ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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.13)
ISSN	1518-4285

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

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

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

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

DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

1 Apresentação

Fazer um balanço da política federal na área dos direitos humanos, da justiça e da cidadania no período 1995-2005 não é tarefa simples, não apenas pelo relativamente longo período compreendido – cujo primeiro ano coincide exatamente com o início da configuração desta política em nível nacional – mas também, e especialmente, porque são várias as suas dimensões e complexos os problemas com que se deve lidar.

No intuito de fornecer um balanço coerente, o texto foi dividido em cinco seções, além desta apresentação. A primeira busca resgatar a trajetória da inscrição dos direitos humanos na agenda política brasileira, bem como apresentar um balanço geral das ações na área. A segunda trata da atenção a grupos populacionais específicos que ganharam institucionalidade na política brasileira de direitos humanos. A terceira seção aborda as ações federais na área de Segurança Pública, enfocando também as questões do setor que respondem pela promoção de condições favoráveis ao pleno exercício e à defesa dos direitos humanos. A quarta seção apresenta os gastos federais na área de direitos humanos, justiça e cidadania no período em tela. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais ao texto, destacando os principais desafios e as perspectivas para a política brasileira na área de direitos humanos, justiça e cidadania na atualidade.

Vale lembrar que, embora os direitos humanos reúnam os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no Executivo Federal os esforços para a garantia desses direitos são realizados por diferentes órgãos setoriais (previdência social, assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, cultura, trabalho e igualdade racial, entre outros) e, por este motivo, são tratados nos demais capítulos desta publicação. Neste sentido, são objeto de análise deste texto prioritariamente as ações que hoje são implementadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Ministério da Justiça e, complementarmente, ações implementadas por outras pastas, mas sob o marco da articulação transversal com aqueles órgãos.

2 A Política federal de direitos humanos, justiça e cidadania em perspectiva

Em um país que, não bastassem as imensas desigualdades que excluem grande parte dos cidadãos do usufruto dos benefícios e comodidades do desenvolvimento, ainda convive rotineiramente com a violação de direitos fundamentais, uma política de direitos humanos, justiça e cidadania tem um enorme papel a cumprir. Em grande medida, dela depende a conscientização da sociedade para a importância de defender esses direitos e criar as condições para o seu pleno exercício. Em especial, dela depende a coordenação dos esforços para a superação do preconceito, da discriminação e da violência que acometem grupos específicos da população, sejam aqueles marcados por algum traço identitário característico (como mulheres, afrodescendentes, indígenas, crianças e

adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e grupos GLBT),[1] sejam aqueles que, por força das circunstâncias, estão sujeitos ao arbítrio do Estado e/ou de terceiros (como os detentos do sistema penitenciário e os internos do sistema socioeducativo, os trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão, os pacientes psiquiátricos e até mesmo os defensores de direitos humanos).

É preciso reconhecer que houve grande avanço na construção do arcabouço normativo e do aparato político-institucional que garantem os direitos fundamentais de cidadania no país e que zelam pelos grupos sociais mais vulneráveis. Impulsionados pelos compromissos firmados na Constituição Federal e pela adesão do país a vários instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos a partir do início da década de 1990, muitos foram os avanços observados entre 1995 e 2005, como mostra o quadro 1.

QUADRO 1

As medidas legislativas para garantia dos direitos humanos promulgadas entre 1995 e 2005 cobrem os seguintes aspectos:

– reconhecimento dos abusos cometidos por agentes do Estado durante a ditadura militar;

– adesão a resoluções e compromissos internacionais para:

- abolição da pena de morte;
- eliminação da discriminação e erradicação da violência contra a mulher;
- prevenção, repressão e punição ao tráfico de pessoas (em especial mulheres e crianças);
- atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos ocorridos em território nacional;

– atribuição de status constitucional aos acordos e convenções internacionais de direitos humanos que forem sancionados segundo as regras para aprovação de emendas constitucionais;

– reformulação das leis penais:

- tipificação dos crimes de tortura, preconceito contra etnia, procedência nacional e religião, e violência doméstica;
- extinção do crime de adultério;
- ampliação das previsões contra os crimes de racismo e preconceito racial;
- especificação da ocorrência de trabalho escravo;
- criminalização do porte ilegal e do uso indevido de armas, e obrigatoriedade de seu registro;
- instituição de novas penas alternativas;

— reformas do sistema de justiça:

- criação de mecanismos de acesso mais rápido à justiça (Juizados Especiais, Varas Agrárias e justiça itinerante);
- transferência para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida cometidos por militares;
- concessão de autonomia às Defensorias Públicas;
- criação de órgãos correcionais e de supervisão administrativa das atividades do Judiciário, do Ministério Público, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho;
- possibilidade de federalização dos crimes contra os direitos humanos;

— proteção a grupos específicos:

- estabelecimento de idade e condições mínimas para participação do adolescente no mercado de trabalho;
- definição de critérios de acessibilidade às pessoas com deficiências e/ou mobilidade reduzida;
- criação de novo modelo de atendimento aos portadores de doença mentais;
- sistematização dos direitos dos idosos;
- obrigatoriedade de notificação dos casos de violência contra a mulher pelos agentes de saúde;

— desburocratização a serviço do cidadão:

- gratuidade dos registros civis de nascimento e óbito; e
- facilitação do acesso a documentos públicos e a informações oficiais sigilosas.

Para mais detalhes, ver especificação das medidas legais no Anexo 1, ao fim deste capítulo.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Todas essas iniciativas têm no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), lançado em 1996 e ampliado em 2002, seu grande propulsor. Sua elaboração seguiu as recomendações da Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, e resultou de extenso debate e ampla articulação entre a sociedade civil e o poder

1. *Gays*, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais.

público. O PNDH atende aos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, tendo incorporado, além das metas relacionadas à garantia do direito à vida, à segurança, à liberdade de opinião e expressão, à igualdade, à justiça, à educação para a cidadania e à inserção do país nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos (temas centrais da primeira versão do programa), também ações voltadas para a garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer (temas incorporados à segunda versão).

O lançamento do PNDH desencadeou, paralelamente aos avanços de ordem legal, modificações destinadas a conferir maior institucionalidade às ações a serem desenvolvidas.[2] Nesse sentido, foi criada, em 1997, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, elevada, em 1999, à condição de Secretaria de Estado. Neste primeiro período, as principais medidas de política implementadas direcionaram-se para a proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes e das pessoas com deficiências.[3] Entre 2000 e 2002, outros temas constantes do PNDH ganharam tratamento institucional, e foram elaborados programas e planos para o enfrentamento a todas as formas de discriminação, o combate à tortura e a proteção à mulher, tendo as ações culminado, neste último caso, na criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim) no último ano do Governo FHC.

Com as novas metas do PNDH II, os órgãos da área dos direitos humanos e da cidadania ampliaram formalmente seu campo de atuação a partir de 2002, passando a exercer as funções de articulação e coordenação das políticas setoriais que materializam os direitos integrantes do programa. Em 2003, com a reestruturação do aparelho de Estado promovida no primeiro ano do Governo Lula, a área ganhou novo impulso. De um lado, foram criadas a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), todas com *status* ministerial e diretamente ligadas à Presidência da República.[4] De outro lado, novos temas ganharam destaque na agenda política. Citam-se, neste caso, o combate ao trabalho escravo, a ênfase em programas educacionais voltados para a formação e conscientização social na matéria, o combate às diversas formas de homofobia e o tráfico de pessoas.

As metas do PNDH também tiveram repercussão sobre as ações federais implementadas nas áreas de justiça e segurança pública, não apenas pela necessidade de combater o desrespeito e as violações dos direitos humanos praticadas por agentes públicos, mas principalmente pelo enquadramento das instituições atuantes nessas áreas como garantidoras dos demais direitos de cidadania, na busca de tornar realidade os direitos humanos. Tal aspecto, ao lado de problemas setoriais específicos – como a morosidade, a falta de transparência e as barreiras ao acesso, no caso do sistema da justiça, ou a evolução dos indicadores de

2.Para o acompanhamento mais detalhado das mudanças político-institucionais realizadas no período, ver o Anexo 2 ao fim deste capítulo.

3. A ênfase sobre estas questões deveu-se ao fato de que o Departamento da Criança e do Adolescentes (DCA) e a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) constituíam a base institucional da Secretaria Nacional dos Direitos de Cidadania do Ministério da Justiça, órgão que, em 1997, foi substituído pela Secretaria Nacional dos Direitos Humanos.

4. Em julho de 2005, em meio à crise política que afetou o Governo Lula, uma medida provisória retirou o status ministerial da SEDH, invertendo a trajetória de crescente fortalecimento político-institucional dos direitos humanos em nível federal. Contudo, diante da firme oposição de setores da opinião pública e do próprio governo, a proposta não foi implementada, tendo a referida MP sido reformulada pelo Congresso Nacional ao fim do ano.

violência e o recrudescimento das ações de quadrilhas organizadas, no caso da segurança pública – tornou de suma importância dotar as ações nessas áreas de maior eficácia. Em outras palavras, a instituição do PNDH significou a consolidação de uma importante agenda de reformas para o sistema de justiça e paras as instituições de segurança pública, conforme atestam respectivamente o quadro 2 e a seção 3 deste capítulo.

QUADRO 2

A reforma do Judiciário foi um tema que ganhou prioridade logo nas primeiras definições da agenda política do Governo Lula, em 2003. A proposta geral era promover a reconstrução modernizadora dos instrumentos de que dispõe o Estado no âmbito da administração da justiça, a fim de produzir uma prestação jurisdicional mais rápida e acessível aos diversos setores da sociedade brasileira. Essa proposta ganhou ímpeto com a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, cuja missão era estabelecer as linhas gerais da reforma.

Nesse sentido, a Secretaria buscou fomentar alterações de caráter tanto legislativo quanto administrativo, incentivando os debates no Congresso Nacional e, ao mesmo tempo, identificando e premiando medidas inovadoras de gestão e administração já implementadas nos vários órgãos do sistema de justiça do país.

O passo mais significativo para a reforma da justiça brasileira foi dado ao fim de 2004, quando foi aprovado – após doze anos de tramitação no Congresso Nacional – o texto da EC 45/2004, que trouxe mudanças importantes para a área, relativas à transparência, celeridade, promoção do acesso à justiça e garantias fundamentais. Entre as mudanças criou-se possibilidade de transferência de crimes contra os direitos humanos para a Justiça Federal, de concessão de *status* constitucional aos acordos e convenções internacionais de direitos humanos (desde que aprovados tal como as emendas constitucionais) e de abertura de varas especializadas para dirimir conflitos agrários. Além de outras mudanças visando à celeridade processual, foi garantida a autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas e previu-se a instalação da justiça itinerante.

Outra parte da reforma ainda está em curso e envolve a reformulação das leis processuais (nas areas cível, penal e trabalhista) e a simplificação dos processos, para simplificar o sistema de recursos e acelerar a sua tramitação. Os presidentes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário firmaram, logo após a promulgação da EC 45/2004, o *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano* com a finalidade de viabilizar a reforma processual, e algumas mudanças já foram efetivadas, tais como a instituição da súmula impeditiva de recursos e a concessão ao juiz de poderes para decidir rapidamente os conflitos repetitivos improcedentes que estiverem sob sua responsabilidade, entre outras.[1]

Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Sobre EC 45/2004 e o Pacto, ver a edição nº 10 de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Sobre as leis infraconstitucionais aprovadas em 2005 e no início de 2006, ver a edição nº 12.

É importante considerar que a participação social tem sido fundamental na constante ampliação dos temas incluídos na pauta brasileira dos direitos humanos, da justiça e da cidadania, bem como nos avanços da área, o que ficou evidenciado, por exemplo, no episódio da inclusão formal do PNDH II no PPA e na LOA.[5] A participação social ocorre especialmente por meio da representação nos conselhos de direitos e da atuação nas conferências nacionais. O contato regular entre representantes governamentais e da sociedade civil propiciado pelos conselhos, além de garantir a participação social no ciclo de elaboração, gestão e controle das políticas públicas, cumpre a importante função de manter vivos e atuais nos órgãos burocráticos do Estado os anseios e demandas por direitos oriundos da sociedade. Desde 1995, além do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), criados em 1965, 1985 e 1991, respectivamente, a política federal passou a contar ainda com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), criado em 1999; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), criado em 2001; e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), criado em 2002.

Por sua vez, as conferências nacionais na área dos direitos humanos constituem grandes espaços de "revisão da política". Por serem precedidas de encontros municipais e estaduais e congregarem representantes dos movimentos sociais organizados de todo o país, elas têm uma especificidade marcante: a mobilização social tende a se concentrar nos resultados nem sempre suficientes alcançados pelos programas e ações do governo, bem como em reivindicações e proposições de novas práticas. Neste sentido, essas conferências

5. Atendendo uma demanda contundente da sociedade civil organizada, as ações atinentes ao PNDH II foram formalmente incluídas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) a partir de 2002.

muitas vezes produzem críticas ferrenhas aos rumos da política governamental.[6] Entre 1995 e 2005, foram realizadas nove Conferências Nacionais de Direitos Humanos (da primeira à nona edição, de 1996 a 2004), cinco Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (da segunda à sexta edição, em 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005) e a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (em 2004). As conferências nacionais dos direitos dos idosos e das pessoas com deficiência ocorreram, em primeira edição, no primeiro semestre de 2006.

