

Título	DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA
Autores (as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Ipea
Ano	2007 (n.14)
ISSN	1518-4285

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

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

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

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

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

1 Apresentação

A partir desta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o capítulo dedicado à análise das políticas na área de direitos humanos e cidadania passa a ter novo formato. Como as políticas de promoção da igualdade de gênero e de justiça e segurança pública serão tratadas em capítulos específicos, abre-se espaço para discutir de forma mais detalhada outros temas de destaque na conjuntura social e na agenda política do governo federal no campo dos direitos humanos e da cidadania, ampliando o foco das questões que afetam sua garantia universal e integral no país. Nossa expectativa é reforçar – e, em alguns casos, até mesmo incorporar – o acompanhamento sistemático das ações que visam a combater discriminações e violências, com especial ênfase no trabalho escravo, no trabalho infantil, no abuso e na exploração sexual de crianças e adolescentes e na homofobia, entre outros, assim como monitorar direitos consagrados no marco político-institucional brasileiro, especialmente os relativos a crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, grupos Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transgêneros (GLBTT) e povos indígenas.

Nesta edição, a primeira parte do texto destaca alguns fatos relevantes ocorridos no ano de 2006 e início de 2007. Na segunda, faz-se o acompanhamento dos programas e das ações implementadas em 2006 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Já a terceira traz uma reflexão a respeito da contextualização dos direitos indígenas no marco dos direitos humanos e da abrangência de uma política indigenista no país hoje. Por fim, a última seção faz breves considerações finais ao texto, com foco na atuação da SEDH em 2006.

2 Fatos relevantes

2.1 Sistema ONU de direitos humanos

Em junho de 2006, tiveram início as atividades do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão que colocou a temática dos direitos humanos em patamar de igualdade com as questões debatidas no âmbito do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social (Ecosoc).¹ O novo órgão é composto por 47 países, dentre os quais o Brasil, que foi o segundo mais votado para obter assento no conselho e assumiu a função de coordenador do Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe (Grulac).

1. O conselho substituiu a Comissão de Direitos Humanos, extinta no mês de março de 2006, e sua criação constitui a principal estratégia para o fortalecimento do sistema de promoção e defesa dos direitos humanos da ONU.

Na seção inaugural do conselho foi aprovada a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, após mais de dez anos em negociação.² O documento assegura aos povos indígenas usufruto de todos os direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e demais convenções sobre o tema, afirmando que eles são livres e iguais a todos os outros povos e têm o direito de participar ativamente da vida política, cultural, econômica e social de seu país. Entre os direitos estabelecidos na declaração estão ainda a autodeterminação plena, o direito à diferença, à autonomia e ao território. Esses princípios, apesar de constarem no documento, nunca foram consensuais entre os países e, embora a declaração tenha caráter apenas indicativo e não obrigatório, muitos países julgam que a livre determinação dos povos indígenas ameaça a soberania dos estados nacionais. O resultado final da votação reflete a controvérsia em torno desses pontos: excluindo-se os cinco países ausentes, dois votaram contra o texto (Canadá e Rússia), dez abstiveram-se (entre eles a Argentina) e trinta votaram a favor (entre eles o Brasil, que em princípio era contrário). A adoção do documento pela ONU depende ainda de aprovação pela Assembleia-Geral, o que não se deu, como inicialmente previsto, no segundo semestre de 2006 em decorrência de obstrução interposta pela delegação de Botsuana, em nome do Grupo de Estados Africanos, com apoio da Austrália, da Nova Zelândia, do Canadá e dos EUA.³

Já a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi aprovada na Assembleia-Geral, em dezembro, por consenso dos 192 estados-membros da organização. Qualificado pela organização como o “primeiro grande tratado sobre os direitos humanos do século XXI”, o documento tem como objetivo garantir às pessoas com deficiência o total gozo desses direitos, ressaltando a necessidade de que os países se abstenham de praticar discriminações contra elas e garantam medidas para melhorar a sua qualidade de vida, para que possam ter acesso à educação, a sistemas de saúde adequados, à informação e à locomoção sem obstáculos físicos. Um protocolo opcional à convenção dá a grupos e a indivíduos o direito de apresentar petições legais a um comitê de especialistas caso esgotem todas as vias legais em seus países para a solução de questões que contrariem os princípios estabelecidos no documento. A convenção teve como ponto de partida as propostas apresentadas pelos países-membros, por observadores das Nações Unidas e por representantes de organizações de pessoas com deficiência ao comitê *ad hoc* do Ecosoc criado em 2001. Após cinco anos de negociações, o texto foi aprovado no comitê em agosto de 2006. Com a aceitação pela Assembleia-Geral, a convenção tornou-se o tratado da área dos direitos humanos que mais rapidamente tramitou na história do direito internacional. O documento – que entra em vigor quando for ratificado por ao menos cem nações – ganhou adesão do Brasil e de outros oitenta países logo no primeiro dia de assinaturas, em março de 2007.

2. De fato, a primeira minuta do que seria a Declaração foi produzida em 1988, pelo Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias da ONU. Essa minuta sofreu um amplo processo de discussão, do qual participaram representantes governamentais, povos indígenas, ONGs e demais interessados, tendo sofrido inúmeras alterações até 1993, quando a revisão foi dada por encerrada e a Declaração passou a ser discutida na antiga Comissão de Direitos Humanos.

3. A aprovação do documento ocorreu finalmente em setembro de 2007, com 143 votos a favor, 11 abstenções e os votos contrários de EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

2.2 Conferências nacionais

As conferências nacionais na área dos direitos humanos constituem grandes momentos de “revisão” da política, em que se reúnem representantes dos movimentos sociais organizados de todo o país para debater os resultados das ações do governo e reivindicar e propor novas medidas. Em maio de 2006, realizaram-se três conferências nacionais da área: a I Conferência Nacional da Pessoa Idosa, a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e a X Conferência Nacional de Direitos Humanos.

A primeira foi organizada pela SEDH e pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e teve como tema a construção da rede de proteção e defesa da pessoa idosa no Brasil. As propostas para o aprimoramento das políticas públicas aprovadas ao final do evento incluíram: a elaboração de Planos de Atenção à Pessoa Idosa em todas as esferas de governo; a criação de conselhos do idoso em todos os municípios do país; a criação de ouvidorias, defensorias públicas, promotorias de Justiça, delegacias, juizados e varas especializadas na proteção e na defesa dos direitos da pessoa idosa em todo o território nacional; a garantia de inserção das famílias com idosos em situação de maior vulnerabilidade e risco social no cadastro único para o acesso a benefícios assistenciais, como o Bolsa Família; a instituição de mecanismos de proteção e assistência jurídica e psicossocial às pessoas idosas vítimas de abusos, maus-tratos e negligências; e a criação de um programa nacional de educação permanente e continuada para capacitar recursos humanos que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único da Assistência Social (Suas) e nos sistemas afins no trato com idosos, com ênfase nos cursos de gerontologia e de cuidadores. A variedade das propostas, bem como sua abrangência, evidenciam o caráter ainda incipiente dessa temática na agenda pública e o enorme esforço que hoje se demanda da sociedade brasileira para a promoção dos direitos de um contingente cada vez mais expressivo da população.

Já a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, organizada pela SEDH e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), discutiu os rumos e as estratégias para a promoção da acessibilidade, questão atualmente tida como nodal para a efetiva participação dessas pessoas na vida do país.⁴ As principais deliberações da plenária foram: criação de uma instância fiscalizadora de controle social do Decreto nº 5.296/2004 – que, entre outras coisas, estabelece diretrizes para a efetivação do direito de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida – e promoção de ações nos âmbitos dos governos federal, estaduais e municipais, em parceria com a sociedade, para viabilizar a oferta de todos os bens e serviços com desenho universal, de modo que sejam acessíveis a toda a população.

Finalmente, a X Conferência Nacional de Direitos Humanos realizou-se após um intervalo inédito de dois anos desde o primeiro encontro, em 1995. Tendo retomado o processo de organização que caracterizou sua história nesse período, a conferência foi convocada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com organizações da sociedade civil atuantes na

4. A respeito do tema acessibilidade e de sua inclusão na agenda do governo federal, ver a edição nº 10 deste periódico.

área.⁵ Dentre as reivindicações formuladas na carta “Compromisso de defensores e defensoras de direitos humanos” destacam-se: a aprovação da Lei de Responsabilidade Social; a criação de uma Rede Nacional de Combate à Violência Letal Juvenil; a criação de uma Secretaria de Política Indigenista; a aprovação do Projeto de Lei (PL) que institui a união civil entre pessoas do mesmo sexo; a garantia de mecanismos de extinção progressiva dos manicômios e efetivo cumprimento da reforma psiquiátrica; a não-criminalização de pessoas e movimentos defensores de direitos humano; e a revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), com participação ampliada da sociedade. Essa variada pauta de reivindicações reflete a diversidade temática que mobiliza a luta pelos direitos humanos no país hoje e enfatiza o apelo pela retomada de uma linha de atuação que contemple o caráter abrangente desses direitos, especialmente em relação a grupos sociais específicos e aos direitos econômicos, sociais e culturais – questão central nas críticas que os movimentos sociais da área têm formulado ao governo federal nos últimos anos.

