quanto as que se dão nas interações humanas cotidianas. Embora dito de forma geral este enunciado seja elementar, suas implicações para uma agenda brasileira de promoção dos direitos humanos é ampla: significa, sem menosprezar os avanços legais ainda a serem alcançados em algumas áreas, priorizar a implementação de políticas públicas que efetivamente solucionem os problemas diagnosticados.

Os problemas, assim como os desafios e os avanços, que são normalmente identificados de forma dispersa em cada política setorial, encontraram no processo da RPU uma sistematização coerente. Isto foi resultado do diálogo entre a secretaria responsável, em última instância, pela política de direitos humanos (SEDH), e os órgãos setoriais que implementam as políticas, em um contexto no qual o Estado se viu instigado, pela própria lógica da avaliação externa, a conceber uma visão mais abrangente e franca dos direitos humanos no país. Esta visão abandona uma conceituação negativa da política de direitos humanos – isto é, a política que cobre aqueles setores mais vulneráveis ou emergenciais que não são cobertos pelas políticas de saúde, educação, assistência etc. – por uma conceituação positiva – que engloba todas as políticas que concorrem para a promoção dos direitos humanos, devidamente elencadas e avaliadas com base naquilo que se considera serem os principais problemas e desafios que o país enfrenta nesta área.

5 Considerações finais

No período em análise, distinguem-se o aumento na execução do orçamento da Secretaria Especial dos Direitos Humanos em 2007, a consolidação de iniciativas sociais abrangentes para a promoção das políticas coordenadas pela SEDH, e a avaliação por parte do Conselho de Direitos Humanos da ONU da situação brasileira na área.

O aumento do orçamento liquidado pela SEDH deve ser inserido em uma conjuntura mais ampla de incremento do orçamento de outras áreas sociais num ano marcado por poucos problemas de contingenciamento de recursos. Porém, é fato que tal elevação no montante dos recursos aprovados entre 2006 e 2007 (60,5%) e a ampliação na relação orçamento disponível/orçamento executado aponta para o crescimento de importância da SEDH – e de suas políticas – nas prioridades governamentais, e revela uma maior eficácia na execução financeira dos programas. Este último ponto é fundamental para uma área relativamente nova da burocracia pública. Apesar disso, cabe ressaltar que o volume de recursos federais disponibilizados para a área é ainda insuficiente frente aos desafios que se impõem ao país.

Nesse contexto, parece mais significativa a coordenação da SEDH na elaboração das propostas que integram a Agenda Social, no tocante à defesa de direitos de crianças e adolescentes, das pessoas com deficiência, e de registro civil de nascimento. Primeiramente, esta articulação resultou na previsão de recursos cerca de 20 vezes superiores aos disponibilizados para a secretaria nas três áreas entre 2005 e 2007, o que minimiza o

ainda baixo orçamento que lhe é diretamente destinado. Segundo, amplia-se a atuação dos direitos humanos na estrutura federal como um todo, por meio do envolvimento de diversos órgãos em cada uma das iniciativas mencionadas. Isto atende à necessidade da SEDH atuar mais fortemente na articulação intersetorial, de forma a inserir a problemática dos grupos vulneráveis no desenho de todas as políticas públicas relevantes para estas populações, e não apenas naquelas cuja execução é de sua responsabilidade.

Por fim, o processo do mecanismo de revisão periódica do CDH/ONU, que teve início este ano, propiciou ao governo brasileiro a oportunidade de elaborar uma visão de Estado abrangente da sua política de direitos humanos, desprendida das “caixas” setoriais, apontando quais são, na ótica atual, os problemas, avanços e prioridades desta política. Para além da avaliação realizada pelos organismos internacionais, pela sociedade civil internacional e pelo CDH/ONU, espera-se que este processo sirva como um subsídio importante para a avaliação que necessariamente será feita na esfera pública nacional da política de direitos humanos, dentro da agenda das conferências de direitos humanos – cuja conferência nacional deverá se realizar em dezembro de 2008 – e da elaboração de um novo Plano Nacional de Direitos Humanos, previsto para 2009.