Em síntese, pode-se afirmar que a legislação infraconstitucional e as medidas político-institucionais adotadas com o advento do PNDH são méritos importantes da política de direitos humanos que o país vem desenvolvendo desde 1995. Tais instrumentos demonstram dinamismo da política, com uma acumulação considerável de novos direitos e novos instrumentos para sua garantia e proteção no arcabouço normativo-institucional brasileiro. Contudo, a despeito do arcabouço normativo-institucional ser bastante amplo e consideravelmente avançado quando comparado aos demais países da América Latina, e da participação social ter sido decisiva para o seu constante aperfeiçoamento, o fato é que muitas dessas conquistas ainda não se tornaram realidade para grande parte da população brasileira.

Isto acontece basicamente por três razões. Primeiro, porque faltam informação e instrumentos suficientes para permitir que os cidadãos exijam o cumprimento desses direitos nas suas relações cotidianas, como, por exemplo, acionando juridicamente o poder público quando as normas e políticas se mostrarem insatisfatórias para a sua efetivação. Segundo, porque a concretização desses direitos, especialmente no que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais, depende do seu desdobramento em políticas públicas e da implementação de uma série de serviços aos cidadãos (não apenas nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência social, habitação etc., mas também nas áreas de segurança, justiça e promoção dos direitos); e isso demanda um volume considerável de recursos (físicos, humanos e financeiros), cuja garantia esbarra nos limites impostos pelas diretrizes políticas dominantes desde 1995 e pela priorização de outros itens da pauta de gastos. Finalmente, em terceiro lugar, cabe mencionar o fato de que muitos dos princípios positivados nas normas legais e incorporados nas políticas públicas, particularmente no que se refere aos direitos de grupos sociais específicos, exigem transformações culturais profundas e encontram resistência em campos diversos, que vão desde os preconceitos irrefletidos, porém fortemente arraigados nas práticas sociais cotidianas, até a pressão política articulada de grupos conservadores alheios à cultura e aos valores humanistas.

3 A Proteção dos direitos de grupos sociais específicos

Além das ações para garantia dos direitos universais de todos os cidadãos brasileiros, o PNDH prevê um conjunto de iniciativas voltadas para os grupos historicamente mais vulneráveis à violação de seus direitos. Por isso, o foco da atuação do governo federal desde 1995 tem se direcionado a esses grupos sociais, embora haja variações consideráveis no grau de institucionalidade das ações segundo os diferentes grupos.

O balanço enfoca algumas dessas ações, tendo sido selecionadas tanto aquelas mais consolidadas institucionalmente – como é o caso das que estão voltadas para de crianças e

6. Ver, por exemplo, o breve balanço da IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos na edição nº 9 deste periódico.

adolescentes, mulheres e pessoas com deficiência – quanto aquelas de implementação mais recente – como acontece com as que visam aos idosos, aos grupos GLBT e aos defensores de direitos humanos.

a) Proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente

1) Situação social

Os dados sobre a situação da infância e da adolescência[7] no Brasil mostram que os cerca de 59,5 milhões de meninos e meninas brasileiros (32,3% da população) encontram-se em situação de grande vulnerabilidade: quase metade (45,9%) é muito pobre, residindo em domicílios com renda *per capita* até ½ salário mínimo. Esta condição de penúria os expõe a uma série de riscos, como carência alimentar e moradia em condições precárias, que têm impacto direto sobre suas chances de sobrevivência e de desenvolvimento. O quadro é mais grave na região Nordeste, onde vive a maior parte das crianças e adolescentes pobres do país, que registrou, em 2004, uma taxa de mortalidade infantil de 33,9 óbitos por mil crianças nascidas vivas, enquanto a média nacional – também elevada, em comparação com outros países da América Latina – foi de 22,6 por mil.[8]

A situação social das crianças e adolescentes do país é agravada ainda por dificuldades de acesso a serviços públicos de qualidade. Até mesmo a obtenção de registro de nascimento, primeiro documento da cidadania brasileira e direito consagrado em lei, ainda não é universal no país. De acordo com o IBGE,[9] em 2004 o subregistro de nascimentos estimado foi de 16,4%, ou seja, naquele ano, cerca de 550 mil crianças deixaram de ser registradas. Os principais entraves para a retirada do documento são a dificuldade de acesso aos cartórios e a desinformação sobre a importância do documento e sobre a lei de gratuidade, que desde 1997 aboliu as taxas para a retirada da primeira via dos registros de nascimento e de óbito. Embora esta lei tenha contribuído para a queda acentuada do subregistro – estimado em 22,4% em 1994 e em 16,5% em 1999 – há indícios de que tenha recrudescido nos anos seguintes.[10]

Na área de educação o problema também persiste. Embora 97% da população na faixa de 7 e 14 anos freqüente a escola, apenas uma parte dela (menos de 60%) conclui os oito anos relativos ao ensino fundamental. Isso significa que cerca de40% das crianças e adolescentes brasileiros param de estudar no meio do caminho, deixando de efetivar o seu direito à escolaridade mínima obrigatória estabelecida na Constituição de 1988. Além disso, as avaliações educacionais têm revelado outra face da não observância aos direitos de crianças e adolescentes: a baixa qualidade do atendimento prestado nas escolas. Em 2003, 18,7% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental não haviam desenvolvido habilidades mínimas de leitura; 36,9% liam de forma pouco condizente com a série cursada e 39,7% apenas inferiam informações em textos mais longos.[11]

De outra parte, um número expressivo de crianças e adolescentes brasileiros ainda é vítima de práticas violadoras de seus direitos humanos, o que limita, quando não im-

7. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, são consideradas crianças as que têm até 12 anos incompletos e adolescentes aqueles entre 12 e 18 anos de idade.

8. Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde.

9. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Estatísticas do Registro Civil, 2004.

10. A expectativa é de que programas sociais como o Bolsa Família contribuam decisivamente para melhorar o indicador de subregistro nos próximos anos, uma vez que a estratégia de implementação do Programa exige que, para requerer o benefício, seja apresentada a certidão de nascimento das crianças da família.

11. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Ministério da Educação.

possibilita, o desfrute das garantias fundamentais de direito ao respeito, à dignidade e à integridade física e psíquica. Exemplos disso estão no trabalho infantil e na violência sexual. O trabalho infantil ainda não foi erradicado. Segundo o IBGE, em 2005 havia 2,6 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 15 anos trabalhando, a maior parte delas (cerca de 64,6%) na condição de trabalhadores não remunerados. Em relação à violência sexual contra crianças e adolescentes, embora não existam números que dimensionem exatamente o fenômeno, um mapeamento de 2005[12] identificou 932 municípios e localidades onde ele ocorre sistematicamente, enquanto os dados disponíveis do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia), mantido pela SEDH, apontam que cerca de 90% dos casos de abuso sexual contra meninos e meninas envolvem um membro da família ou conhecido.

Finalmente, cabe lembrar que esse preocupante quadro social tem sido ainda mais agravado pelo aumento da violência urbana na última década, que repercute de modo dramático sobre essa parcela da população, em particular no que diz respeito ao aumento da mortalidade por causas externas. Os dados apontam que a taxa de homicídio entre os adolescentes passou de 14,7 óbitos por 100 mil habitantes em 1996 para 20,7, em 2004, um crescimento de 40,8%, o maior registrado no período em comparação aos demais grupos etários.[13]

2) Arcabouço Legal e Quadro Institucional

O atual quadro social contrasta frontalmente com as garantias legais a que faz jus a infância e a adolescência no país. De fato, a legislação brasileira considera crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, estando em perfeita harmonia com os instrumentos de proteção internacional, em particular a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU. A Constituição Federal, em seu artigo 227, concede prioridade absoluta a crianças e adolescentes nas políticas públicas, assegurando a esta população direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e estabelecendo que a proteção integral desses direitos cabe conjuntamente ao Estado, à família e à sociedade. Além da Constituição, o Brasil possui uma norma específica para esta população, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Lei nº 8.069/1990), o qual garante à população brasileira de zero a 18 anos, indistintamente, a integralidade dos direitos estabelecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU.

Considerando o princípio de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, é assegurado à infância e à adolescência ainda o direito à proteção especial em vários aspectos, destacando-se os seguintes: *i)* idade mínima de quatorze anos para a admissão ao trabalho; *ii)* garantia de direitos previdenciários e trabalhistas; *iii)* garantia de acesso à escola para o trabalhador adolescente; *iv)* garantia do pleno e formal conhecimento da atribuição do ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica; *v)* obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição especial de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade; *vi)* estímulo do poder público ao acolhimento sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e

12. Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, SEDH/PR.

13. Para mais detalhes, ver a tabela 1, na seção III deste capítulo, sobre segurança pública.

subsídios nos termos da lei, e *vii)* programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

A responsabilidade pela política nacional de garantia dos direitos da criança e do adolescente é compartilhada entre a União, os estados e os municípios, com espaço para uma expressiva participação da sociedade, o que se dá por meio dos conselhos deliberativos e participativos existentes em todas as instâncias da federação brasileira. De fato, a Constituição brasileira fixou, de forma equânime, a responsabilidade pela promoção dos direitos da criança e do adolescente entre a família, a sociedade e o Estado e, para possibilitar a integração destes três protagonistas, o ECA criou espaços de participação e controle social, como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares.[14]

A implementação das ações ocorre segundo uma atuação em tripé. O primeiro está voltado para o atendimento dos direitos sociais básicos, que ocorre por meio da atuação dos órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas setoriais, nas áreas de educação, saúde, assistência social, esporte, cultura e trabalho. O segundo materializa-se na política voltada para a promoção e garantia da proteção especial da população infanto-juvenil, cujo atendimento não está contemplado no âmbito da atuação das demais políticas setoriais e cujo público-alvo são crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco. Completando o arcabouço institucional, citam-se, os órgãos denominados de *Defesa e Controle*, tais como os conselhos tutelares e os conselhos de direitos, e ainda o Ministério Público e o Poder Judiciário.

No âmbito do governo federal, este tripé se articula da seguinte forma: de um lado, atuam os ministérios setoriais em suas missões institucionais específicas. De outro, encontram-se as ações e programas desenvolvidos pelo órgão encarregado da política nacional de direitos humanos que, dito de forma simplificada, é o responsável pela coordenação nacional da Política de Proteção Especial a crianças e adolescentes. Em 1995, em meio ao processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), essa função deixou a pasta da Assistência Social, tendo sido desativada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA); a tarefa então passou a ser desempenhada no âmbito da Secretaria de Direitos de Cidadania e Justiça, do Ministério da Justiça, onde foi criado o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), substituído em 2003 pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA). Por fim, no último eixo, tem importância central o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – (Conanda), órgão colegiado criado em 1991 para elaborar as normas gerais e fiscalizar a execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

3) Balanço da política

A despeito da prevalência de normas positivas consideradas avançadas *vis-à-vis* outros países da América Latina e do arranjo institucional orgânico que dá corpo à política desenhada para a infância e a adolescência brasileiras, sua aplicabilidade universal é ainda um desafio. Entretanto, é *mister* reconhecer alguns avanços que o país logrou

14. Os Conselhos Tutelares são órgãos colegiados, autônomos, não jurisdicionais, compostos de membros escolhidos pela sociedade para fiscalizar e zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. Atuam especificamente em nível municipal e são responsáveis pelo atendimento direto e pela solicitação de serviços à comunidade. Têm ainda função privilegiada na assessoria aos poderes executivo e legislativo para a elaboração do orçamento e para a formulação de políticas de atendimento e ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

conquistar nos últimos dez anos na direção da garantia e proteção dos direitos humanos para esta parcela da população, especialmente no âmbito de seus direitos econômicos, sociais e culturais.

Um avanço considerável refere-se à diminuição do número de crianças em situação de trabalho infantil registrado na última década. De acordo com os dados do IBGE, os índices de trabalho infantil entre cinco e nove anos de idade caíram 61% entre 1992 e 2004, tendo ocorrido ainda redução de 36% na taxa de ocupação na faixa etária entre 10 e 17 anos.[15] Os avanços no combate ao trabalho infantil são creditados, em grande parte, ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996 e executado em parcerias entre os governos municipais, estaduais e o federal. Gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Peti beneficia cerca de um milhão de crianças e adolescentes entre nove e 15 anos e onze meses de idade em mais de três mil municípios. O Programa transfere uma renda mensal às famílias como forma de complementar a renda em função da retirada de meninos e meninas do trabalho, com prioridade para aquelas atividades consideradas perigosas, degradantes, insalubres e penosas, como as desenvolvidas em carvoarias, nas plantações de fumo e cana-de-açúcar e em lixões. Em contrapartida, essas crianças e adolescentes devem freqüentar a escola, bem como as ações socioeducativas e de convivência ofertadas no horário extra-escolar.