2.3 Dificuldades para efetivação dos direitos das pessoas com deficiência

Eventos pequenos, mas significativos, que lograram ser noticiados em 2006 trouxeram a público as dificuldades que as pessoas com deficiência encontram para efetivar os direitos conquistados e levar adiante sua inclusão integral na sociedade brasileira. O primeiro deles diz respeito à decisão de um juiz de São Paulo que, na ação de indenização por danos morais à família de criança com Síndrome de Down contra escola particular que havia recusado sua matrícula, favoreceu a escola. Embora a requerente tivesse se limitado a pedir indenização por danos morais, a própria escola não negou a obrigação legal de efetivação da matrícula, afirmando somente que em razão de seu pouco tempo de existência não fora possível implementar sistema pedagógico capaz de atender crianças com deficiência. Na sentença final, no entanto, o juiz afirmou que as escolas particulares estão desobrigadas de receber alunos com deficiência, fazendo interpretação equivocada da legislação vigente acerca da educação inclusiva.

Em reação a essa decisão judicial, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) fez um alerta às escolas e aos conselhos de direito para o efetivo cumprimento da legislação nos estabelecimentos regulares de ensino, sejam públicos ou privados. Em seu alerta, o Conade lembra às escolas que insistem em declarar que não estão preparadas para a educação de pessoas com deficiência que devem se capacitar para cumprir a obrigação legal de promoção da efetiva inclusão educacional. Reforçou ainda que esse é um pré-requisito para a concessão da licença de funcionamento pelo Ministério da Educação.

Outra decisão da Justiça que teve impacto negativo no usufruto dos direitos das pessoas com deficiência foi aquela tomada por uma juíza de Ribeirão Pires (SP), que deu a uma operadora de planos de saúde o direito de recusar como cliente um bebê

5. A organização do evento contou com apenas um representante do Estado, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, tendo a SEDH participado apenas como convidada. A retomada do esquema tradicional de organização do evento deu-se após os conflitos observados na IX Conferência, que havia sido convocada pela SEDH para debater a configuração do Sistema Nacional de Direitos Humanos. Na ocasião, os representantes dos movimentos sociais formularam críticas veementes aos rumos e às prioridades que a SEDH estabelecia para a política de direitos humanos no país. Para maiores detalhes sobre a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, ver a edição nº 9 deste periódico.

com Síndrome de Down. Também nesse caso, o Conade redigiu Moção de Apoio de nº 02/2006 ao Ministério Público de São Paulo, que, cumprindo seu papel constitucional de fiscal da lei e guardião da cidadania, recorreu da decisão da juíza. A alegação do Ministério Público teve por base a proibição a essa discriminação prevista na Lei nº 9.656/1998, que dispõe sobre os planos e os seguros privados de assistência à saúde. O texto do Conade também repudia qualquer tipo de discriminação praticada por operadoras de planos de saúde. Contra a decisão da juíza também se manifestaram o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) em carta aberta à população.

2.4 Descompassos na agenda política sobre o tema da criminalidade juvenil

As informações de gestão do sistema socioeducativo brasileiro indicam que a maior parte das unidades de atendimento ainda não dispõe de um projeto pedagógico em sintonia com a doutrina da proteção integral a crianças e a adolescentes presente no arcabouço legal do país, estando pautados quase que exclusivamente pelo caráter reclusivo-punitivo. Para enfrentar este e outros problemas, o governo federal instituiu, em julho de 2006, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), visando a reordenar o atendimento socioeducativo, a unificar as políticas para a execução das medidas no país e a estabelecer um conjunto de diretrizes voltadas à reinserção social e produtiva de adolescentes em conflito com a lei.⁶

Cabe observar, contudo, que o início da estruturação e da implementação do Sinase coincidiu com a retomada do debate sobre a redução da maioridade penal e maior rigor no tratamento dos crimes cometidos por adolescentes, sinalizando uma clara ambivalência na sociedade brasileira sobre a melhor forma de conduzir o problema da criminalidade juvenil. Em realidade, o aumento da criminalidade e o envolvimento de menores de 18 anos em crimes violentos – fatos amplamente divulgados e explorados pela mídia – vêm abalando a convicção de parte da sociedade de que a política de proteção deva substituir a política de repressão. Prova disso é o fato de que há várias propostas hoje em tramitação no Congresso Nacional relacionadas à temática, todas elas surgidas ou resgatadas em meio às discussões sobre a necessidade de um “pacote de segurança pública” para o país.⁷

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal aprovou recentemente, em maio de 2007, o substitutivo do senador Demóstenes Torres (DEM-GO) a uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que reduzia, sem restrições, a maioridade penal no país de 18 para 16 anos. De acordo com o substitutivo aprovado por 12 votos a 10, a redução da maioridade penal em dois anos ocorrerá somente nos casos de crime hediondo e dos crimes equiparados, como tráfico, tortura e terrorismo. Pela proposta, a redução será praticada apenas se um laudo técnico, elaborado por uma junta designada pelo juiz, atestar a capacidade de entendimento do adolescente em relação ao ato ilícito praticado. O cumprimento da pena deverá ser em local distinto daquele em que estiverem detidos os maiores de 18 anos, com a substituição por medidas socioeducativas no caso de o adolescente não

6. O novo marco regulatório será mais detidamente apresentado na seção “Acompanhamento da política e dos programas”, adiante neste capítulo.

7. Para maiores detalhes sobre essas propostas, ver o capítulo “Justiça e segurança pública” desta edição.

ter praticado crimes definidos como hediondos. Por se tratar de Emenda à Constituição Federal, o texto ainda terá de ser votado em dois turnos no plenário do Senado antes de ser encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados. Se aprovada sem mudanças, a proposta será promulgada, afetando diretamente o projeto socioeducativo para o adolescente em conflito com a lei que o Executivo federal busca fortalecer por meio do Sinase.

3 Acompanhamento da política e dos programas

A SEDH tem desempenhado a dupla função de mobilizar o governo federal para a incorporação da temática dos direitos humanos ao desenho das políticas públicas setoriais e, ao mesmo tempo, apoiar ações estratégicas implementadas pelos governos estaduais e municipais e por organizações da sociedade civil. No entanto, por dispor de um capital político pouco expressivo, se vê fragilizada para efetivar a atuação propositiva junto aos outros órgãos federais e, por contar com recursos financeiros, técnicos e materiais limitados, também enfrenta muitos obstáculos para desenvolver ações eficazes de combate às violações de direitos ainda presentes na sociedade brasileira atual.

Não obstante, em 2006, sob o comando de um novo secretário, a SEDH reelaborou sua agenda, buscando um diálogo mais aberto com representantes das organizações da sociedade civil, o que favoreceu o debate sobre as prioridades da área. Nesse contexto, temas como a educação em direitos humanos, a coordenação de uma política nacional e a proteção a defensores de direitos humanos ganharam relevância, apesar de não ter ocorrido nenhuma inovação nos programas e nas ações existentes. Com a recuperação do *status* ministerial (ocorrida em dezembro de 2005), as ações tomaram novo impulso. A estratégia administrativa de centralizar a análise dos processos de prestação de contas dos convênios firmados impulsionou o desempenho da secretaria. Além disso, foi possível ampliar em cerca de 8% a força de trabalho do órgão em relação ao ano anterior. Em geral, no entanto, a atuação da SEDH permanece caracterizada pela pulverização de iniciativas de fôlego limitado, executadas por convênios com outros entes sem mecanismos de controle e monitoramento suficientes e, em alguns casos, sem marco legal definido, o que compromete sua eficácia.

Do ponto de vista da execução orçamentária, o desempenho da SEDH em 2006 foi mediano, para o que contribuíram fatores em grande medida alheios ao próprio órgão. A secretaria contou com recursos autorizados de cerca de R\$ 123 milhões, mas a cota de limite orçamentário efetivamente disponibilizada atingiu R\$ 113,5 milhões, valores bastante modestos diante da magnitude dos problemas e das diversidades de situações a serem equacionadas. Ademais, houve empecilhos à liberação integral dos recursos provenientes de cooperação com a União Européia⁸ e à liberação tardia dos recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA),⁹ com o que o nível geral de execução orçamentária atingiu 70% dos recursos efetivamente disponíveis.

8. Dos R\$ 7,5 milhões doados pela União Européia para financiar a ação Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário, do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos da SEDH foram liberados apenas 26,5%, em 2006. O restante ficou condicionado a uma auditoria independente a ser realizada em 2007.

9. Cerca de R\$ 17 milhões, ou quase um terço dos recursos autorizados ao FNCA, foram disponibilizados na forma de crédito aditivo no último dia do exercício, inviabilizando a utilização dos recursos em 2006 e comprometendo a realização dos convênios previstos.

3.1 Enfoques específicos

A SEDH implementa iniciativas para a promoção e proteção dos direitos de vários grupos tradicionalmente sujeitos a violações no Brasil. Este é o caso dos programas e ações voltados para crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, vítimas e testemunhas de crimes sob ameaça, defensores de direitos humanos, pessoas submetidas ao trabalho escravo e grupos GLBTT, que serão objeto de discussão nesta seção. A tabela a seguir informa o volume de recursos despendidos nessas áreas em 2005 e 2006.

TABELA 1

Execução orçamentária da SEDH e do FNCA por agrupamento de programas segundo públicos específicos (2005-2006)

(Em reais constantes*)

Públicos**	2005			2006		
	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)
Criança e adolescente	71.373.827	34.173.355	47,9	50.251.240	30.622.589	60,9
Pessoas com deficiência	4.547.792	3.037.676	66,8	6.304.955	5.683.460	90,1
Idosos	2.266.122	728.204	32,1	200.000	130.000	65,0
Vítimas e testemunhas de crimes ameaçadas	12.434.596	12.343.497	99,3	12.166.995	12.009.223	98,7
Defensores de direitos humanos	1.200.000	1.171.724	97,6	500.000	499.927	100,0
Pessoas submetidas ao trabalho escravo	729.755	479.141	65,7	200.000	200.000	100,0
Grupos GLBTT	1.956.000	1.752.073	89,6	7.019.087	6.221.271	88,6
Total	94.508.184	53.685.670	56,8	76.642.277	55.366.470	72,2

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Os valores de 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE.