A redução da mortalidade infantil é também um avanço conquistado na última década, tendo caído de 48 mortes pra cada mil crianças que nasciam vivas na década de 1990 para 22,6 mortes pra cada mil nascidos vivos em 2004.[16] Entre os principais fatores que contribuíram para essa queda, sobretudo nos estados da região Nordeste, citam-se as ações coletivas de tratamento de água, campanhas de vacinação, aleitamento materno e orientação para a re-hidratação oral de crianças.

No tocante ao direito à educação, o Brasil também pôde registrar avanços notórios ao longo dos anos 1990. Apesar de ainda existirem cerca de um milhão de crianças em idade escolar obrigatória (entre 7 e 14 anos) fora da escola, a prioridade atribuída ao ensino fundamental na última década teve como resultado a quase universalização desta etapa educacional. Com isso, a proporção de crianças e adolescentes na faixa de 7 a 14 anos que freqüenta escola se estabilizou desde 2002, situando-se em torno da taxa de 97%.[17]

Na área da defesa dos direitos da criança e do adolescente, destaca-se o esforço empreendido pelo governo federal desde o início da década de 1990, em conjunto com outros órgãos do poder público e entidades da sociedade civil, para a implementação e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e Adolescente nos âmbitos estaduais e municipais, visando dotá-lo de capacidade para o enfrentamento e o combate à violação dos direitos da população infanto-juvenil e para a responsabilização dos agentes violadores. De acordo com levantamento realizado pelo Conanda, em 2004 todas as Unidades da Federação contavam com conselhos estaduais de direitos, varas da infância e da juventude, promotorias da infância, centros de apoio operacional de infância

15. Importante destacar que, segundo a Pnad/IBGE 2005, o trabalho infantil interrompeu uma tendência de queda registrada no país desde 1992. No período de 2004 a 2005 as crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 14 anos em situação de trabalho infantil tornaram-se 10,3% mais numerosas. Na faixa até 17 anos, o aumento constatado foi bem menor, inferior a 1 ponto porcentual: subiu de 11,8% para 12,2%.

16. MS/SUS – IBGE

17. *Radar social* 2006 – Condições de vida no Brasil. Brasília: Ipea, jul. 2006.

e juventude do Ministério Público, e 24 estados já contavam com defensorias públicas. Em relação aos outros órgãos que compõem o Sistema, a mesma pesquisa mostrou que já existiam no Brasil naquele ano 45 delegacias especializadas, conselhos municipais de direito em 4.369 municípios e conselhos tutelares em 3.819.

QUADRO 3

Levantamento de instituições do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil – 2004

Instituição	Total
Conselhos Estaduais de Direitos	Um por estado
Conselhos Municipais de Direitos	4.369
Conselhos Tutelares	3.819
Varas de Infância e Juventude	Presentes nos 27 estados
Delegacias Especializadas	45
Defensorias Públicas	Presentes em 24 estados
Centros de Apoio Operacional de Infância e Juventude do Ministério Público	Um por estado
Promotorias de Infância	Presentes nos 27 estados

Fonte: SEDH, Conanda – 2004.

O combate à violência sexual contra crianças e adolescentes também foi um tema que se destacou na agenda política do período. As ações na área vêm se estruturando desde 2000, quando foi elaborado o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil; no entanto, elas ganharam maior densidade dentro dos órgãos federais em 2003, quando o Governo Lula definiu o tema como uma de suas prioridades. Resultado disso foi o fortalecimento da intersetorialidade na área, expresso formalmente com a instituição da Comissão Intersetorial de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, um fórum para proposição, discussão e articulação de ações que congrega representantes de diversos órgãos do poder público federal, de agências de cooperação internacional e da sociedade civil organizada.

Sob coordenação da SEDH, as ações de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes têm se concentrado em três frentes: dimensionamento do problema; atendimento e proteção imediata às vítimas e suas famílias; e mobilização social e articulação de redes para o seu enfrentamento. No primeiro âmbito, a realização da Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (2002) foi um evento crucial, que revelou a existência, entre 1996 e 2002, de 241 rotas de tráfico para fins de exploração sexual em operação no país, sendo 32 intermunicipais, 78 interestaduais e 131 internacionais. A partir desses resultados e de dados coletados nas ações policiais, a *Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes* (2005) pôde mapear a exploração sexual em todo o território brasileiro, identificando 932 municípios e localidades onde ocorre o fenômeno, sendo que 298 (31,8%) estão no Nordeste, 241 (25,7%) no Sudeste, 162 (17,3%) no Sul, 127 (13,6%) no Centro-Oeste, e 109 (11,6%) no Norte do país.

Quanto às ações de atendimento a vítimas da violência sexual, a principal iniciativa foi a criação do programa *Sentinela*, executado atualmente pelo MDS mediante a transferência de recursos aos municípios para prestação de serviços de abordagem educativa, apoio psicossocial e jurídico, abrigamento por 24 horas (quando necessário) e acompanhamento permanente às crianças e adolescentes vitimados. Inserido no PPA em 2001 como uma das primeiras ações de política pública na área, o Sentinela inicialmente atendia 314 municípios, compreendendo as capitais, regiões metropolitanas, regiões portuárias

e ribeirinhas, reservas indígenas, entroncamentos rodoviários, zonas de garimpo, áreas com grandes obras em andamento e pólos turísticos. Em 2005, tomou-se a decisão de expandir o atendimento, com o que devem-se atingir mais de mil municípios em todo o país ao longo de 2006.[18]

Finalmente, têm-se as iniciativas de mobilização social e articulação de redes para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. No âmbito da mobilização social, o Disque-Denúncia Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em funcionamento desde 1997, permite não apenas a escuta anônima das vítimas, mas também o encaminhamento das denúncias recebidas aos órgãos competentes na cidade onde tiveram origem, para que todas as providências cabíveis sejam tomadas. Já o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (Pair) é uma metodologia de mobilização e articulação de redes em nível local que vem sendo implementada no período recente. Elaborado em 2002, o programa começou a ser implantado em caráter piloto em 2004, em seis municípios, e, embora seja uma iniciativa promissora, seu sucesso dependerá de uma estratégia bem articulada de rápida expansão no território nacional.

Outro tema que tem sido alvo de intensa atuação do governo federal refere-se ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei. No Brasil, o sistema jurídico estabelece a inimputabilidade penal dos menores de 18 anos, os quais, diante do cometimento de um ato infracional, ficam sujeitos a sanções de caráter socioeducativo, cuja penalidade máxima pode alcançar até três anos de privação de liberdade em instituições especializadas neste tipo de atendimento. De acordo com a legislação brasileira, a medida de internação tem caráter excepcional e deve ser aplicada apenas mediante infrações consideradas graves e para as quais não caberia a aplicação das outras medidas previstas na legislação, tais como: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, e inserção em regime de semiliberdade.

Na prática, no entanto, houve pouco avanço nessa área, uma vez que a aplicação integral das determinações previstas no ECA para o adolescente em conflito com a lei ainda não é uma realidade para a maioria dos estados brasileiros. A medida de internação, por exemplo, vem sendo aplicada de forma indiscriminada, privando de liberdade um sem-número de adolescentes que praticaram delitos leves e que poderiam receber sanções menos severas. Além disso, o acompanhamento dos avanços ou retrocessos nesta área é dificultado pela ausência de informações e pesquisas sistemáticas.

Uma pesquisa realizada pelo Ipea,[19] entre os meses de setembro e novembro de 2002, informava que existiam 9.955 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil, sendo que o perfil desses adolescentes era tipicamente de exclusão social. Cerca de 90% eram do sexo masculino; 60% eram negros; 76% tinham idade entre 16 a 18 anos; apresentavam baixíssima escolaridade, cerca de 80% não tinham sequer concluído o ensino fundamental; e 66% viviam em famílias pobres, cujo rendimento mensal variava entre menos de um até dois salários mínimos. Esses

18. A decisão por expandir as ações foi tomada não apenas com base nas informações da Matriz Intersetorial, mas também nas disposições estabelecidas na nova Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/05), que prevê a implantação em municípios-pólo de centros referenciados de atendimento especializado para a população em situação de risco, nos quais estarão disponíveis uma série de ações socioassistenciais, ente elas os serviços do Sentinela.

19. SILVA, E. R. A. da; GUERESI, S. *Adolescentes em Conflito com a Lei*: situação do atendimento institucional no Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2003 (Texto para Discussão, n. 979).

dados mostram uma conexão de fundo entre o cometimento do ato infracional e a desigualdade social existente no país. Sobre as condições das instituições socioeducativas, esta mesma pesquisa apontava que 71% não estavam adequadas à legislação, sendo que os principais problemas encontrados referiram-se às condições inadequadas de higiene, manutenção, pouca iluminação e quartos superlotados, entre outros.

Com o objetivo de aproximar o atendimento ao adolescente em conflito com a lei dos princípios estabelecidos no ECA, o governo federal, o Conanda e os gestores da política no âmbito dos estados e municípios pactuaram, ao longo dos últimos anos, as diretrizes, os princípios e a forma de operacionalizar e gerir a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em torno de um documento conhecido como – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). A sua aprovação pelo Conanda em junho de 2006 abre a perspectiva de que a aplicação das medidas socioeducativas no país venha a obedecer a um padrão e se dê de modo mais justo e menos sujeito à arbitrariedade.

Por fim, ressalte-se como avanço na área da garantia dos direitos de crianças e adolescentes as iniciativas voltadas para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária daqueles em situação de abandono. Não existem no Brasil estatísticas sobre a totalidade de crianças e adolescentes que se encontram apartados da convivência familiar e comunitária. Entretanto, esta é uma realidade para muitos deles, sobretudo para aqueles em situação de vivência de rua ou que vivem em instituições de abrigo, em razão de terem tido seus direitos violados ou negligenciados por seu grupo familiar de origem.

De acordo com a legislação brasileira, no entanto, a convivência familiar e comunitária é um direito fundamental de crianças e adolescentes, sendo que a permanência na família de origem é a situação ideal a lhes ser propiciada, e a colocação em família substituta (por meio da guarda ou da adoção), uma medida excepcional. Além disso, de acordo com o ECA, a pobreza ou a carência familiar não são considerados motivos suficientes para o afastamento do convívio familiar. Contrariamente, de acordo com legislação as famílias em situação de carência material devem ser inseridas em programas oficiais de auxílio.

Recente pesquisa divulgada pelo Ipea[20] sobre a situação das instituições de abrigo que se beneficiam de repasse de recursos do governo federal mostrou que a medida de abrigo, que deveria ser excepcional e provisória, vem sendo aplicada de forma indiscriminada pelas autoridades competentes (Judiciário e Conselhos Tutelares). Como não são realizadas ações efetivas visando o retorno dessas crianças e adolescentes às suas famílias de origem ou, na impossibilidade, o seu encaminhamento para famílias substitutas, o resultado é que eles acabam vivendo grande parte de suas vidas institucionalizados e privados do direito à convivência familiar e comunitária.

Em relação ao tempo de permanência no abrigo, os dados encontrados pelo Ipea dão conta de que quase metade das crianças e dos adolescentes vivendo nos abrigos pesquisados (52,6%) estava nas instituições há mais de dois anos, sendo que, entre elas, mais de (32,9%) se encontrava ali por um período entre dois e cinco anos; 13,3%, entre seis e 10 anos; e 6,4% por um período superior a 10 anos. Além disso, a grande maioria dos abrigados tinha família (86,7%), sendo que 58,2% ainda mantinham vínculos familiares e apenas 5,8% estavam impedidos judicialmente de contato com seus

20. SILVA, E. R. A. da. *O direito à convivência familiar e comunitária*: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

familiares. Contrariando o senso comum de que nessas instituições vivem, majoritariamente, os órfãos, a pesquisa mostrou que as crianças e adolescentes consideradas sem famílias eram apenas 11,3%, sendo que 4,6% eram órfãos e 6,7% foram considerados com família desaparecida.

Dentre os principais motivos para o abrigamento sobressaíram aqueles relacionados à pobreza, destacando-se a carência de recursos materiais da família, com 24,1% dos casos; o abandono, com 18,8%; a violência doméstica, com 11,6%; a dependência química dos pais ou responsáveis, incluindo alcoolismo, com 11,3%; e a vivência de rua, com 7,0%. Vale lembrar que o principal motivo apontado, a pobreza, não deveria ser causa de abrigamento; ressalva-se, porém, que esse fator pode estar articulado a outros que podem, estes sim, ser determinantes da violação de direitos e ter justificado o abrigamento das crianças e dos adolescentes.

Com o objetivo de promover o direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes do país, encontra-se em discussão nos âmbitos do Conanda e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. O Plano foi elaborado por uma Comissão Intersetorial, criada pelo Presidente da República, e contém a política de reordenamento institucional das instituições de abrigo e a estratégia de articulação e coordenação das ações e programas necessários para a promoção deste direito. Atualmente, após ter sido aprovado pelo Conanda e pelo CNAS, o Plano encontra-se em consulta pública à população.

4) Desafios atuais e perspectivas

Apesar dos avanços já conquistados na área da proteção dos direitos da criança e do adolescente, muitos são os desafios que permanecem e que precisam ser enfrentados dadas as condições de vida do segmento infanto-adolescente brasileiro. Neste sentido, o cumprimento da legislação consagrada pela Constituição e pelo ECA é o grande desafio, principalmente quando se consideram as características históricas que marcaram as ações de atenção à criança e ao adolescente no país, cuja prática enfatizava os aspectos caritativos e repressivos em detrimento da garantia de seus direitos básicos de cidadania.

Em meio às várias dimensões dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros que permanecem desrespeitadas, algumas merecem destaque. Com efeito, sob a ótica da política pública exercida pelo governo federal, pode-se afirmar que os principais problemas a ser enfrentados referem-se à proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, destacando-se, sobretudo, as dificuldades de cumprimento dos princípios previstos no ECA em relação às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, às medidas socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei e à medida especial de proteção para crianças e adolescentes privadas dos cuidados familiares.

Embora seja inegável a mobilização do governo federal em torno do tema da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, o abuso sexual cometido no ambiente familiar e comunitário tem sido menos diretamente atacado pela política pública e dificilmente é penalizado. Nesses casos, em que o agressor na grande maioria das vezes (cerca de 90% dos casos) é um membro da família, pesam questões especialmente complexas, como a percepção de que os adultos têm poder absoluto sobre as crianças, a noção de que as práticas violentas que acontecem no espaço privado não são de interesse público,

a erotização precoce de meninos e meninas e a responsabilização das vítimas pela violência que sofrem de maneira sistemática. Além disso, muitas vezes há questões de saúde mental envolvidas e que requerem o tratamento clínico do agressor.

No âmbito do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, a construção do Sinase é reconhecidamente um avanço substantivo na normatização do atendimento socioeducativo; entretanto, a sua efetiva implementação esbarra na ausência de definição de fonte de recursos, de caráter contínuo e sustentável, nos moldes daquelas que são estabelecidas, por exemplo, para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que ao deter recursos de repasse para os fundos municipais e estaduais, têm maiores condições de disciplinar o atendimento e zelar pela qualidade dos serviços prestados. De outro lado, a ausência de uma Lei de Execução das Medidas Socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei dificulta o controle do seu cumprimento e a inibição das violências que ocorrem nas unidades de internação.

No que tange ao tema das crianças e adolescentes em situação de abandono, muitos aspectos ainda necessitam ser aperfeiçoados para que prevaleça o seu direito à convivência familiar. Embora o tema venha ganhando importância na agenda política, as ações ainda são limitadas diante das dimensões do problema. Uma dificuldade relevante é o desconhecimento do número de instituições existentes em todo o país e das condições em que vivem as crianças e os adolescentes institucionalizados. De outra parte, a adoção também é uma questão não resolvida. Embora se observe na sociedade uma crescente organização dos grupos de apoio à adoção, esta prática ainda é pouco difundida no país e o PL 1.756 (Lei Nacional de Adoção), que visaincentivar e agilizar o processo de filiação não-biológica, é polêmico e enfrenta grandes controvérsias no Congresso Nacional.

Finalmente, não é possível desconsiderar as investidas políticas – ora mais articuladas, ora menos – no sentido de desconstruir o próprio ECA. Surgidas, na maioria das vezes, em meio ao debate sobre a criminalidade juvenil ou sobre a "recuperação" dos meninos e meninas em situação de abandono e/ou vivência de rua, as propostas contemplam desde a redução da maioridade penal até a institucionalização indiscriminada de crianças e adolescentes, evidenciando a ainda frágil aderência da concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direito em situação especial de desenvolvimento no imaginário social brasileiro.

b) Promoção da igualdade de gênero

1) Situação social

As condições de inserção das mulheres brasileiras na sociedade se alteraram profundamente ao longo do século XX. A análise dos indicadores sociais evidencia avanços importantes na esfera educacional e na transformação do papel da mulher na sociedade, com uma entrada maciça no mercado de trabalho e com o aumento da responsabilidade pelo sustento de suas famílias. Em dez anos, houve um aumento de 36% na proporção de famílias que contavam com uma mulher como pessoa de referência: se em 1993, cerca de 20% das famílias eram chefiadas por mulheres, em 2004 essa proporção já alcança quase 27%. O crescimento do número de separações conjugais, a maior expectativa de vida das mulheres, o aumento do número de jovens mães solteiras e a entrada das mulheres no mercado de trabalho são alguns dos fatores que podem explicar essa tendência. No entanto, tais famílias apresentam um arranjo familiar bastante diferente daquelas que são chefiadas por homens. Enquanto nestas a estrutura familiar predominante são

os casais, naquelas predominam as mulheres sem a companhia de um cônjuge, o que coloca estas famílias, em geral, em uma situação de vulnerabilidade específica, uma vez que contam com um provedor de renda a menos.

No campo educacional, as análises apontam para uma melhor situação das mulheres em praticamente todos os indicadores analisados. Elas freqüentam mais a escola; são mais escolarizadas; têm menores taxas de analfabetismo (com exceção daquelas com idade superior a 45 anos), melhores taxas de escolarização líquida, em todos os níveis de ensino, menores taxas de distorção idade-série etc.

Por outro lado, esses melhores indicadores educacionais não se refletem em melhores condições no mercado de trabalho, no qual ainda existem desigualdades significativas entre homens e mulheres. Estas podem ser observadas desde o momento da decisão de entrada no mercado, passando pela concretização de uma oportunidade de emprego, até a ocupação de postos de trabalho com maior ou menor proteção social. Assim, apesar de estar crescendo de maneira contínua desde a década de 1970, a participação feminina no mercado de trabalho ainda é bastante inferior à masculina. Em 2004, enquanto quase 52% das mulheres de 10 anos ou mais de idade encontravam-se em atividade, ou seja, estavam empregadas ou à procura de emprego, esse percentual chega a mais de 73% entre os homens.

A decisão de entrar no mercado de trabalho também não é concretizada de forma igualitária, pois as mulheres apresentam maior probabilidade de se encontrar em situação de desemprego. Enquanto 6,8% dos homens estavam desempregados em 2004, as mulheres eram 11,7%. Entre 1996 e 2004, houve crescimento generalizado nessa taxa no país, que foi mais expressivo para as mulheres (2,9 pontos percentuais) do que para os homens (1,3 ponto).[21]

Após vencer as barreiras de entrada no mercado de trabalho, resta à população ocupada enfrentar a segmentação ocupacional que produz "lugares" masculinos e femininos. As mulheres encontram-se mais concentradas, proporcionalmente, em trabalhos informais e precários do que os homens. Das ocupadas com 16 anos ou mais, 17% são trabalhadoras domésticas, apenas 3% são empregadoras e 25% têm carteira assinada. Entre os homens, esses valores são, respectivamente, 0,9%, 5% e 35%. Por fim, destaca-se a maior presença proporcional de mulheres na ocupação de funcionárias públicas (9%, contra 5% dos homens), o que se deve, sobretudo, à forma de acesso por concursos públicos, que garante condições mais igualitárias.

No que se refere ao trabalho doméstico, faz-se necessário mencionar a importância que esta ocupação tem no mercado de trabalho que se abre para as mulheres. Somam aproximadamente 6 milhões as trabalhadoras domésticas no país (das quais 57% negras), ocupadas em posições precárias, com baixo grau de formalização e proteção social, pouco reconhecimento e valorização profissional e sujeitas a situações de exploração. Em 2004, somente 25% das trabalhadoras domésticas possuíam carteira assinada e 27% contribuíam para instituto de previdência, o que representa um

21. No caso das mulheres negras a situação é ainda mais grave, revelando que são elas as que encontram maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Em 2004, 13,3% das mulheres negras estavam desempregadas, ao passo que, entre os homens brancos – grupo em melhores condições laborais –, esta parcela era de 6,1%.

ligeiro acréscimo em relação a 1996, quando estas proporções eram de 21% e 21,6%, respectivamente, mas que demonstra o baixo nível de formalização e desproteção dessas trabalhadoras.

Como conseqüência do processo de segmentação, da ocupação de cargos de menor hierarquia na estrutura das organizações e da existência de discriminações, entre outros fatores, os rendimentos-hora médios auferidos pelas mulheres são sistematicamente inferiores aos dos homens. Em 2004, as mulheres ganhavam, por hora, cerca de 84% daquilo que recebiam os trabalhadores do sexo masculino, enquanto, em 1992, esse percentual era de 76,1%.[22] Mesmo quando se consideram grupos com mesma escolaridade, essas diferenças seguem marcantes. Conforme se passa dos grupos menos escolarizados para aqueles com maior nível de educação, maior é a desigualdade salarial entre homens e mulheres. Enquanto, em 2004, entre aqueles com até 4 anos de estudo, as mulheres recebiam 80,8% do que recebiam os homens, entre os que tinham 12 anos ou mais de estudo essa relação era de 61,6%. Uma possível explicação pode ser encontrada no fato de que nos grupos de escolaridade mais baixa o mercado tende a ser mais homogêneo, de ocupações precárias e menor qualificação. Já no outro extremo, as maiores dificuldades de acesso a ocupações mais qualificadas e a cargos de maior nível hierárquico por parte das mulheres parecem ser capazes de explicar parte dessas diferenças.

Grande parte desses processos de discriminação e desigualdade que são produzidos na esfera pública contribui para reproduzir e alimentar a realidade da violência contra as mulheres, em especial a violência doméstica e sexual. O Brasil não dispõe de dados oficiais – coletados periódica e sistematicamente – sobre a magnitude desse fenômeno. No entanto, alguns estudos permitem perceber o quanto a violência doméstica está presente no cotidiano das famílias. Segundo informações da Fundação Perseu Abramo, uma em cada cinco mulheres brasileiras já foi vítima de algum tipo de violência por parte de um homem, a maioria de violência física. Quando são apresentadas diferentes formas de agressão, o índice de mulheres que declara já ter sido vítima de violência sobe para 43%, o que mostra as dificuldades ainda encontradas para se admitir a violência, em razão do medo, da vergonha ou da invisibilidade do tema.[23] Na grande maioria das vezes, o marido é o autor da agressão, seguido por ex-maridos e namorados.

2) Quadro institucional

As questões de gênero começaram a ser tratadas de maneira mais institucionalizada na esfera federal em 1985, quando foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O CNDM foi fruto da pressão do movimento feminista, que reivindicava a criação de um órgão que pudesse desenvolver políticas públicas voltadas para as mulheres. Criado por meio da Lei nº 7.353/1985, no Governo Sarney, o Conselho era vinculado ao Ministério da Justiça, não possuía prerrogativas ministeriais, mas contava com autonomia administrativa e financeira e uma estrutura formada por um Conselho Deliberativo, uma Assessoria Técnica e uma Secretaria Executiva.

22. Essa redução dos diferenciais deve ser olhada com cuidado, uma vez que tal resultado se deve à queda mais intensa no rendimento de homens. Ou seja, o rendimento global caiu, mas enquanto as mulheres mantiveram patamares estáveis de renda, os homens sofreram uma perda maior, o que levou a uma maior igualdade em uma situação de queda nos rendimentos.

23. VENTURI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

Durante sua primeira gestão, o CNDM atuou em diversas frentes, constituindo-se no centro de onde partiam as principais iniciativas relacionadas às demandas feministas. Dotado de prestígio e influência na esfera governamental, seu ponto alto de atuação se deu na Assembléia Nacional Constituinte, quando, articulado com o movimento feminista e a Bancada Feminina do Congresso Nacional, conseguiu aprovar grande parte das reivindicações daquele que ficou conhecido como "*lobby* do batom".

Na década seguinte, no entanto, o Conselho foi sendo paulatinamente esvaziado, tendo perdido sua autonomia administrativa e financeira e o poder de executar políticas, processo que culminou na renúncia das equipes técnica e financeira. A reativação ocorreu em 1995, mas a falta de prestígio, o esvaziamento político do Conselho e a falta de prioridade do tema no âmbito federal permaneceram nos anos seguintes. Com isso, em 1997, o CNDM teve seu *status* rebaixado no interior do Ministério da Justiça, passando a ser subordinado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

Dois anos depois, finalmente, inicia-se a reaproximação entre o movimento de mulheres e o CNDM. Um novo grupo de conselheiras é formado a partir da apresentação de listas tríplices por instituições da sociedade civil. Ainda sem orçamento e com uma estrutura administrativa insuficiente, o Conselho passa a lutar pela criação de uma estrutura que resgate o seu papel original, qual seja, o de executor de políticas. De fato, durante a década de 1990 o Conselho torna-se uma estrutura apenas consultiva, se autodefinindo como um órgão de caráter eminentemente político.