** Estão agrupados nas categorias apresentadas na tabela os seguintes programas/ações executados pela SEDH: Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei; Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Erradicação do Trabalho Infantil; e Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional (criança e adolescente); Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência e Nacional de Acessibilidade (pessoas com deficiência); Proteção Social Especial (MDS)/Apoio a Ações de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa (idosos); Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (vítimas e testemunhas de crimes ameaçadas); Direitos Humanos, Direitos de Todos/Proteção a Defensores de Direitos Humanos (defensores de direitos humanos); Erradicação do Trabalho Escravo (MTE)/Atendimento ao Trabalhador Libertado de Trabalho Escravo e Capacitação de Recursos Humanos para a Prevenção e a Repressão ao Trabalho Escravo (pessoas submetidas ao trabalho escravo); e Direitos Humanos, Direitos de Todos/Apoio a Serviços de Prevenção e Combate à Homofobia (grupos GLBTT).

Nota-se o predomínio de recursos despendidos com crianças e adolescentes, que corresponderam a cerca de 65,8%, em 2005, e 55,3%, em 2006, do total dos recursos executados para os grupos considerados. Destaca-se também a forte queda nos recursos autorizados para os idosos, que apesar de representarem em 2006 apenas 8,8% dos valores de 2005, ainda tiveram uma execução de apenas 65%. Também perderam recursos em 2006 as ações voltadas aos defensores de direitos humanos e às pessoas submetidas ao trabalho escravo que, contudo, foram executadas na integralidade. Outro programa com significação orçamentária é o de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas de crimes que, apesar de atender a relativamente poucas pessoas, tem alto custo de implementação. A boa notícia fica por conta dos programas voltados às pessoas com deficiência que tiveram, em 2006, recursos autorizados superiores em 36,8% aos do ano anterior e ainda com maior grau de execução. Igualmente positivo foi o desempenho da ação voltada aos grupos GLBTT que, apesar de recente, já dispõe de recursos em volume expressivo. Cabe destacar, no entanto, que grande parte desses recursos foram obtidos por meio de emenda parlamentar à proposta orçamentária do Executivo.

3.1.1 Crianças e adolescentes

O principal saldo de 2006 no âmbito da promoção e da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes resultou da articulação interinstitucional promovida pela SEDH junto a outros órgãos governamentais e não governamentais para definição de diretrizes e parâmetros para o atendimento a esta parcela da população brasileira em algumas áreas. Nesse contexto, o lançamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), já referido anteriormente, é uma das iniciativas de destaque. Lançado em julho de 2006, o Sinase resultou de um processo de discussão iniciado em 2002, envolvendo diversas áreas do governo federal, entidades de atendimento a crianças e a adolescentes e operadores do Sistema de Garantia de Direitos.¹⁰

Em linhas gerais, o governo federal estabeleceu por meio do Sinase parâmetros pedagógicos, arquitetônicos, de financiamento e de gestão para orientar a configuração de um sistema nacional integrado de medidas socioeducativas. De um ponto de vista mais amplo, o Sinase também pretende efetivar uma política que contemple os direitos humanos e transforme a problemática realidade do sistema socioeducativo brasileiro, que hoje atende algo em torno de 40 mil adolescentes e é marcado por problemas como: superlotação das unidades de internação; inadequação das instalações e das condições de manutenção e limpeza; ausência de integração dos programas sociais em uma rede de atendimento aos internos; capacitação insuficiente dos profissionais que atuam nessas unidades; falta de acesso dos internos à defesa técnica satisfatória (insuficiência de plantões institucionais de varas e promotorias especializadas, ausência de defensores públicos em quantidade e com capacitação adequada); atendimento centralizado nas capitais e nos grandes municípios, dificultando o contato do adolescente com sua família e a comunidade de origem; insuficiente atuação dos conselhos estaduais e municipais de direitos; e ausência de atendimento qualificado aos egressos do sistema.

O novo marco regulatório tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais em direitos humanos, em especial, os da área de direitos das crianças e dos adolescentes, dos quais o Brasil é signatário. Entre outras coisas, o Sinase estabelece: *i)* atribuições e responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais no atendimento aos adolescentes infratores; *ii)* recomendações sobre o funcionamento geral dos centros para adolescentes e a vinculação das escolas das unidades de internação ao sistema formal de ensino de cada estado; *iii)* parâmetros para construção e gestão pedagógica no atendimento socioeducativo de modo que sejam atendidos, em cada unidade, um número máximo de quarenta jovens, com acesso à educação, à cultura e aos cursos profissionalizantes; e *iv)* a prioridade das medidas em meio aberto sobre as restritivas da liberdade.¹¹

10. A proposta foi organizada no início de 2004 e debatida com especialistas em seminário realizado ao final do ano. Entre 2005 e 2006, o documento esteve sujeito a ajustes e aprimoramentos até ser finalmente publicado. Em paralelo à construção do Sinase, foi elaborado o Projeto de Lei (PL) de Execução das Medidas Socioeducativas a partir de uma proposta da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP). O PL também foi finalizado em 2006, mas até junho de 2007 ainda não havia sido enviado ao Congresso Nacional.

11. Essa orientação atende aos princípios humanitários, mas também econômicos, uma vez que a internação custa em média R\$ 4 mil por mês, por pessoa, enquanto no meio aberto o custo unitário mensal não chega a R\$ 400. Essa diretriz exige uma mudança radical no perfil atual de atendimento socioeducativo, pois as medidas mais restritivas têm sido largamente usadas em detrimento de outras, como a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade.

Outra medida de relevo adotada em 2006 foi a aprovação, no mês de dezembro, do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, elaborado pelo Conanda e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas).¹² Seu principal objetivo é fazer valer o direito fundamental de crianças e adolescentes crescerem e serem educados no seio de uma comunidade e de uma família, de preferência sua família original. Alguns dos principais desafios a serem enfrentados na sua implementação são: a prevenção do abandono de crianças e adolescentes, especialmente por meio da estruturação dos programas de apoio sociofamiliar; o enfrentamento à violência doméstica; e a efetivação das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dentre outros.

No caso das crianças e dos adolescentes que já apresentam ruptura de vínculos com suas famílias, o plano prevê o reordenamento das instituições que oferecem programas de abrigo, defendendo a profissionalização dessas entidades e dos cuidadores, e a observância dos dispositivos e dos princípios do ECA para esse tipo de atendimento. Está prevista também a desinstitucionalização e a construção de alternativas ao abrigamento de crianças e adolescentes. Estipula-se ainda a estruturação de ações para romper com os padrões culturais e com os procedimentos relativos à adoção, enfatizando a busca ativa de adotantes para adolescentes ou crianças maiores de dois anos, grupos de irmãos, afrodescendentes, meninos e meninas com alguma deficiência ou vivendo com o HIV, dentre outras características apresentadas pela população infanto-juvenil abrigada. O período estimado para a implementação do plano é de nove anos (2007-2015) e estão previstas ações de médio, curto e longo prazos, bem como outras de caráter permanente a serem desenvolvidas neste período.

Ainda no âmbito da garantia do direito à convivência familiar, cabe ressaltar o aperfeiçoamento dos serviços da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (ReDesap). Estima-se que cerca de 40 mil crianças e adolescentes desapareçam por ano no Brasil, sendo que entre 10% e 15% dos casos permanecem não resolvidos por longos períodos de tempo e, às vezes, essas crianças e adolescentes jamais são reencontrados. Em 2006, a SEDH firmou convênio com vários estados para o aparelhamento das Delegacias Especializadas de Proteção a Crianças e Adolescentes, com o objetivo de consolidar o cadastro nacional de desaparecidos. Ressalta-se ainda que foi publicada, em janeiro de 2006, a Lei nº 11.259/2005, que determina a investigação imediata do desaparecimento após notificação aos órgãos competentes, os quais deverão comunicar o fato, também imediatamente, aos portos, aos aeroportos, à Polícia Rodoviária e às companhias de transportes interestaduais e internacionais. O objetivo é criar mecanismos para evitar possíveis deslocamentos dos desaparecidos e facilitar sua localização. Até o advento da lei, esta busca só começava cerca de 24 horas ou 48 horas depois da notificação do desaparecimento na delegacia, o que diminuía suas chances de sucesso.

12. O plano foi elaborado com base no documento "Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária", resultante dos trabalhos da Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (criada em outubro de 2004) e de contribuições advindas de uma consulta pública realizada sobre a "versão preliminar" entre junho e julho de 2006.

A articulação interinstitucional também permitiu a implementação de algumas medidas importantes no âmbito do combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, tais como: *i)* a realização de três campanhas nacionais e duas campanhas internacionais, em parceria com outros ministérios, o Poder Legislativo, o segmento empresarial e as organizações internacionais e a sociedade civil; *ii)* a integração do Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes ao Disque 100, com funcionamento nos sete dias da semana – incluindo feriados – e contando com um sistema que permite o registro e acompanhamento *on-line* das denúncias;¹³ e *iii)* a elaboração de um plano para combater a pedofilia *on-line* e a pornografia infantil na internet, a ser colocado em consulta pública ainda em 2007.