É nesse contexto que, em 2002, é criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, mas dotado de *status* ministerial. Instituída pela Medida Provisória nº 37, de 8 de março de 2002, a Sedim foi regulamentada por lei específica apenas em setembro de 2002, com a missão de "viabilizar políticas públicas visando à equidade de gênero e o direito às diferenças, para a melhoria da qualidade de vida das mulheres". As indefinições da legislação que criou a Secretaria, bem como o momento de sua criação, a apenas alguns meses do fim de um governo que durou oito anos, comprometeram a efetivação de um compromisso com a questão das mulheres e da igualdade de gênero. Ainda assim, a criação da Sedim foi importante por ter marcado a introdução – mesmo de maneira preliminar – da questão da transversalidade de gênero nas políticas e inserido no contexto da administração pública uma estrutura que acabou por fornecer as bases administrativa e de pessoal para o trabalho da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), criada no ano seguinte.

É em 2003, portanto, que um grande salto de qualidade é dado tanto no que se refere à institucionalização do tema no Executivo quanto às possibilidades de desenvolvimento de políticas nas diferentes esferas do governo. Criada pela Lei nº 10.683/2003, a SPM encontra-se vinculada diretamente à Presidência da República e possui *status* ministerial. Sua principal missão é assegurar que a perspectiva de gênero esteja presente transversalmente nas políticas públicas, não tendo funções executivas, mas sim de articulação, impulsionando e coordenando as iniciativas voltadas para as mulheres e implementadas pelos ministérios setoriais.

Nessa nova estrutura, o CNDM ressurge como um órgão de caráter consultivo, integrante da estrutura da SPM, e cuja missão aponta para o exercício do controle social sobre a atuação governamental. O CNDM passa a ser composto por 19 representantes da sociedade civil, 3 mulheres com notório conhecimento da questão de gênero e 13 representantes do governo federal.

A reaproximação entre sociedade civil e o governo federal se expressa não somente na proporção majoritária de integrantes de movimentos de mulheres no Conselho, mas também na realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em julho de 2004. Organizada de forma inédita pelo governo federal, a I Conferência reuniu, em Brasília, mais de 2 mil mulheres – 120 mil foram envolvidas em todas as etapas municipais e estaduais que precederam a realização da Conferência – para a aprovação das diretrizes que nortearam a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado no fim do mesmo ano. A próxima Conferência já está marcada para 2007 e terá como missão revisar e produzir as diretrizes para o 2º PNPM.

3) Balanço da política

A atuação do governo federal, no que se refere às políticas para as mulheres, foi fortemente influenciada pela forma como a questão esteve incorporada na estrutura de governo. É somente a partir de 2004, com o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que a atuação do governo nesta área começa a se expandir para além do combate à violência e a tomar contornos um pouco mais definidos. Elaborado a partir do trabalho de um Grupo Interministerial e seguindo os princípios emanados da I Conferência Nacional, o Plano orienta a atuação na área de gênero de todo o governo no período 2005-2007 e compreende ações a serem executadas em quatro eixos: *i)* autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii)* educação inclusiva e não-sexista; *iii)* saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; e *iv)* enfrentamento da violência contra as mulheres. A seguir destacam-se as principais ações desenvolvidas em três desses eixos.

i) Igualdade de oportunidades no mercado de trabalho

Na área de trabalho, entre 1995 e 2002, as atividades referiram-se à priorização de mulheres carentes nas ações de capacitação e acesso a emprego e renda, especialmente no Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda) e no Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador). Em 1996, foi criado o GTEDEO (Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação) no âmbito do Ministério do Trabalho, cujo objetivo era, a partir do esforço do governo, dos trabalhadores, dos empregadores e do Ministério Público do Trabalho, construir um plano de ações para a eliminação da discriminação no mercado de trabalho. Logo em seguida, o Ministério instituiu o Programa Brasil Gênero e Raça, que tinha como principal estratégia de atuação a implantação, nas Delegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Ambas as estratégias tiveram, porém, pouco impacto efetivo, já que, no primeiro caso, poucas foram as reuniões realizadas, e, no segundo, os Núcleos acabaram atendendo muito mais às pessoas com deficiência do que propriamente a mulheres e negros vítimas de discriminação, abrangendo, portanto, somente uma parte de seus objetivos.

A partir de 2004, algumas ações com orientação distinta ao que vinha sendo feito começam a aparecer. A priorização de mulheres nos programas de qualificação continua existindo, mas, nesse novo cenário, ganham peso as atividades desenvolvidas para grupos específicos e aquelas orientadas para as mudanças de comportamentos e cultura, necessárias ao alcance da igualdade no acesso ao mercado de trabalho, à renda e ao crédito.

Assim, faz-se *mister* mencionar o lançamento, em setembro de 2005, do Programa Pró-Equidade de Gênero, que, voltado num primeiro momento para empresas

públicas, tem como objetivo incentivar a adoção de práticas de gestão e de cultura organizacional que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na rotina do trabalho. O Programa já conta com a adesão de 16 empresas que receberão o Selo Pró-Eqüidade de Gênero caso, ao fim do primeiro ano, tenham cumprido o plano de ação proposto.

A preocupação com as condições de inserção das trabalhadoras domésticas no mercado também marca a atuação governamental, especialmente a partir de 2005, quando o MTE, em parceria com a SPM e a Seppir, lançou o Plano Trabalho Doméstico Cidadão. Para estimular a formalização dessa categoria de trabalhadoras, foi promulgada, ainda, a Lei no 11.324/2006, que permite a dedução no imposto de renda da contribuição patronal paga à Previdência Social sobre o valor da remuneração do empregado doméstico. Com a sanção dessa lei, novas conquistas foram asseguradas às trabalhadoras domésticas, como direito a férias anuais de 30 dias, repouso semanal remunerado aos domingos e feriados e a estabilidade gestante. Fica, ainda, proibido ao empregador descontar do salário da trabalhadora despesas com alimentação, moradia e material de higiene.

Tendo como público específico as trabalhadoras rurais, foi lançado, ainda em 2004, o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, que tem como objetivo fornecer, gratuitamente, documentação civil básica para mulheres assentadas na reforma agrária e agricultoras familiares. Até o fim de 2005 já haviam sido distribuídos mais de 211 mil documentos civis, beneficiando mais de 122 mil mulheres trabalhadoras rurais.

Além da garantia da titularidade conjunta da terra, a ampliação do acesso das trabalhadoras rurais ao crédito também se constitui em avanço significativo no conjunto da política voltada para as mulheres. Nesse sentido, foi criada uma linha especial de crédito para as mulheres, no âmbito do Pronaf – o Pronaf Mulher –, e foram realizadas mudanças na Declaração de Aptidão ao Pronaf, que passou a registrar obrigatoriamente o nome do casal, incentivando e facilitando o acesso das mulheres ao Programa. Desse modo, já foram beneficiadas, nas duas linhas de crédito, mais de 322 mil trabalhadoras rurais.

ii) Atenção à saúde

Alguns avanços, entre 1995 e 2002, foram verificados na área de saúde, que, de fato, acumulava maior experiência no trato da questão feminina, especialmente em razão da implementação do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (Paism), criado em 1983. Com o Paism, passou-se de uma lógica da saúde materno-infantil para a atenção às mulheres em todas as fases de seu ciclo de vida. Seguindo esta linha, importantes avanços foram obtidos no que se refere à elaboração de normas técnicas, estabelecimento de novos critérios de pagamento dos serviços prestados e ao desenvolvimento de algumas ações. Dentre eles, destacam-se: *i)* incentivo ao parto normal – por meio de estabelecimento de percentual máximo de cesarianas a ser pago a cada hospital conveniado ao SUS e aumento dos valores pagos para a realização do parto normal – e reconhecimento da profissão de parteira; *ii)* criação da Comissão Nacional de Prevenção da Mortalidade Materna e estabelecimento da obrigatoriedade de se notificar a morte materna e ampliação da assistência pré-natal por meio do Programa Saúde da Família e dos Agentes Comunitários de Saúde; *iii)* regulamentação da lei sobre planejamento familiar e ampliação da distribuição de métodos contraceptivos; e *iv)* Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo de Útero e de Mama, lançado em 1997.

O início de um novo governo, em 2003, não alterou de maneira significativa os fundamentos que vinham orientando até então a política de saúde para as mulheres. Em 2005, é lançada a Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, baseada num conceito amplo de saúde da mulher, que incorpora as dimensões de saúde sexual e reprodutiva, com a preocupação de prevenir gestações não desejadas e de reduzir o número de abortos provocados e de mortes maternas deles decorrentes. Com o objetivo de atender toda a população, especialmente aquela em idade fértil, e tendo como foco a informação sobre planejamento familiar, a Política organiza-se em três eixos: ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis, melhoria do acesso à esterilização cirúrgica voluntária e introdução da reprodução humana assistida no SUS.

Merecem destaque, ainda, a sanção da lei que garante às mulheres o direito ao acompanhamento no parto e no pós-parto e o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, firmado em 2004. O objetivo do Pacto é reduzir em 15%, até o fim de 2006, os índices de mortalidade materna e neonatal verificados em 2004; para 2015 a meta é de 75%.

Finalmente, ressalta-se a elaboração da proposta de revisão da legislação punitiva do aborto, em resposta às demandas dos movimentos de mulheres e em atendimento ao disposto no PNPM. Para tanto, criou-se uma comissão tripartite, que contou com representantes do Poder Executivo, do Legislativo e da sociedade civil. Por tratar de um tema bastante delicado, a proposta, que foi apresentada à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados em 2005, ainda não avançou em sua tramitação.

iii) Combate à violência

A política de combate à violência e assistência às vítimas constitui o eixo central de atuação dos organismos voltadas à promoção dos direitos da mulher desde a década de 1980. No período 1985-2002 a atuação não se traduzia, de fato, em uma política de combate à violência, estando concentrada no atendimento via Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e no encaminhamento das mulheres vítimas às casas-abrigo.[24] A atuação do CNDM nesta área, portanto, pode ser percebida, ao menos até 2000, como balizada pela preocupação em possibilitar um atendimento emergencial às mulheres vítimas de violência e na realização de campanhas para alterar as percepções sobre esse fenômeno.

Com a criação do programa Combate à Violência contra a Mulher, no PPA 2000-2003, e, principalmente, com a criação da Sedim, em 2002, o problema da violência passa a ter maior atenção e tratamento mais abrangente. Começam a ser desenvolvidas ações de capacitação não apenas para os membros das Delegacias, mas também para os demais profissionais envolvidos no atendimento; são realizadas pesquisas para conhecer o funcionamento das Deams e das casas-abrigo e iniciam-se discussões sobre a padronização dos seus atendimentos.

A criação da SPM em 2003 não prejudicou a continuidade de muitas dessas atividades. A grande inflexão se dá, de fato, pela atuação da Secretaria no sentido de buscar implementar uma política de alcance nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher, estabelecendo diretrizes para uma ação coordenada das três esferas da Federação. Nesse sentido, uma inovação importante tem sido o incentivo à formação de redes

24. Instituições para onde as mulheres são encaminhadas quando estão em situação de ameaça de morte e onde recebem atendimento psicológico, jurídico e médico.

compostas por todos os serviços que atendem a mulher em situação de violência, a fim de oferecer um atendimento integral, que leve em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A atuação governamental, portanto, deixa de ser apenas o apoio a serviços e a campanhas isoladas, avançando para algo mais amplo, que contempla também o apoio a serviços especializados, e inclui ainda o incentivo à constituição de redes de serviços, a criação de normas e padrões de atendimento, a capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento, o aperfeiçoamento da legislação, o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção da violência, e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de Segurança Pública.

Dentro desse marco geral que orienta a política, algumas ações de maior impacto merecem ser destacadas. A primeira é a ampliação do número de serviços especializados de atendimento à mulher, aliada à implantação de novos instrumentos, como as Defensorias Públicas das Mulheres, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e a Ouvidoria da SPM. A Central, com funcionamento integrado à Ouvidoria, destina-se a receber denúncias, orientar e encaminhar os casos de violência, funcionando, desde abril de 2006, ininterruptamente. Ainda com relação aos serviços, foram produzidas normas de padronização do atendimento tanto nas Deams quanto nos Centros de Referência, aspecto importante para a melhoria do serviço prestado.

Cumprindo os acordos internacionais da Convenção de Belém do Pará e do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw), foi sancionada a Lei nº 11.340/2006, que trata do enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A partir desta lei, todo caso de violência contra a mulher torna-se crime e vai passar por um inquérito policial que será remetido ao Ministério Público. Os crimes deverão ser julgados nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, instrumentos criados a partir dessa legislação, ou, enquanto estes não existirem, nas Varas Criminais.[25] Entre outras conquistas importantes, a lei tipifica a violência doméstica, que pode ser física, sexual, patrimonial, psicológica e moral; passa a ser proibida a aplicação de penas pecuniárias aos agressores, e a pena a eles imputada, que era de até 1 ano, passa a ser de até 3 anos; e determina-se o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social.

4) Desafios atuais e perspectivas

Os avanços obtidos com a criação de uma Secretaria com *status* ministerial são inegáveis, especialmente na forma de se incorporar a questão de gênero na estrutura político-administrativa brasileira. Uma maior organização da intervenção pública, maior conhecimento e discussão do tema no interior da administração federal, mais ações desenvolvidas e uma nova estratégia de intervenção – a transversalização – são conquistas importantes, obtidas especialmente a partir de 2003.

Para contornar, ao menos de maneira preliminar, as dificuldades oriundas do fato de que grande parte das ações previstas no Plano Nacional devem ser executadas de maneira descentralizada, a SPM tem trabalhado por meio da pactuação do PNPM nos estados e nos municípios e do incentivo à criação de organismos governamentais de políticas para as mulheres nessas esferas. Até maio de 2006, 160 municípios e 6

25. Vários estados já começaram a criar os seus Juizados Especializados. É o caso de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará e, ainda, Distrito Federal.

governos estaduais haviam assinado o compromisso de inserir os pressupostos, diretrizes e prioridades do Plano em sua atuação local, enquanto 98 novas coordenadorias, assessorias ou secretarias da mulher foram criadas, perfazendo um total de 111 instrumentos com essa finalidade em todo o país.

Os desafios, porém, são muitos. O princípio da atuação transversal constitui-se, ainda, em uma barreira a ser vencida. Requer, antes de mais nada, o rompimento com a estrutura e a forma tradicionais de elaboração e implementação de políticas, que se encontram fortemente enraizadas no setor público, e que se dão de maneira setorializada e parcial, desconsiderando, por vezes, as várias dimensões e convergências dos problemas sociais. Se o *status* ministerial da SPM possibilita um diálogo em mesmo nível hierárquico com outros ministros e, portanto, facilita a pactuação e o estabelecimento de compromissos com a temática "mulher e gênero", por outro não garante que os formuladores e executores das políticas estejam, da mesma forma, compromissados com o tema. Isto se deve não somente à cultura organizacional, mas também à falta de reconhecimento, pela sociedade, de que as desigualdades entre homens e mulheres persistem em nosso país, produzindo conseqüências bastante importantes, como mostraram os dados aqui apresentados. Este é o primeiro e, talvez, o maior desafio da Secretaria, uma vez que sua missão é exatamente essa, articular a estrutura governamental para que a perspectiva de gênero seja incorporada em todas as suas ações.

As dificuldades em promover a transversalidade, de fato, tornam as ações desenvolvidas pela Secretaria ainda muito restritas diante da magnitude do problema que deseja responder, qual seja, o de promover a autonomia das mulheres e a igualdade de gênero. Junta-se a isso a insuficiência de recursos tanto na SPM para a articulação e apoio a projetos nas áreas de violência e trabalho (previstas no PPA), quanto nos demais ministérios para a promoção de ações com um recorte de gênero. De fato, mesmo naquelas áreas onde as parcerias entre SPM e demais órgãos finalísticos renderam mais frutos, a intervenção ainda é insuficiente. No caso das ações na área de combate à violência, por exemplo, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, apesar de todo o esforço, ainda somam apenas 345 unidades, que se encontram desigualmente distribuídas nas regiões do país. O baixo impacto das ações do governo nesta área mostra-se uma realidade contínua, o que indica que a prioridade política conferida à SPM no início do governo Lula, na prática, não fez que o conjunto do governo incorporasse o tema em sua atuação.

c) Proteção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência[26]

1) Situação social

Caracterizando-se como a perda ou anormalidade da estrutura ou função fisiológica ou anatômica de um indivíduo, a deficiência afeta, em caráter permanente, a sua capacidade de realizar as atividades mais corriqueiras da vida social, sejam elas o trabalho, o estudo, o lazer e até mesmo os cuidados pessoais. Por isso, a política voltada à questão das deficiências engloba uma grande variedade de ações setoriais que, idealmente, devem ser coordenadas na perspectiva de se prestar atendimento integral às pessoas afetadas e de promover sua plena participação na sociedade.

26. Inclui-se na categoria qualquer dificuldade de enxergar, de ouvir, locomover-se ou ainda alguma deficiência física ou mental.

A compreensão do significado da deficiência tem aumentado, bem como a percepção da responsabilidade do Estado e da sociedade na eliminação dos obstáculos aos exercícios dos direitos sociais. As iniciativas governamentais têm se caracterizado por maior diversificação do atendimento e a sociedade tem assumido o papel de promotora da inclusão das pessoas com deficiência. Porém, a pemanência dessas conquistas exige vigilância constante para não permitir retrocessos dos direitos alcançados. A população com deficiência é numerosa e tem características diversas e variadas necessidades, as quais devem ser satisfeitas para cumprir o previsto na legislação brasileira.

O último levantamento populacional realizado pelo Censo Demográfico de 2000 mostra que 14,5% dos brasileiros têm alguma deficiência, o que corresponde a 24,6 milhões de pessoas distribuídas, em sua maior parte, em áreas rurais do Sudeste e Nordeste e nas áreas urbanas das demais regiões. Observando a incidência da deficiência na população, observa-se que a deficiência visual era a mais comum, correspondendo a 48% delas e atingindo 16,6 milhões de pessoas, sendo sucedida pelas deficiências físicas ou motoras (38% das deficiências ou 9,4 milhões de pessoas), auditiva (23% de incidência e 5,7 milhões de pessoas), e mental (11,5% e 2,8 milhões de pessoas). Eventualmente, as deficiências apresentam-se associadas, o que, sem dúvida, agrava o quadro de desvantagem. Os dados sugerem a existência de 41% de deficiências associadas, o que correspondia, em 2000, a quase 10 milhões de pessoas com mais de uma deficiência.

Na distribuição por sexo, as mulheres detinham superioridade numérica na deficiência visual (diferencial de 2,127 milhões) e na dificuldade permanente de caminhar ou subir escadas (diferencial de 1,350 milhão). Nas demais deficiências os homens eram em maior número. Em termos de idade, nota-se que a partir dos cinqüenta anos, e crescentemente, graças à maior sobrevida feminina, esse fator é determinante na maior incidência de deficiência entre as mulheres. No aspecto de cor ou raça, o levantamento censitário indicou uma maior incidência relativa das deficiências nas pessoas de cor preta (17,5%), seguidas pelos indígenas (17,1%) e pelos pardos (15,0%).

Em relação aos aspectos de participação na escola, no trabalho e rendimentos, freqüentavam a escola 3,2 milhões de pessoas com deficiência ou 13% delas, percentual bastante inferior ao das pessoas sem nenhum tipo de deficiência, cuja freqüência à escola era de 34,7%, dado que sugere que o atendimento escolar às pessoas com deficiência é insuficiente, porque indisponível para os demandantes potenciais. Das pessoas com 10 anos ou mais de idade, 23,5 milhões tinham alguma deficiência e sua taxa de ocupação era em torno de 11% inferior à das pessoas sem nenhum tipo de deficiência e seu rendimento também era menor. Dos ocupados, 5,6 milhões eram homens e 3,5 milhões eram mulheres. Entre os homens, 8,9% desempenhavam trabalho não-remunerado ou recebiam pagamento em benefícios, enquanto entre as mulheres este percentual chegava a 13,3%, situação mais acentuada que a observada entre as pessoas que não apresentam deficiência, cujos percentuais de ausência de remuneração pelo trabalho desenvolvido eram de respectivamente 7,0% e 8,7%. Entre a população sem deficiência acima de dez anos, 44,5% não auferia rendimentos, percentual bastante superior ao da população com deficiência, de 31%. Provavelmente, o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia influenciem, em alguma medida, este resultado, pois 1,5 milhão de pessoas com deficiência recebe esses benefícios de Assistência Social. No entanto, entre as pessoas com deficiência predominavam os menores rendimentos. A proporção de pessoas com até 1 salário mínimo de rendimento entre as pessoas com deficiências (31,9%) era

o dobro do que a existente entre as demais pessoas (15%). Acima de cinco salários a situação se invertia, com percentuais de 9,4% e 11,6%, respectivamente.

2) Quadro institucional

A percepção da sociedade brasileira sobre a pessoa com deficiência tem variado gradualmente e, junto com ela, a política pública no trato da questão. A visão tradicional de atenção apenas filantrópica passou a incluir a noção de inclusão e participação, com direito a todos os serviços públicos, em especial escola e trabalho. Essa mudança de ótica ainda está em processo, mas pode ser demonstrada pela inserção institucional do órgão encarregado da integração destas políticas em nível federal, a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde).

A Corde é responsável pela gestão das políticas voltadas à integração da pessoa com deficiência, com vistas à defesa de direitos e à promoção da cidadania. Atua na elaboração de normas e regulação das ações da área no âmbito federal e na articulação das políticas públicas, tanto na esfera federal como em outras esferas governamentais. Criada em 1989, a Corde ficou subordinada à Presidência da República e foi dotada de autonomia administrativa e financeira. Ficou incumbida da coordenação superior dos assuntos, ações governamentais e medidas referentes às pessoas portadoras de deficiência, cabendo-lhe formular os planos, programas e projetos componentes da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, contando, para isto, com a cooperação dos demais órgãos da Administração Pública Federal. Contudo, esta privilegiada (e apropriada) inserção institucional durou pouco e ela foi transferida, em 1992, para o Ministério do Bem-Estar Social com prejuízos para a sua atuação, que foi marcadamente assistencial, e onde esteve até janeiro de 1995, quando migrou para a Secretaria dos Direitos da Cidadania, do Ministério da Justiça, realçando a ênfase na atenção integral à pessoa, e não apenas na assistência para a sobrevivência. Após 1999, ficou vinculada à SEDH, onde ficou mais bem inserida institucionalmente, apesar de conservar uma posição intermediária na hierarquia ministerial, o que dificulta a realização de sua missão institucional.

A Corde conta com o assessoramento de órgão colegiado, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), órgão superior de deliberação colegiada, criado em 1999 no âmbito do Ministério da Justiça. Em maio de 2003 o Conselho passou a ser vinculado à Presidência da República por meio da SEDH. O Conade é constituído paritariamente por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, e tem como função acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e das políticas setoriais dirigidas a este grupo social. Suas competências estão definidas no Decreto nº 3.298/1999, que regulamentou a Lei nº 7.853/1989.

O Conade presta assessoramento para a implantação dos conselhos estaduais e municipais e a Corde dispõe de recursos técnicos e financeiros destinados à implantação desses conselhos, ao seu fortalecimento institucional e à capacitação dos conselheiros. No entanto, para o funcionamento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiências, cabe aos governos estaduais e municipais prover as dotações orçamentárias e a estrutura necessária.

Em maio de 2006 realizou-se a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, com a finalidade de analisar os obstáculos e avanços da Política Nacional

para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. O processo de sua preparação iniciou-se com a etapa municipal no segundo semestre de 2005 e etapa estadual no início de 2006. A Conferência Nacional teve caráter deliberativo e contou com a presença de 1.100 pessoas/delegados, representantes das Unidades da Federação, que discutiram as questões relativas à pessoa com deficiência e ao processo de inclusão e acessibilidade. O tema da I Conferência foi "Acessibilidade você também tem compromisso" e foram três os Eixos Temáticos: "1- Das condições gerais da implementação da acessibilidade; 2- Da implementação da acessibilidade arquitetônica, urbanística e de transportes; e 3- Da acessibilidade à informação, à comunicação e às ajudas técnicas". Resultaram da Conferência 250 propostas e 60 moções. A maior parte das propostas levantadas pela Conferência refere-se aos seguintes temas: direito à acessibilidade; controle exercido pelos gestores públicos e pela sociedade para o alcance de políticas setoriais inclusivas; responsabilidade do poder público, do setor privado e da sociedade para a acessibilidade dos transportes coletivos; contribuição da informação e da comunicação acessíveis para a inclusão das pessoas com deficiência; e criação, produção e oferta de ajudas técnicas.

Neste ano de 2006 inicia-se a "Década das Américas: pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas Com Deficiência" que tem como lema "Igualdade, dignidade e participação". A Década é uma iniciativa da Organização dos Estados Americanos (OEA), tomada pela Assembléia Geral de junho de 2006. Pretende-se que nesse período sejam empreendidos programas, planos e ações para alcançar a inclusão e a participação plena em todos os aspectos da sociedade pelas pessoas com deficiência; que se executem programas sociais, políticos, econômicos, culturais e de desenvolvimento, destinados a alcançar a equiparação de oportunidades para com os demais cidadãos; e que se promovam medidas efetivas para a prevenção de novas deficiências, assim como o acesso aos serviços de reabilitação.

3) Balanço da política

A Corde, órgão incumbido de coordenar as políticas voltadas à integração da pessoa com deficiência, vem enfrentando dificuldades para o cumprimento de suas atribuições desde sua instituição. Grande parte dessas dificuldades diz respeito à amplitude da missão institucional do órgão. Para influir sobre as políticas dos órgãos setoriais e lograr coordená-las – com efetiva autoridade institucional e não apenas com a adesão voluntária das instituições – seria necessário que a Corde tivesse mais elevada inserção institucional. Na ausência dessa condição, as ações seguem sendo implementadas, na grande maioria dos casos, a partir da perspectiva setorial.