Destaque-se ainda que, em agosto de 2006, durante a V Reunião das Altas Autoridades do Mercosul em Direitos Humanos, foi anunciado o lançamento de uma campanha conjunta e bilíngüe (português e espanhol) de promoção dos direitos de crianças e adolescentes nos países do Mercosul e associados. O grupo de trabalho (GT) permanente da Campanha *Niñ@ Sur* estabeleceu como prioridade três temas: combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, erradicação do trabalho infantil e aprimoramento da justiça penal juvenil. O GT contará com uma base de dados legislativa comum entre os países e políticas públicas conjuntas. O primeiro tema de atuação será a exploração sexual de crianças e adolescentes, com destaque para a situação das cidades fronteiriças dos países, espaços onde o problema é mais grave.

Finalmente, importa destacar que, ao longo de 2006, foram estabelecidos parâmetros para a formação continuada dos operadores do Sistema de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essa iniciativa é de fundamental importância, na medida em que as capacitações dependem, em grande parte, de parcerias com fundações e universidades públicas, que oferecem cursos permanentes para conselheiros de direito – muitos deles na modalidade de ensino a distância – no âmbito do Projeto “Escola de Conselhos”, integrante da iniciativa Pró-Conselho Brasil. Esta rede capacitou, em 2006, 5.921 profissionais.

3.1.2 Pessoas com deficiência

Os dois programas sob responsabilidade da SEDH para pessoas com deficiências, em 2006, foram Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência e o Programa Nacional de Acessibilidade. No primeiro, as principais realizações foram, além da I Conferência Nacional, a capacitação de 28.658 profissionais atuantes na área e a implantação de cinco novos Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência nos estados e municípios – atingindo 21 estados e 119 municípios com conselhos instalados.

No Programa Nacional de Acessibilidade, os recursos foram investidos no apoio a seis projetos para pessoas com restrição de mobilidade e deficiências e na capacitação e especialização de 2.180 técnicos e agentes sociais em acessibilidade. Outros resultados da atuação do governo federal na área foram a regulamentação da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e a assinatura do Decreto do Cão-Guia, que aprova a permissão de acesso e permanência de deficientes visuais com cães-guia em locais públicos e privados. Cabe destacar ainda a instalação do Comitê de Ajudas

13. Tais medidas resultaram no aumento do número de atendimentos – de uma média de 20 para 48 denúncias diárias, totalizando cerca de 11,9 mil denúncias em 2006, contra 5,2 mil registradas em 2005.

Técnicas,¹⁴ com a finalidade de apresentar propostas de políticas públicas, estruturar as diretrizes desta área de conhecimento, realizar levantamento dos recursos humanos que trabalham com o tema, e detectar os centros regionais de referência em ajudas técnicas, objetivando a formação de rede nacional integrada, entre outros.

Atendendo ao disposto no Decreto nº 5.296/2004, que torna obrigatória a acessibilidade dos *sites* governamentais a pessoas deficientes visuais, a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) organizou, em outubro, curso para capacitar *webdesigners* dos sítios oficiais com o objetivo de tornar todas as páginas do governo acessíveis.¹⁵ O curso, que considera as normas internacionais e brasileiras, foi promovido em parceria com a Acessibilidade Brasil, responsável pelo primeiro avaliador em língua portuguesa, o DaSilva.

Outra ação relevante implementada em 2006 foi a constituição da Câmara Técnica sobre Concursos Públicos, que promoveu discussão aprofundada entre operadores do direito, realizadores de concurso e representantes do movimento de pessoas com deficiência sobre a lei que prevê reserva de 5% a 20% de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos. O descumprimento dessa lei tem gerado uma série de ações judiciais, impetradas pelos Ministérios Públicos Federal e Estaduais e por cidadãos, contra as instituições públicas. Na seqüência das atividades da Câmara Técnica, foi constituído grupo de trabalho para produzir um documento que oriente os órgãos da administração pública que encomendam concursos e as instituições que os promovem.

3.1.3 Idosos

Em 2006, após a realização da I Conferência Nacional, a SEDH promoveu, em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), o IV Encontro Nacional de Conselhos do Idoso com o objetivo de debater as deliberações da conferência e estabelecer as prioridades de um plano estratégico para a estruturação da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa.

Dentre os pontos de destaque na pauta de mobilização desta área, está a questão da discriminação e da violência. Em 2006, a secretaria deu seqüência à implementação do Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa, lançado no final de 2005, com o objetivo de promover o cumprimento do Estatuto do Idoso e do Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento, da ONU, de 2002. Nesse sentido, a SEDH apoiou ações de prevenção e enfrentamento à violência contra a pessoa idosa no âmbito do Programa Proteção Social Especial, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Na implementação do plano estão previstas, ainda, a criação de Centros de Apoio à Prevenção e ao Enfrentamento a Violência contra Idosos, atividades de capacitação de gestores públicos, de gestores de instituições de longa permanência e de representantes do movimento social, além de pesquisas e estudos que permitam o aperfeiçoamento da ação estatal. Uma nova versão do Plano Nacional está em fase final de elaboração e terá validade para o período 2007-2010.

14. Ajudas técnicas são instrumentos, equipamentos ou tecnologias adaptados ou especialmente desenvolvidos para melhorar a funcionalidade das pessoas com deficiências, como, por exemplo, cadeiras de roda, bengalas, próteses, corrimãos, pisos táteis, sinais sonoros, rampas, elevadores adaptados etc.

15. O número exato de *sites* governamentais acessíveis ainda não é conhecido. Segundo a organização Acessibilidade Brasil, que já identificou 3 mil *sites governamentais*, apenas vinte deles estão acessíveis.

3.1.4 Vítimas e testemunhas de crimes

Em 2006, 891 pessoas (envolvendo testemunhas que colaboram em procedimentos criminais e seus familiares) foram atendidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) da SEDH, que engloba o programa federal e 17 programas estaduais.¹⁶ De forma sigilosa, o programa presta proteção em local seguro e fornece moradia, acompanhamento psicossocial e jurídico, serviços médicos, educação e bolsa de trabalho. Em casos especiais, é providenciada inclusive a mudança da identidade das pessoas sob proteção. Para atingir esses objetivos, a SEDH desenvolve articulação com várias instituições públicas (como secretarias de justiça, Judiciário e Ministério Público estaduais) e organizações não governamentais, parceiras na constituição de uma rede solidária de proteção a essas pessoas.

Outra ação do programa busca apoiar os 14 Centros de Atenção a Vítimas de Crimes (CAVC) instalados nos estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraíba, São Paulo e Santa Catarina e nas cidades de Belo Horizonte (MG), Santa Maria (RS), Porto Alegre (RS) e Olinda (PE). Destinados ao amparo jurídico, social e psicológico de vítimas que não são consideradas como testemunhas legais de inquérito ou processo criminal, cada centro tem capacidade média de atendimento de 250 pessoas por ano, o que resulta numa capacidade potencial instalada para atendimento a 3.500 vítimas de crimes.

3.1.5 Defensores de direitos humanos

Em 2006, 19 defensores de direitos humanos foram protegidos pelo Estado brasileiro. Contando com recursos escassos e uma equipe técnica de apenas duas pessoas em nível nacional – que deve monitorar as ações desenvolvidas nos três estados onde o programa está implantado em caráter-piloto (Pará, Pernambuco e Espírito Santo) e responsabilizar-se pelas ocorrências nos demais – a SEDH pouco pode avançar na cobertura devida a esse grupo social, apesar dos riscos presentes em cada local.

No âmbito dos programas estaduais, houve pequenos avanços. No Pará – primeiro estado a aderir à proposta –, a coordenação estadual do programa identificou 14 pessoas ameaçadas, das quais 13 em situação de risco em dez municípios. Em Pernambuco, houve demora na implementação do programa; o principal resultado foi a elaboração de um diagnóstico situacional dos defensores de direitos humanos no estado, que apontou a existência de pessoas ameaçadas não apenas pelo envolvimento em conflitos agrários, mas também pela pistolagem, pela corrupção e pela grilagem de terras, entre outros. No Espírito Santo, apesar de previstas, as ações ainda não foram implementadas, tendo seu início sido reprogramado para julho de 2007.

16. O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) está implantado nos seguintes Estados: AC, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, PR, RJ, RS, SP e SC. Nos Estados onde não está disponível, as pessoas são atendidas diretamente pelo programa federal, implementado pela SEDH. A decisão pela inclusão no programa cabe a um conselho local, que deve avaliar a configuração de situação de risco e respeitar indicação do Ministério Público, atestando a importância da testemunha para a elucidação de crimes pela Justiça.

3.1.6 Pessoas submetidas ao trabalho escravo

A SEDH é um dos órgãos responsáveis pelo Programa Erradicação do Trabalho Escravo, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).¹⁷ Em 2006, 15.745 trabalhadores rurais vítimas ou potenciais vítimas do trabalho escravo foram atendidos por projetos apoiados pela SEDH em áreas que são foco de aliciamento de mão-de-obra para trabalho escravo, em particular alguns municípios das Regiões Norte e Nordeste e do estado do Mato Grosso. Esses projetos são desenvolvidos em parceria com órgãos públicos estaduais ou em convênio com organizações não governamentais via *Balcões de Direitos*, que oferecem serviços de assessoria jurídica, fornecimento de documentos básicos e acesso à informação sobre direitos e os riscos das promessas enganosas dos aliciadores de mão-de-obra. Outra linha de ação da Secretaria é o apoio a organizações que implementam projetos em escolas rurais, visando a introduzir o tema do trabalho escravo contemporâneo em sala de aula e na comunidade, bem como capacitar professores, alunos e líderes locais na identificação de aliciadores e na multiplicação de informações sobre direitos e cidadania no meio rural.