As mais significativas delas, em termos de abrangência e de gastos, são as de cunho assistencial, especialmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que beneficiam com um salário mínimo, sem exigência de contribuição prévia, as pessoas com deficiência que vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até ¼ de salário mínimo. Além disso, a assistência social mantém, há décadas, uma rede de atendimento mediante convênios com instituições responsáveis pelos Serviços de Ação Continuada (SAC) para as pessoas com deficiência e que incluem cuidados domiciliares, atendimentos diários, serviços sociais e abrigos.

O sistema de previdência social, por sua vez, concede benefícios aos segurados com alguma deficiência por meio das aposentadorias por invalidez, em número que passou de 2 milhões em 1995 para 2,6 milhões em 2005 e que se concentram nas áreas urbanas. Além disso, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) mantém convênios ou

parcerias com entidades para reabilitação profissional, como prefeituras, órgãos públicos, empresas estatais, entidades do sistema "S", hospitais, universidades ou empresas privadas. Esses convênios possibilitam que seja realizada reabilitação profissional e concedidas e/ou reparadas próteses e órteses.[27]

Outras ações de grande relevância se dão no âmbito da atenção à saúde. O Ministério da Saúde desenvolve a política de atenção à saúde da pessoa com deficiência em regime de responsabilidade compartilhada com estados e municípios e tem como prioritária a implantação e operação da Rede de Atenção Integral à Pessoa com Deficiência no Sistema Único de Saúde. Por meio da Rede são realizados atendimentos médico, fisioterápico, psicológico e fonoaudiológico; oficinas terapêuticas; reabilitação de média e alta complexidade; fornecimento de órteses, próteses e bolsas de colostomia; exames audiológicos; triagem neo-natal; terapias individuais e em grupo; implante coclear e estimulação neurossensorial.

As Unidades de Reabilitação têm um papel essencial na Rede, atuando em diferentes níveis de complexidade e vinculando-se a outros serviços de saúde existentes na comunidade. No período em tela foram consolidadas as Redes Estaduais de Reabilitação, tendo sido estabelecida articulação com o Ministério da Educação com vistas ao atendimento ao escolar portador de deficiência na Rede de Reabilitação do SUS. Internamente ao Ministério da Saúde, foi realizada articulação com as áreas de Atenção Domiciliar, Hanseníase, Saúde do Trabalhador, Idoso e Criança (para triagem auditiva neo-natal), além de articulação intra e inter-setorial para elaboração da Política Nacional de Atenção à Saúde Auditiva. Importante considerar ainda que na estratégia "Saúde da Família" foram inseridas ações de reabilitação e prevenção das deficiências.

Na área das pesquisas médicas, forte impulso foi dado com a decisão do governo federal de investir em pesquisas com células-tronco adultas e embrionárias. O uso de células-tronco embrionárias é possível graças à aprovação da Lei de Biossegurança em março de 2005. O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) vem investindo em pesquisas nessa área há alguns anos. Um projeto pioneiro, de 2001, visou à capacitação do país para introduzir e desenvolver uma nova área médica, a Medicina Regenerativa, que trata pacientes com doenças crônico-degenerativas e traumáticas com terapias celulares e teciduais. O Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) seleciona projetos de pesquisas básicas, pré-clínicas e clínicas relacionadas ao desenvolvimento de procedimentos terapêuticos inovadores em terapia celular.

A educação é outro setor que dedica atenção ao tema das deficiências, principalmente por meio das ações de Educação Especial. Essas ações buscam viabilizar o acesso e a permanência na escola dos alunos com necessidades educacionais especiais por meio da elaboração, edição e difusão de documentos, apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino, provisão de recursos a projetos de adaptação arquitetônica (para acessibilidade), capacitação de recursos humanos e aquisição de equipamentos e material didático e pedagógico. O Instituto Benjamin Constant (IBC) modernizou a imprensa *Braille* e os Centros de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez (CAS) deram apoio à participação de alunos surdos nas atividades escolares. Foram capacitados profissionais em Língua Brasileira de Sinais (Libras) e no ensino de língua portuguesa para surdos, e editados livros, manuais e o dicionário trilíngüe da

27. As próteses substituem, no todo ou em parte, um membro que foi perdido, ao passo que as órteses são uma ajuda externa, destinada a suplementar ou a corrigir uma função deficiente ou mesmo complementar o rendimento fisiológico de um órgão ou membro que tenham sua função diminuída.

Libras. Também se deu apoio à utilização das tecnologias de comunicação e informação nos processos de ensino e aprendizagem de que participam alunos com necessidades educacionais especiais, por meio do fornecimento de *softwares* educacionais a escolas especializadas vinculadas a organizações não-governamentais e implantação e operação de laboratórios de informática, destinados a escolas comuns públicas que atendem alunos com necessidades educacionais especiais.

O Censo Escolar/Inep/MEC mostra um incremento de 49,3% na matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais entre 1998 e 2003, passando de 337 mil alunos para 504 mil. É importante ter em conta, no entanto, que o atendimento inclusivo (em classes comuns de escolas comuns) mais do que triplicou no período, passando de 43.923 alunos matriculados em 1998 para 144.583 em 2003. Com isso, a participação em relação ao total de alunos matriculados também cresceu, passando de 13% em 1998 para 28,7% em 2003, ao passo que o atendimento não-inclusivo (em classes especiais e em escolas especiais), embora siga crescendo, diminuiu sua participação no total. A partir de 2003, o programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade vem buscando consolidar esse processo de inclusão dos alunos com deficiências nas escolas regulares, promovendo a capacitação de professores e gestores e a elaboração da proposta inclusiva mediante a definição dos Planos Municipais de Educação.

O MEC também vem atuando para a inclusão de surdos no ensino superior e a qualificação de professores bilíngües em português/Língua Brasileira de Sinais (Libras) para trabalharem na educação básica. Avanço importante nesta direção aconteceu em 2005, com a inauguração do primeiro curso de graduação bilíngüe para deficientes auditivos e com a instituição da Libras como disciplina obrigatória nos cursos de formação de professores para o exercício do magistério nos níveis médio e superior e nos cursos de fonoaudiologia. Esta última medida deverá diminuir as barreiras de comunicação entre alunos e professores e pacientes e terapeutas, servindo ainda como exemplo para que iniciativas similares sejam tomadas no âmbito dos serviços médicos, a fim de melhorar a comunicação e a compreensão dos problemas e vivências dos pacientes.

No que se refere à geração de emprego e renda, o Ministério do Trabalho e Emprego desenvolveu o Programa Brasil, Gênero e Raça em 75 Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação nas Relações de Trabalho para promover a igualdade de oportunidades e de tratamento nas relações de trabalho. Participam desse trabalho as organizações governamentais, não-governamentais, instituições beneficentes, organizações sindicais, laborais e patronais, em relação tripartite. Os Núcleos fizeram a inserção de 2.965 pessoas com deficiência no mercado de trabalho em 2000, número que saltou para 14.351 em 2002, mas com uma redução para 1.828 vagas em 2003. O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), instituído em 2003, tem entre seus objetivos contribuir para minimizar a situação de exclusão social de parte da população brasileira, sendo as pessoas com deficiência uma das populações prioritárias. Em 2003, foram alocados 3,8% do total dos recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT) para a qualificação profissional desse segmento.

O Ministério do Esporte promove o apoio às entidades nacionais de administração do para-desporto, entre elas as confederações e as associações, na execução e realização de seus calendários esportivos nacionais e internacionais. A Lei nº 10.264 (Lei Agnelo/Piva), aprovada em 2001, destina 2% das loterias federais aos Comitês Olímpico e Para-Olímpico e representa um reforço para o esporte. Também constituem iniciativas significativas para os deficientes os Programas Brasil – Potência Esportiva, que patrocina

a delegação brasileira em competições internacionais de alto rendimento e a promoção de eventos esportivos nacionais e internacionais de rendimento para pessoas com deficiência; e o Esporte Solidário, que visa ao desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer com vistas à inclusão, do qual cerca de 5% dos beneficiários correspondem às pessoas com deficiência.

As funções desempenhadas pelo Ministério das Cidades, antes de sua criação em 2003, estavam disseminadas nas áreas de saneamento, habitação e transportes. Sua atuação engloba ações de inclusão social das pessoas com deficiência, por meio do planejamento dos espaços e dos transportes públicos. Em fins de 2003 lançou o Programa Pró-Transporte, com orçamento naquele ano de R$ 250 milhões, para o financiamento de construção de infra-estrutura para o transporte coletivo que possibilitasse o acesso das pessoas com deficiência aos equipamentos urbanos, como os terminais de ônibus e as estações de trens e de metrôs. O ministério também orienta as administrações municipais para a constituição e capacitação de organismos de fiscalização e controle de posturas municipais em área tão específica e pouco conhecida como a da acessibilidade para as pessoas com deficiência.

Por sua vez, o Ministério dos Transportes concede serviço de transporte gratuito para pessoas deficientes, para as pessoas com deficiência renal crônica e para os ostomizados que comprovem condição de carência econômica (renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo). O *Passe Livre* dá direito a viajar sem custos por qualquer lugar do país em transporte coletivo interestadual convencional por ônibus, trem ou barco, sendo, as empresas concessionárias de transporte, obrigadas a reservar, a cada viagem, dois assentos para atender às pessoas com deficiência.

Finalmente, cabe mencionar a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que desenvolve ações com o fim de garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, como a adaptação dos Telefones de Uso Público (TUP), os chamados "orelhões", para facilitar seu uso por cadeirantes, por pessoas com deficiência auditiva ou visual, por meio do alongamento do cordão do monofone, de tecla suplementar destinada a aumentar o volume do sinal recebido da linha telefônica, e do *display* que facilita a visualização das informações.

4) Desafios atuais e perspectivas

O primeiro grande desafio é fazer a sociedade e a política pública terem em vista a necessidade de promover medidas inclusivas para a participação das pessoas com deficiência. No nível federal tem ocorrido um grande avanço no estabelecimento de legislação visando à inclusão em vários setores. Nos níveis estadual e municipal este avanço tem-se feito sentir de maneira muita diferenciada, podendo-se citar como positivo o caso do Estado de São Paulo, que conta com ampla legislação para a área. Porém, apesar de existirem avanços, as reivindicações das organizações e dos conselhos de direitos evidenciam que fazer que o segmento das pessoas com deficiência alcance efetiva inclusão e participação na sociedade exige a execução de diversas medidas que as viabilizem, exigindo, por isto, uma atitude de vigilância permanente para que a questão da deficiência seja sempre considerada. A conscientização da sociedade também continua sendo uma necessidade para que não haja retrocessos nas conquistas obtidas, tendo em vista que recentemente têm surgido ações de reação ao reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência por parte de segmentos fundamentais para a realização desses direitos, como as escolas, os prestadores de serviços de saúde e alguns membros do poder Judiciário.

Outro desafio é a prevenção. A deficiência atinge 14,5% da população e é contingência que muitas vezes pode ser prevenida. Deveria, por isto, merecer o mesmo empenho que a política previdenciária. Na saúde a prevenção tem menor custo/benefício que a política curativa, e o mesmo vale para a deficiência, cuja prevenção deve ocorrer nas áreas alimentar, de saúde, de transportes, de segurança pública e do trabalho. No entanto, existindo a deficiência, a melhor política é a inclusão em todas as áreas, em especial na escola e no trabalho, o que traz maior retorno à sociedade pela possibilidade de participação produtiva deste segmento, sem contar o inestimável significado humanitário que representa. Para tanto, é fundamental que a previdência social implemente efetivamente a política de adaptação ou readaptação para o trabalho e não aposente população com potencial produtivo. Nas escolas, faz-se necessário que a inclusão seja uma política massiva e não apenas ilustrativa, a fim de realmente tornar realidade a previsão legal, sendo necessário não apenas habilitar as escolas como os professores e estender esse atendimento até as áreas mais afastadas dos grandes centros.

Outro grande desafio é aumentar os recursos da área em todos os setores e, em especial, do órgão articulador das políticas, para dar-lhe melhores condições para exercer suas atribuições, objetivo maior da Corde, e que exige uma atuação coordenada da ação pública, como é exemplo o atendimento de saúde nas escolas para aferição da acuidade visual. A atuação coordenada é importante não apenas entre os setores, como entre os níveis de governo, para o que é necessário o aprimoramento da gestão da ação pública, a utilização e disseminação de indicadores e fazer uso da agilidade da informação por via eletrônica.

d) Promoção dos direitos dos idosos[28]

O processo biológico do envelhecimento traz para os indivíduos uma situação de vulnerabilidade que é socialmente condicionada e que está relacionada a basicamente três riscos: a falta de renda após a saída do mercado de trabalho, a falta de autonomia funcional para a realização de atividades cotidianas e a vitimização pelos mais diversos tipos de violências, que ocorrem tanto em ambiente doméstico quanto no espaço público. Some-se a isto o fato de que, na maioria das culturas, os idosos são vítimas de um "desinvestimento político e social", marcado pela desvalorização desse ciclo da vida e pela sua segregação real ou simbólica,[29] o que faz com que os seus interesses e necessidades tenham muita dificuldade de ascender à pauta política e serem reconhecidos como direitos.