3.1.7 Grupos GLBTT

As ações relacionadas ao Programa Brasil Sem Homofobia – realizadas por 61 convênios firmados com entidades da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais – ganharam fôlego com os recursos obtidos por meio de emendas parlamentares, que propiciaram a criação de mais trinta Centros de Referência de Prevenção e Combate à Homofobia, os quais, somados aos 15 já existentes, formam uma rede presente em todas as capitais e nos municípios-pólos do interior do país. Também foram instalados núcleos de pesquisa em sete universidades federais (MA, PB, MT, MG, GO, DF, AP) e uma estadual (Ilhéus/BA) para a investigação sobre diversidade sexual, realização de capacitação e projetos conjuntos com a comunidade, além de atendimento, quando necessário. A articulação MEC/SEDH garantiu, em 2006, a seleção de 15 projetos para capacitação de professores da rede pública sobre diversidade sexual, com previsão para o seu desenvolvimento em 2007.

Outras ações relevantes incluíram a realização de três grandes encontros nacionais (o I Seminário Nacional Afro-GLBT, o VI Seminário Nacional de Lésbicas e o II Congresso Nacional da ABGLT) e a condução de pesquisas nas Paradas do Orgulho Gay de São Paulo, Porto Alegre, Manaus e Maceió para identificar o perfil da população GLBTT brasileira. Finalmente, o projeto Direitos Humanos GLBTT no Mercosul definiu uma articulação do movimento GLBTT brasileiro com os demais países da região para estimular a discussão sobre as políticas de combate à homofobia e fomentar a troca de experiências entre os países.

3.2 Estratégias gerais

3.2.1 Cumprimento de determinações do sistema interamericano

No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, cabe ressaltar que, em março de 2006, o Brasil recebeu, pela primeira vez, a Corte Interamericana, que realiza

17. Segundo dados do MTE, em 2006 foram realizadas 106 operações de fiscalização pelos auditores do órgão em 206 fazendas. Dessas operações resultaram a libertação de 3.390 trabalhadores. Para maiores detalhes sobre outras ações federais de combate ao trabalho escravo, ver a edição nº 10 deste periódico.

sessões itinerantes nos países-membros para reforçar o compromisso político com o respeito aos direitos humanos e com a atuação do Tribunal Regional.

Em relação aos casos que tramitam contra o Brasil no sistema, destacam-se os seguintes andamentos e medidas adotadas pelo Estado brasileiro:

- Caso Ovelário Tames:¹⁸ o Estado brasileiro estruturou cinco ações em 2006: uma homenagem simbólica em memória da vítima; a lotação de dois defensores públicos da União na cidade de Boa Vista; a implementação do Projeto Balcão de Direitos (da SEDH); a indenização dos familiares (em R\$ 90 mil); e o reconhecimento público da responsabilidade internacional do Estado.
- Caso Damião Ximenes:¹⁹ em agosto de 2006, a Corte Interamericana definiu-se pela responsabilização do Estado brasileiro, neste que foi o primeiro caso julgado contra o país. Foram determinados: o pagamento de indenização pecuniária a familiares da vítima; a conclusão do processo judicial interno para julgar os responsáveis pelo crime; e a continuidade no desenvolvimento de programas de capacitação de profissionais envolvidos no atendimento à saúde mental.
- Caso Gilson Nogueira:²⁰ segundo caso contra o Brasil a ser julgado na Corte Interamericana, o assassinato do advogado Gilson Nogueira começou a ser analisado em audiência pública no início de 2006. O país já vem cumprindo as determinações estipuladas em 2005, que incluíam: a indenização à família; a conclusão das investigações; e a implementação de uma política nacional de proteção aos defensores de direitos humanos.
- Caso da explosão da fábrica de fogos de artifício:²¹ em sessão ordinária da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA), o Estado brasileiro propôs iniciar negociação de solução amistosa com os petionários. Deverão ser referidas no acordo as providências necessárias para evitar novas explosões na região onde ocorreu o episódio, o que inclui alternativas de subsistência para a comunidade local, já que grande parte dela vive da fabricação clandestina de fogos de artifício.

3.2.2 Indenizações a familiares de mortos e desaparecidos políticos

Por meio da Lei nº 9.140/1995 (posteriormente modificada pela Lei nº 10.536/2002) o Estado brasileiro reconheceu os abusos cometidos por seus agentes durante a ditadura militar e se comprometeu a pagar indenizações aos familiares de mortos e desaparecidos políticos no período de 1961 a 1988. Entre dezembro de 1995 e novembro de 2006, funcionou a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos

18. O caso diz respeito ao assassinato do jovem indígena macuxi Ovelário Tames, de 17 anos, ocorrido em 1988. Levado para a delegacia de Normandia/RR, o rapaz foi espancado e torturado, tendo falecido em decorrência de múltiplas fraturas e estrangulamento. Seis policiais civis participaram da morte do jovem, mas durante seis anos, nenhum procedimento administrativo ou inquérito policial foi aberto para apurar o ocorrido e nenhum dos autores foi responsabilizado pelo crime.

19. O caso se refere à morte de Damião Ximenes, portador de transtorno mental, falecido em 1999, vítima de maus-tratos quando internado em um hospital psiquiátrico privado conveniado ao Sistema Único de Saúde, no município de Sobral, Estado do Ceará.

20. O caso do assassinato do advogado Gilson Nogueira, ocorrido em 1996, em Macaíba, no Rio Grande do Norte, está relacionado à falta de investigação policial. Quando foi assassinado, Nogueira, advogado do Centro de Direitos Humanos e Memória Popular do Rio Grande do Norte, estava denunciando a ação de um grupo de extermínio conhecido como "Meninos de Ouro", formado por policiais civis da alta cúpula do Estado.

21. O caso diz respeito à morte de 64 pessoas vítimas de uma explosão em uma fábrica clandestina de fogos de artifício, no município de Santo Antônio de Jesus, na Bahia, em 1998.

Políticos – inicialmente vinculada ao Ministério da Justiça e ao final do período à SEDH – que analisou pedidos envolvendo 467 vítimas e deferiu 221 processos, dos quais grande parte já foi indenizada. Essas indenizações, que têm caráter especial e não excluem outras cobranças na Justiça, envolvem quantias que variam entre R\$ 100 mil e R\$ 150 mil e são pagas em parcela única. Em 2006, a SEDH pagou indenizações a 17 famílias de mortos e desaparecidos políticos, tendo gasto um total de R\$ 1,85 milhão, valor cerca de 2,4 vezes inferior ao registrado em 2005 (R\$ 4,35 milhões). Estes gastos devem ir diminuindo ao longo do tempo até, finalmente, cessarem.

3.2.3 Educação em direitos humanos

Em dezembro de 2006, foi finalizada a revisão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), após intenso processo de discussão e difusão da proposta preliminar que ocorreu desde 2005.²² Ao longo do ano foi realizada a capacitação dos Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e de profissionais da educação básica, sob forma de parceria entre a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC, a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) da SEDH e os 14 estados com projetos aprovados em edital. Essa iniciativa alcançou um público de 7.927 pessoas e constitui o primeiro passo para a elaboração dos planos estaduais.

Para ampliar o debate em torno do tema e garantir um intercâmbio entre gestores, pesquisadores, educadores e especialistas, foi realizado no final de agosto de 2006 o I Congresso Interamericano de Educação em Direitos Humanos. Promovido pela SEDH, MEC, Ministério da Justiça e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), teve a participação de 750 pessoas – incluindo representantes de 12 países – interessadas na reflexão sobre o papel da Educação em Direitos Humanos (EDH) na sociedade contemporânea e na análise de experiências significativas desenvolvidas por diferentes atores nacionais e internacionais. Outro avanço foi a constituição dos grupos de trabalho “Cultura e Educação em Direitos Humanos” e “Materiais Didáticos em Direitos Humanos”, no âmbito do Mercosul e dos países associados.

3.2.4 Outras ações

As ações agrupadas na tabela 2 foram selecionadas dentre aquelas que integram os Programas Gestão da Política de Direitos Humanos e Direitos Humanos, Direitos de Todos. Embora sejam bastante variadas, têm como eixo o acesso aos mecanismos e aos serviços que possibilitam o exercício da cidadania e a difusão dos valores ligados aos direitos humanos. De antemão, é importante registrar que, em 2006, foram gastos cerca de R\$ 7 milhões com essas ações. Esse valor correspondeu a 83% dos recursos autorizados e foi consideravelmente superior aos R\$ 2,7 milhões despendidos em 2005.

Os *Balcões de Direitos* prestam serviços de orientação jurídica, mediação de conflitos e informações em direitos humanos por meio de quarenta postos cobrindo 78 municípios de 13 Unidades Federativas, com capacidade de atendimento para 161,7 mil pessoas em 2006. Desde 2003, a iniciativa tem sido focalizada em públicos específicos, tais como indígenas, quilombolas, trabalhadores vítimas ou potenciais vítimas do trabalho escravo, pessoas em regiões de fronteira, pescadores, acampados e

22. Para maiores detalhes sobre a proposta do PNEDH, ver a edição nº 9 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

assentados rurais, população ribeirinha e atingidos por barragem. Ainda que o número de beneficiados seja menor que o dos anos anteriores, quando os Balcões eram implantados nas periferias das grandes cidades, houve uma ampliação importante do foco das ações, incorporando populações marginalizadas no acesso a serviços do Estado.

TABELA 2

Execução orçamentária da SEDH com ações selecionadas de promoção dos direitos humanos (2005-2006)

(Em reais constantes*)

Programas	2005			2006		
	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)
Balcões de Direitos	1.146.021	1.037.268	90,51	2.147.621	1.984.621	92,41
Apoio à Capacitação em Direitos Humanos	1.302.296	1.041.837	80,00	1.513.379	1.439.541	95,12
Apoio a Centros de Referência em Direitos Humanos	447.990	137.318	30,65	875.000	450.000	51,43
Apoio à Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e Fornecimento de Documentação Civil Básica	312.551	170.930	54,69	250.000	250.000	100,00
Apoio a Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos	260.459	208.367	80,00	0	0	0,00
Sistema Nacional de Informações em Direitos Humanos	20.837	0	0,00	10.839	10.839	100,00
Disque Direitos Humanos	52.092	0	0,00	700.000	0	0,00
Publicidade de Utilidade Pública	250.150	80.628	32,23	2.783.000	2.714.693	97,55
Capacitação de Agentes Públicos em Temas Transversais	225.218	4.309	1,91	131.011	131.011	100,00
Total	4.017.615	2.680.657	66,72	8.410.850	6.980.705	82,99

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Os valores de 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE.

Quanto ao *apoio à mobilização nacional para o registro civil de nascimento e ao fornecimento de documentação civil básica* registra-se o fornecimento de 14,4 mil documentos, em 2006. A atuação da SEDH nessa área compreendeu a instituição do Prêmio Direitos Humanos “Santa Quitéria do Maranhão”, para estimular práticas municipais pró-erradicação do sub-registro, a realização da campanha nacional de sensibilização em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Rede Globo e a intensificação da mobilização junto ao Ministério da Saúde (nas áreas da saúde da criança e da saúde mental) e ao MDS (Programas Bolsa Família e Centros de Referência da Assistência Social – Cras).

BOX 1

A campanha nacional para o registro civil de nascimento

No Brasil, o índice de crianças sem registro de nascimento após seu primeiro ano de vida ficou em torno dos 11,5%, de acordo com dados do IBGE, de 2005. Em 2002, o índice nacional era de 20,9%. A redução verificada no período está diretamente ligada à mobilização nacional para o registro civil de nascimento liderada pela SEDH, em parceria com governos estaduais e municipais, com várias organizações da sociedade civil e com organismos internacionais.

Iniciada em outubro de 2003, a campanha é norteadada pelo Plano Nacional para o Registro Civil e busca estimular a participação de todos os municípios do país, com distribuição de manuais aos prefeitos, secretários municipais de saúde, alfabetizadores do Programa Brasil Alfabetizado, conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente e conselheiros tutelares. Essa mobilização também tem estimulado ações de sucesso na erradicação do sub-registro: em 2006, o município de Barreirinhas, no Maranhão, atingiu o índice de apenas 3,61% da população local sem registro de nascimento, índice inferior ao de 6% que a SEDH tem como referência para considerar erradicado o sub-registro. Em 2005, o município de Santa Quitéria, também no Maranhão, foi a primeira cidade brasileira a comemorar a erradicação do sub-registro de nascimento entre seus cidadãos.

(Continua)

(Continuação)

Apesar dos avanços, o sub-registro ainda persiste, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, sendo preocupante o fato de que, em muitos casos, essa situação se mantenha até a vida adulta. Estima-se que sejam cerca de 3 milhões os brasileiros adultos sem registro de nascimento no país, ou seja, sem a documentação que é porta para acessar os direitos da cidadania. Algumas das dificuldades mais críticas para o enfrentamento dessa situação são: *i*) a inexistência, na maioria dos estados, de formas de compensação que garantam sustentabilidade ao registro civil gratuito; *ii*) a falta de informação estatística sobre o número e a localização dos brasileiros não registrados; e *iii*) a ausência de compatibilização entre os sistemas de informações do IBGE e do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM – e Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos – Sinasc).

Finalmente, cabe ressaltar que a ação Disque Direitos Humanos não foi executada nos dois últimos anos, embora constasse da programação. Concebido como um importante instrumento de detecção de violações por meio de denúncias, o serviço havia sido implantado em 2004, mas foi desativado no mesmo ano. Dada a falta de definição de projeto técnico e de estrutura adequada de proteção às vítimas das denúncias recebidas, uma nova proposta ainda não foi desenvolvida. Já o Sistema Nacional de Informações em Direitos Humanos ainda está em fase inicial de implantação na SEDH. É relevante notar o limitado volume de recursos alocados à ação desde 2005 (quando não houve execução), um indicativo de que o projeto, ainda que de importância estratégica na formulação de políticas na área, vem enfrentando dificuldades em seu desenvolvimento.

4 Tema em destaque

Povos indígenas e direitos humanos: desafios para a política indigenista brasileira

Os direitos indígenas são um caso especial dos direitos humanos que circunscrevem duas questões complexas: como os direitos étnicos se inserem no marco dos direitos humanos e qual o valor da idéia de direitos especiais relacionados ao conceito de “indígena”? Essas questões são cruciais, pois os direitos étnicos têm base coletiva, o que difere dos problemas inerentes a outros direitos, cujas premissas são nucleadas pela idéia de indivíduo. Outra questão próxima é a da autodeterminação e da autonomia, problema específico das “sociedades indígenas” no contexto de delimitação de espaços sociais no âmbito do Estado territorial moderno.

O cerne dessas questões é que esses estados se concebem ideologicamente como uma comunidade homogênea de indivíduos iguais que organiza políticas de desenvolvimento para realizar o ideal de integração. As desigualdades podem ser combatidas, mas as diferenças e as diversidades culturais não se encaixam bem no modelo. Especialmente problemática é a presença concomitante de interações sociais cujos vínculos culturais e jurídicos são diferenciados. Ainda mais complicado é dizer que essas interações se dão em espaços territoriais distintos e específicos, na mesma sociedade nacional. Toda essa complexidade torna opaca a percepção sobre os direitos humanos dos povos indígenas e abre espaço, por exemplo, para justificar as pressões econômicas que motivam invasões de terras indígenas.

Também é difícil o tratamento dado aos grupos indígenas a partir da afirmativa de que são minoritários, pois, se de fato o são, as justificativas e as razões relacionam-se à história de violências e à despopulação mais ou menos intencionada causada pelas relações assimétricas com sociedades dominantes. Diferentemente de outras “minorias”,

as sociedades “indígenas” são autóctones, mas, em grande número de vezes, foram objeto de violência e conquista dos invasores europeus. A proteção de seus direitos hoje é uma forma atenuante para a restituição de direitos perdidos, até mesmo o da soberania e da territorialidade tradicional pré-cabraliana.

É importante considerar que há o reconhecimento por parte dos institutos dos direitos humanos – embora com muitas divergências de interpretação e de ênfases – de que os indivíduos se vinculam entre si e com o mundo em padrões singulares de interação cultural e social, e que a base para o reconhecimento dos direitos da diversidade étnica é histórica. No Brasil, essa concepção formou-se ao longo do século XX e consolidou-se na Constituição Federal de 1988, que consagra os direitos dos indígenas à sua cultura, aos seus costumes e aos seus territórios (artigos 231 e 232). Também está cristalizada, de certa forma, nas políticas públicas que tratam da questão indígena em suas múltiplas dimensões (etnodesenvolvimento, saúde, educação, segurança alimentar etc.) e garantem a implementação de ações de proteção social e qualidade de vida.

4.1 Caracterização geral da questão indígena no Brasil

O termo “indígena” tem muitas definições, mas pode ser utilizado para referir-se aos descendentes dos habitantes originais – no sentido de precedentes à invasão européia – e que possuem traços de identidade cultural distintos dos demais grupos populacionais e em grande parte ligados a tradições pré-coloniais. Até recentemente, pertencer a um grupo indígena implicava uma identidade com referências de ordem territorial, isto é, a consciência de pertencimento a um território ou a manutenção de ligações tradicionais e culturais com esse território. Hoje, esse conceito incorpora outras dimensões, bastando considerar que alguns grupos ainda habitam territórios específicos, enquanto outros se misturam às populações não-indígenas, mantendo poucos traços diferenciadores. Genericamente, pode-se entender por questão indígena todos os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais que emanam da presença desses povos – ou etnias – em meio a segmentos populacionais da cultura brasileira hegemônica, com os quais eles mantêm diversas modalidades de relacionamento.

No Brasil, os indígenas representam não mais que uma pequena minoria da população (0,4%). São constituídos por mais de 734 mil pessoas, 180 línguas, 220 grupos diferentes, vivendo em 628 terras (aproximadamente 12,8% do território nacional) e em cerca de 3.400 aldeias e comunidades. Dessa população, aproximadamente 350 mil estariam em áreas rurais e 384 mil em áreas urbanas de todo o território nacional, embora os deslocamentos populacionais dificultem uma medida mais precisa (em termos dos dados administrativos da Funasa/MS, as populações indígenas em territórios indígenas somam mais de 410 mil). Há, ainda hoje, quarenta povos isolados.

Como se pode inferir, as condições em que vivem essas populações variam enormemente em termos da situação socioeconômica e também cultural. Por razões históricas, elas adquirem os estigmas associados às ideologias evolucionistas e racialistas e sofrem marginalização econômica e social. Em geral, as sociedades indígenas são caracterizadas por pobreza, convívio com situações de desnutrição, exposição a riscos e agravos na sua situação sanitária e de saúde e baixa escolaridade. A tabela 3 aponta a proporção de pobres na população brasileira e a compara com a pobreza indígena.

TABELA 3

Proporção de pobres da população indígena e brasileira por região

Brasil e grandes regiões	Proporção de pobres pop. não indígena	Pobre indígenas	Pobreza indígena urbana	Pobreza indígena rural
Brasil	15,5	38,4	14,7	64,3
Norte	24,7	61,8	21,8	72,9
Nordeste	30,4	36,4	20,6	62,2
Sudeste	7,9	13,7	9,6	42,1
Sul	7,6	27,1	11,8	51,7
Centro-Oeste	9,0	41,0	12,5	57,6

Fonte: Censo Demográfico 2000 (IBGE).

As medidas de renda devem ser vistas com cautela especial para as populações indígenas, mas as necessidades que advêm dos contatos mais ou menos intensos com segmentos da sociedade nacional já criam pressões importantes para uso de moeda por parte daquelas populações e justificam comparações, mesmo que cuidadosas. Consta-se que a situação de pobreza é muito mais grave para as populações indígenas, em especial a rural. Todavia, observa-se que a pobreza entre indígenas autodeclarados das regiões urbanas também é alta.

Muitos consideram que os padrões culturais e sociais relativizariam a pobreza entre os indígenas, argumentando que as populações tradicionais e rurais têm facilidades na obtenção de alimentos, com atividades de extração, coleta e caça. Esses argumentos são importantes e conhecidos na literatura. Não obstante, as condições de vida dessas populações devem ser contextualizadas para torná-las comparáveis. O fato é que a situação das populações indígenas é de desproteção, seja pela desorganização dos modos de subsistência tradicionais – advinda do contato e das pressões ocasionadas pelas frentes de expansão da sociedade nacional brasileira –, seja pela insuficiência de políticas especialmente direcionadas, seja ainda pela posição subalterna dos indígenas nas relações econômicas, a constante violência a que são submetidos e as tentativas – muitas vezes exitosas – de expropriação de seu território por parte de grupos das populações nacionais. O resultado final é que ser indígena significa uma alta probabilidade de se encontrar em situação de privação material ou pobreza extrema.

No âmbito da saúde, a situação também é delicada. O perfil da morbidade indígena é marcado por alta incidência de infecções respiratórias e gastrointestinais agudas, malária, tuberculose, Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), desnutrição e doenças preveníveis por vacinas. Naquelas localidades onde o relacionamento com as comunidades não indígenas é mais estreito, nota-se, também, o aparecimento de novos agravos à saúde, relacionados às mudanças nos modos de vida. Assim, problemas como hipertensão arterial, diabetes, câncer, alcoolismo, depressão e suicídio são cada vez mais frequentes. As principais categorias de doenças referidas nos atendimentos prestados nos Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (Dsei) são as doenças infecciosas e parasitárias, representando 35,8% das consultas, seguidas pelas doenças respiratórias, que corresponderam a 29,8%.²³ A tuberculose representa uma taxa de incidência quase cinco vezes superior à encontrada na população nacional não indígena. Outro grave problema de saúde das populações indígenas, em especial da Amazônia Legal, é a malária. Dados da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) também indicam a presença

23. Informações relativas ao ano de 2002, o último com dados detalhados por Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei).

da desnutrição, que é a sexta causa (8,9%) isolada de morte, embora esteja associada à mortalidade por outras patologias, como diarreia, desidratação e pneumonias. Tanto é assim que o obituário por desnutrição praticamente coincide com o causado por diarreias e pneumonias, chegando a 45% nos menores de 1 ano e a 75,8% nos menores de 5 anos.

A tabela 4 indica as dificuldades de acesso à educação, sendo a escolaridade média indígena sistematicamente inferior à dos demais grupos populacionais. Também aqui a interpretação deve ser cuidadosa. Os objetivos de escolarização indígena devem ser exaustivamente discutidos no quadro dos direitos à diversidade e à proteção social, já que esta, e mesmo a alfabetização, podem ser danosas do ponto de vista social e cultural. No entanto, a comparação também aqui é útil, pois revela um quadro de desigualdades étnicas no acesso a algumas capacidades relevantes no dinamismo das relações das sociedades indígenas com a sociedade nacional abrangente.

TABELA 4

Brasil e grandes regiões – Anos médios de estudo por cor e etnia*

Brasil e grandes regiões	Branca	Negra	Indígena	Outros
Brasil	7,1	5,0	4,4	7,3
Norte	6,5	4,8	3,0	5,9
Nordeste	5,8	4,0	4,6	5,0
Sudeste	7,5	5,6	5,8	7,4
Sul	6,9	5,2	4,7	7,3
Centro-Oeste	7,4	5,5	4,7	7,5

Fonte: Censo Demográfico 2000 (IGBE).

Nota:* Inclui pessoas de 15 anos ou mais de idade.

4.2 Alguns resultados das políticas públicas indigenistas

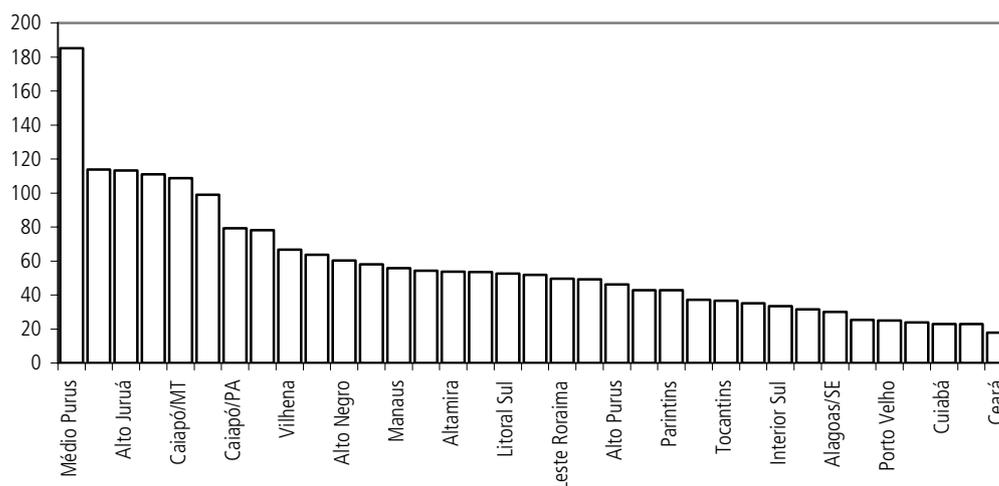
Algumas medidas têm sido implementadas para melhorar as condições de vida das sociedades indígenas, embora as ações públicas nesta área enfrentem, em geral, situações de desprestígio e de insuficiência de recursos dos mais variados tipos. Esses problemas não se referem apenas às ações especificamente voltadas para as sociedades e economias tradicionais, mas a um contínuo desprezo e secundarização de direitos sociais e humanos na agenda política. Não obstante, devem-se ressaltar alguns resultados de políticas de proteção e desenvolvimento social para este grupo da população brasileira em anos recentes. Serão apontados, com bases nas informações disponíveis, resultados no campo da educação, da saúde indígena e da regularização dos territórios indígenas, deixando de lado as ações de segurança alimentar, meio ambiente, desenvolvimento de atividades econômicas, entre outras, que acontecem por iniciativas do governo e da sociedade civil.

No campo educacional, o Censo Escolar 2006 aponta a existência de 2.423 escolas funcionando nas terras indígenas em praticamente todos os estados da Federação (exceção ao Piauí e ao Rio Grande do Norte), atendendo a aproximadamente 174 mil estudantes (mais de 80% deles no ensino fundamental). Do total de escolas, 53,1% estão vinculadas aos municípios e 45,9% diretamente às Secretarias Estaduais de Educação. Nessas escolas estão presentes 10.200 docentes e a maioria deles (90%) é indígena. Entre os professores, 13,2% têm ensino superior, 64,8% têm o ensino médio, 12% têm o fundamental completo e 9,9% não concluíram o ensino fundamental. Das escolas, 1.818 (78,3%) ministram o ensino em língua indígena, o

que indica que nos outros 21,7% a língua indígena não é protagonista na realidade escolar. Também é importante apontar que menos da metade das escolas indígenas (41,5%) contam com recursos didáticos especificamente adequados, o que demonstra a insuficiência dos materiais organizados e elaborados a partir de currículos diferenciados, da premissa da interculturalidade e da valorização de conhecimentos e saberes específicos. Embora esses sejam pontos críticos sobre a qualidade das ações educacionais voltadas às populações indígenas, deve-se ressaltar a intensificação dos esforços de cobertura escolar. O número de escolas indígenas cresceu 74% entre 1999 e 2006 e apenas poucos estados (Espírito Santo, Paraíba e Mato Grosso do Sul) registraram diminuição neste período. De outra parte, o crescimento na oferta de unidades escolares nos estados do Acre, Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco, Roraima e São Paulo foi superior à média nacional.

Na área da saúde, o indicador mais utilizado é o da mortalidade infantil, que declinou de 96,8 por 1 mil nascidos vivos em 1998 para 55,7 por 1 mil, em 2002. Contudo, é importante notar que o coeficiente de mortalidade infantil para os povos indígenas se apresenta extremamente elevado quando comparado com o de crianças não indígenas: na população em geral, a taxa de mortalidade infantil era de 27,8 por 1 mil nascidos vivos, em 2002. Faz-se necessário apontar que as situações são bastante diversas entre as sociedades indígenas, como se depreende do gráfico 1, que apresenta as taxas de mortalidade infantil dos 34 Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (Dsei), em 2002. O maior coeficiente registrou-se no Dsei Médio Purus, onde chegou a 185,2 óbitos por 1 mil nascidos vivos, e o menor, no Dsei Ceará, com 17,8 por 1 mil. A tendência de queda da mortalidade infantil na população indígena não é uniforme para todos os Dseis, pois alguns apresentam tendência ascendente, como é o caso dos Dseis Amapá, Norte do Pará, Alto Solimões, Vale do Javari, Caiapó/MT, Leste de Roraima, Manaus, Médio Purus e Ianomâmi.

GRÁFICO 1
Brasil – Mortalidade infantil reportada por Dsei (2002)



Fonte: Funasa/MS.

No que diz respeito à regularização das Terras Indígenas (TI), a Constituição Federal de 1988 garante o direito originário, imprescritível e permanente dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, cabendo ao Estado identificar e demarcar essas áreas.²⁴ Atualmente, a Fundação Nacional do Índio (Funai) reconhece cerca de 611 TI no território brasileiro, das quais 488 estão minimamente delimitadas (em processo de demarcação, já demarcadas ou efetivamente registradas), perfazendo cerca de 12,4% do território brasileiro. As 123 restantes ainda estão em estudo, mas ainda restam por ser pesquisadas numerosas referências a terras presumivelmente ocupadas por índios. No entanto, o processo de regularização dos territórios vem ocorrendo em ritmo lento, especialmente por causa da contestação dos critérios empregados na demarcação de limites realizada pela Funai.²⁵ Além disso, existe um grande número de ações relacionadas à demarcação de terras tramitando na Justiça, e os processos muitas vezes terminam com a decretação da reintegração de posse aos invasores e com a ordem de despejo aos índios. É preciso considerar, ainda, que a demarcação das TIs impõe a organização de ações para garantir o respeito aos seus limites e evitar as situações de exploração econômica indevida, além da estruturação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico adequado às especificidades das TIs e aos interesses das comunidades indígenas.

4.3 Novos desafios para a política indigenista brasileira

Além das questões ligadas à proteção social e à garantia do direito à territorialidade tradicional, atualmente estão sendo cada vez mais politizadas as demandas dos povos indígenas pela revisão da legislação – sobretudo o Estatuto dos Povos Indígenas e a legislação sobre exploração mineral e recursos hídricos – além de reivindicações por autonomia, que não podem ser percebidas como alheias ao debate a respeito da democracia e da cidadania. Ademais, o avanço de empreendimentos econômicos nas proximidades das terras indígenas e os impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início de 2007, também vêm adquirindo relevância entre as questões que mobilizam politicamente as comunidades. Esse quadro variado de temas aponta para mudanças substantivas nas preocupações das lideranças indígenas, bem como para a necessidade de institucionalização da representação política das sociedades indígenas e de estabelecimento de mecanismos institucionais que possibilitem sua participação nas decisões que lhes dizem respeito.

Um avanço significativo neste sentido foi a instalação, em 2006, da Comissão Nacional de Política Indigenista (que conta com 13 representantes do governo, 12 indígenas e duas ONGs indigenistas). A comissão é provisória e tem como objeto principal preparar a instalação do Conselho Nacional de Políticas Indigenistas. A iniciativa foi uma resposta à demanda pela organização e articulação dos diversos órgãos federais que trabalham com os povos indígenas e constitui um marco importante para o exercício da participação política das comunidades indígenas.

24. Embora os índios detenham a posse e o usufruto exclusivo das riquezas existentes em suas terras, elas constituem patrimônio da União e são juridicamente reconhecidas como bens públicos de uso especial.

25. Em 1996, o Decreto nº 1.775 introduziu o princípio do contraditório no processo de reconhecimento de terras indígenas, o que possibilita a contestação dos estudos demarcatórios da Funai ainda na fase administrativa. Para maiores detalhes sobre o tema da regularização de terras indígenas, ver a edição nº 11 deste periódico.

A nova presidência da Funai, empossada no início de 2007, comprometeu-se com a concretização de alguns princípios básicos na condução da política indigenista, dentre eles a idéia do protagonismo das sociedades indígenas e a necessidade de maior coordenação das políticas de saúde e educação. A julgar pelas primeiras propostas de redesenho do Plano Plurianual (PPA 2008-2011) de governo e de reforma da Funai, bem como pelo encaminhamento do plano de cargos e salários do órgão, a ampliação das responsabilidades do governo na gestão das políticas de proteção social (saúde, educação, segurança alimentar, meio ambiente etc.) será um dos pontos políticos de maior relevância nos próximos anos. Na realidade, a proposta data de anos anteriores, quando grupos de trabalho interministeriais apontaram a necessidade de melhor articulação dos programas e das ações de governo voltadas para as populações indígenas, estabelecendo-se um comitê gestor para tal finalidade. Na ocasião, também se sugeriu que a articulação entre as políticas deveria se estender ao território, garantindo momentos de articulação global das diversas políticas nas comunidades e com participação indígena. Ambas as propostas – não implementadas na ocasião – são desafios importantes, pois grande parte dos recursos financeiros para proteção social são geridos por outros ministérios.

Outro ponto a ser enfatizado é o da relação da dinâmica demográfica com as políticas públicas. Essas políticas – ainda que insuficientes – e as contínuas estratégias de luta dos grupos indígenas permitiram certa recomposição demográfica: entre algumas sociedades, o crescimento está entre 3% e 5% ao ano. Tal fenômeno amplia os desafios, pois implica um número cada vez maior de crianças sujeitas a condições de riscos de saúde (a começar pela necessidade de cuidados à gravidez e ao parto), gera necessidades de educação adequada à diversidade cultural (o número de crianças em idade escolar é crescente) e pressiona o sistema econômico (a segurança alimentar é um dos principais problemas das sociedades indígenas).

Outra questão relevante refere-se ao fenômeno da auto-identificação e do movimento pelo reconhecimento de identidades étnicas. O reconhecimento das populações indígenas não aldeadas como objeto de política pública indigenista obrigará não apenas à reorganização da provisão de serviços e assistência, ou seja, à formulação de mecanismos de acesso aos direitos por parte das populações indígenas urbanas, mas também a uma nova postura do próprio órgão indigenista. Embora o fenômeno tenha sido reconhecido na Conferência Indígena em abril do ano passado, ainda não se verificaram desdobramentos efetivos, pois isto envolve todo um processo de delimitação de critérios e construção de novos instrumentos institucionais. Apesar dessas dificuldades, o novo presidente da Funai pretende tratar essas identidades com instrumentos de políticas públicas de inclusão e reconhecimento de direitos.

Pode-se dizer, enfim, que começam a se consolidar novas posturas do Estado brasileiro em relação às populações indígenas. No entanto, deve-se apontar as fortes contradições ainda presentes nas políticas federais, especialmente explícitas na baixa alocação de recursos para a área e nas dificuldades enfrentadas na garantia do direito ao território. Dessas questões sobressai, de um lado, a necessidade do poder público intervir de forma coerente e articulada, de maneira que garanta direitos básicos, em especial os direitos econômicos, sociais e territoriais, para uma parcela específica da população brasileira. De outro lado, fica evidente a importância de se deixar às sociedades indígenas o exercício da participação política e da criatividade cultural.

Esse equilíbrio difícil na atuação e nas funções do Estado justifica a emergência do tema da participação das comunidades indígenas no processo decisório. Isto não implica uma desresponsabilização do aparato público, mas sim a possibilidade de que as sociedades indígenas orientem a alocação de recursos e possam pressionar pelo seu aumento, quando eles são insuficientes para a realização plena de seus direitos.

5 Considerações finais

O quadro geral de violações de direitos humanos no Brasil é internacionalmente reconhecido como preocupante. No entanto, a política de direitos humanos não tem se configurado como prioridade no governo Lula. De fato, a gestão da SEDH no período 2003-2005 dedicou-se à proposição de planos nacionais intersetoriais que, se apontaram caminhos inovadores para avançar na implementação de programas e ações na área, não contaram com recursos suficientes para garantir sua operacionalização.²⁶ Paralelamente, essa plataforma sobrepôs-se ao processo de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), o que motivou inúmeras críticas sobre os rumos e as prioridades que a SEDH estabelecia para a política de direitos humanos no país e o suposto abandono das propostas do PNDH II. Nesse contexto de falta de sintonia entre os gestores federais e os ativistas da área e, ainda, das restrições de recursos (orçamentários, humanos e materiais), reforçou-se o discurso do papel articulador da SEDH, ficando em segundo plano a pressão para incrementar a dotação orçamentária da pasta. Tal cenário configurou um lento processo de desgaste das relações entre Estado e sociedade nessa área.

Em 2006, sob novo comando, a SEDH reelaborou sua agenda pautando-se em um diálogo mais aberto com os representantes das organizações da sociedade civil, o que favoreceu o debate a respeito da política de direitos humanos. O papel de articulação e interlocução da SEDH junto à esfera intergovernamental não conseguiu, contudo, se estender para todos os ministérios envolvidos com a política do setor. Nesse sentido, alguns desafios parecem se desenhar para a secretaria. Um deles diz respeito aos programas de execução direta da pasta, os quais permanecem sem orçamento adequado para garantir sua efetividade. Ainda que o novo dirigente tenha feito esforços para aprimorar a gestão do órgão, permanece problemática a execução direta sem condições concretas para garantir êxito. Assim, outro desafio importante apresenta-se para a secretaria na forma do dilema entre a opção pelo papel de executora de programas e ações com grandes limites de pessoal e recursos ou a opção por assumir uma função de mediadora, articuladora e mobilizadora, enfatizando seu papel político, no sentido de debater as questões da agenda do governo, relacionando-as com o campo dos direitos humanos, e de garantir uma interlocução permanente com todas as áreas ministeriais envolvidas na implementação dessa política.

26. Os planos nacionais lançados no período foram os seguintes: Erradicação do Trabalho Escravo (2003); Educação em Direitos Humanos – versão preliminar (2003); Brasil sem Homofobia (2004); Registro Civil de Nascimento (2004); Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004); Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa (2005); e Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil (2005).