Deste ponto de vista, portanto, a proteção dos direitos da pessoa idosa é um tema fundamental na luta pelos direitos humanos. No entanto, apenas muito recentemente a questão foi incorporada nas instâncias de governo sob este prisma. Prova disso é o fato de que a I Conferência Nacional dos Direitos do Idoso foi realizada apenas em maio de 2006, tendo como tema a questão fundante da construção da rede de proteção e defesa da pessoa idosa.

Essa questão passou a ser mais premente dado o crescimento da expectativa de vida dos idosos brasileiros e o gradual envelhecimento da população, fenômenos que estão

28. A Política Nacional do Idoso (1994) e o Estatuto do Idoso (2003) definem como idosa a população com 60 anos ou mais.

29. MINAYO, Mª. C.; SOUSA, E. As múltiplas mensagens da violência contra idosos. *In*: *Violência sobre o olhar da saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz,2003.

relacionados com processos de ordem demográfica, como a alta fecundidade observada no passado recente, e avanços conquistados no campo da garantia dos direitos sociais, especialmente no que se refere ao cuidado com a saúde. Esta é uma tendência mundial que vem marcando a dinâmica demográfica das sociedades atuais e já é claramente observado no Brasil. Observe-se que o Censo Populacional de 2000 registrou cerca de 14,5 milhões de pessoas com mais de 60 anos no país, o que significa que os idosos representavam 8,6% da população brasileira, sendo que 12,6% deles eram pessoas com mais de 80 anos. Comparativamente, a participação dos idosos na população era de 4,2% em 1950, ao passo em 2020 estará em torno de 14,2%, sendo que o crescimento se dará de forma ainda mais acentuada na faixa etária de 80 anos ou mais, ou seja, aquela que demanda maior atenção.[30]

Nesse contexto, a preocupação com as condições necessárias à manutenção da qualidade de vida das pessoas idosas tem crescido e o tema das políticas públicas e das ações de proteção e cuidado específicos para idosos vem adquirindo relevância inédita na agenda pública. De fato, as garantias legais de direitos aos idosos brasileiros vêm se acumulando desde a Constituição de 1988, tendo se adensado em 1994, com o lançamento da Política Nacional do Idoso. No entanto, as mudanças introduzidas no arcabouço legal ganharam maior relevo apenas a partir de 2002, com a instalação do Conselho Nacional do Idoso (CNDI) e a aprovação, no ano seguinte, do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003). O CNDI é um órgão composto paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil com a missão de acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional na área, bem como de propor medidas para seu aperfeiçoamento; já o Estatuto – que tramitou no Congresso Nacional por sete anos e envolveu várias polêmicas – define os direitos específicos dos idosos brasileiros, tais como a prioridade de atendimento nos serviços públicos, o acesso gratuito a medicamentos, a proibição de reajuste em planos de saúde por idade, o transporte urbano gratuito e a meia-entrada em espetáculos culturais. Além disso, o Estatuto criminaliza certas condutas contra o idoso, tais como a discriminação, o abandono, os maus-tratos e a coação, sendo essas práticas puníveis com penas que variam de dois meses a 12 anos de prisão.

Algumas conquistas em termos de melhoria das condições de vida dos idosos brasileiros já foram obtidas e, de modo geral, isso está relacionado aos efeitos da política de Seguridade Social e ao maior acesso aos serviços de saúde. Os benefícios da Seguridade Social cumprem a função de compensar a perda da capacidade laboral do idoso, garantindo acesso à renda e a proteção contra a pobreza extrema por duas vias: de um lado, pelo sistema de Previdência Social, que paga aposentadorias aos segurados e pensões a seus cônjuges viúvos;[31] de outro, pela Assistência Social, que garante o pagamento do Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário mínimo, aos idosos maiores de 65 anos que vivem com renda domiciliar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo, sem nenhuma exigência de contribuição prévia. Segunda dados da Pnad/IBGE 2005, cerca de 65% dos idosos eram aposentados, enquanto 12,9% (mulheres, na maior parte) recebiam pensão por morte do segurado; de outra parte, cerca de 1,1 milhão de

30. CAMARANO, A. A. *et al*. Idosos brasileiros: indicadores de condições de vida e de acompanhamento de políticas. Brasília: Presidência da República, 2005.

31. Importante lembrar que a Constituição instituiu a aposentadoria rural não-contributiva, que garante a todo trabalhador rural que comprovar atividade na agricultura uma aposentadoria cujo valor corresponde ao piso previdenciário (um salário mínimo).

idosos recebeu os benefícios assistenciais em dezembro daquele ano.[32] O acesso a esse tipo de rendimento, contudo, não significa que os idosos brasileiros estão afastados do mercado de trabalho. Ao contrário, a Pnad aponta que 30,9% deles ainda trabalha ou procura trabalho e, apesar de a maior parte de sua renda provir da Seguridade, a renda do trabalho representa algo em torno de 24% da renda total.

Quanto à atenção à saúde, é importante considerar que, segundo o Ministério da Saúde, de 70% a 80% dos idosos brasileiros dependem exclusivamente do atendimento do SUS. Nesse sentido, foi um avanço importante a criação, em 1999, de uma política específica para este segmento populacional. Dentre as principais realizações da Política Nacional de Saúde do Idoso destacam-se as campanhas de vacinação contra influenza e pneumococos, a provisão de assistência médica em domicílio e a ampliação progressiva dos tratamentos de alta complexidade no âmbito do SUS. Em 2005, a cobertura vacinal atingiu 85% dos idosos em todo o território nacional, realizaram-se 11,9 milhões de consultas em domicílio para pessoas com mais de 60 anos e cerca de metade das cirurgias cardiológicas e oncológicas realizadas beneficiaram pacientes idosos – um nível de assistência proporcional à prevalência desses agravos na população. Outro indicador da ampliação do acesso à saúde é o número crescente de idosos que realiza ao menos uma consulta médica em 12 meses, que passou de 65% em 1988 para 71,2% em 2003 entre os homens, e de 77,6% para 83,4% entre as mulheres.[33]

Se o acesso aos benefícios da Seguridade Social e aos serviços de saúde tem, de modo geral, contribuído para a melhoria da qualidade de vida dos idosos brasileiros, a violência contra essas pessoas ainda compromete o usufruto de seus direitos. Estando presentes em 24,1% das famílias brasileiras, é exatamente aí que os idosos enfrentam com maior freqüência o drama das negligências, dos maus-tratos e dos abusos verbais, físicos, psicológicos e financeiros. Embora as informações sobre violência contra idosos sejam difíceis de se obter, estudos internacionais têm mostrado que 90% dos casos ocorrem no seio da família, sendo que dos agressores são filhos e cônjuges dos idosos vitimados. O grande desafio, nesse sentido, está relacionado ao fato de que o cuidado com o idoso continua a ser problema de responsabilidade quase exclusiva das famílias que, muitas vezes, não têm preparo ou condições para atender adequadamente as pessoas nessa faixa etária. Assim, a política pública deve atuar de forma mais direta sobre o próprio ambiente familiar onde vivem os idosos para prevenir violências que muitas vezes comprometem sua saúde e segurança.

Para lidar com o problema foi lançado, em dezembro de 2005, o Plano de Ação de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa. Tendo como objetivo fazer cumprir o Estatuto do Idoso no que se refere às práticas violentas contra os idosos, o Plano detalha as diretrizes para atuação do poder público nos casos de abusos, maus-tratos e negligências. O Plano está sendo implantado sob coordenação da SEDH e tem buscado prioritariamente a instalação de Centros de Referências de Prevenção à Violência e Maus-Tratos Contra a Pessoa Idosa, para atendimento jurídico, psicológico e socioassistencial aos idosos vítimas de violência. Por sua vez, a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, lançada em 2001 pelo Ministério da Saúde, já enfocava especificamente a violência contra idosos e estipulava ações concretas para a sua prevenção, destacando especialmente a necessidade de investimento na formação

32. Dados da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS.

33. CAMARANO, *et al.*, *op. cit.* (com base em dados do Suplemento de Saúde da Pnad/IBGE, 2003).

dos cuidadores de idosos, em muitos casos seus agressores, e dos profissionais do setor de saúde, aos quais não raro falta preparo para diagnosticar os casos de violência e proceder aos encaminhamentos necessários.

Porém, a violência doméstica não é a única praticada contra idosos. Também a violência social e institucional é preocupante. Os atropelamentos de que os idosos são as maiores vítimas no trânsito, as freqüentes quedas nos meios de transporte coletivo, o tratamento inadequado nas instituições e até mesmo a negligência das políticas públicas que não consideram as necessidades específicas desse segmento populacional no seu desenho e implementação são exemplos desse tipo de violência, que a lei condena, mas a prática social teima em perpetuar.

Finalmente, é preciso considerar que as políticas públicas devem propiciar a promoção daquilo que a Organização Mundial de Saúde denomina "envelhecimento ativo", ou seja, o envelhecimento com independência, qualidade de vida e atuação na sociedade. Envelhecer de fato inclui a convivência com doenças típicas do avanço da idade e a perda ou diminuição de algumas funções; no entanto, o cuidado permanente e de qualidade pode minimizar os efeitos dos agravos à saúde, bem como algumas perdas funcionais podem ser compensadas com novas capacidades. A questão da acessibilidade para idosos com mobilidade reduzida tem alcançado avanços, especialmente após o Decreto nº 5.391/2004. Ações de educação, por exemplo, tradicionalmente voltadas para as gerações mais novas, podem melhorar a qualidade de vida dos idosos, por meio da alfabetização, da capacitação profissional e do acesso a universidades da terceira idade. Finalmente, as políticas para idosos precisam cada vez mais incorporar a dimensão das especificidades internas ao próprio segmento, levando em consideração o fato de que as vulnerabilidades relacionadas ao envelhecimento afetam diferencialmente as pessoas conforme o grupo social, o gênero, a raça, a região geográfica etc.

e) Promoção dos Direitos dos Grupos GLBT

A promoção dos direitos humanos de *gays*, lésbicas, bissexuais e transgêneros é um tema bastante recente na agenda política mundial. Considere-se, por exemplo, que foi a partir de 2001 que os relatores especiais para direitos humanos da ONU passaram a incorporar em seus relatórios as violações contra a população GLBT. Reconhecendo problemas graves, tais como a tortura por agentes privados e estatais, a violência, as ameaças e assassinatos, além de execuções extrajudiciais sumárias e arbitrárias e a falta de liberdade de opinião e expressão, apontavam a vulnerabilidade e os altos riscos vivenciados por esses grupos sociais.

No Brasil a situação não é diferente e, em vários sentidos, a atuação do Estado brasileiro tem sido mais efetiva em fóruns internacionais do que no plano nacional. Prova disso é o fato de que, em 2003, sem que o país contasse com qualquer iniciativa de política na área, a Missão Permanente Brasileira em Genebra apresentou, na Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Resolução Brasileira sobre Orientação Sexual e Direitos Humanos, reconhecendo o "princípio de inadmissibilidade de discriminação", proclamando que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos" e afirmando que "a educação em direitos humanos é uma chave para a mudança de atitudes e comportamento e para se promover o respeito à diversidade em sociedade". O documento ainda solicitava ao Alto Representante para Direitos Humanos a "devida atenção às violações dos direitos humanos no que se refere à orientação sexual".

Na verdade, os grupos GLBT haviam sido parcialmente contemplados em suas reivindicações com o lançamento do PNDH. Os maiores avanços se deram no sentido das constituições estaduais e legislações municipais terem incluído a questão do tratamento desigual motivado por orientação sexual como uma forma de discriminação. Por sua vez, o Poder Judiciário já há algum tempo tem promulgado sentenças favoráveis a esse grupo no que se refere, por exemplo, ao direito de herança e à divisão de bens constituídos por casais homossexuais, à dependência de seguro saúde e ao direito previdenciário. Outro destaque está referido às Paradas do Orgulho *GLBT*, realizadas desde a década passada em diferentes cidades, mobilizando milhões de pessoas em prol das reivindicações desse movimento.

A iniciativa mais relevante do poder público, contudo, veio apenas em 2004, com a definição de uma política específica para esses grupos por meio do Programa Brasil Sem Homofobia, lançado pelo Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) e pelo Ministério da Saúde. O processo de elaboração do Programa, que contou com a parceria de diferentes ministérios e secretarias, bem como com a participação efetiva de organizações da sociedade civil, abriu um leque de reflexões e debates que apenas confirmou a urgência desta política pública. Centrado no combate à violência e à impunidade e na promoção do respeito à paz e à não discriminação por orientação sexual, o Programa garante direitos nas áreas da educação, trabalho, segurança e cultura, além de ações voltadas para jovens e mulheres e de combate ao racismo. Para gerir o programa foi criado, em 2005, o Fórum Governamental do Programa Brasil Sem Homofobia, integrado pelos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Saúde, Educação, Cultura, pela SPM e pela SEPPIR e coordenado pela SEDH.

Uma das ações programáticas que mais tem conseguido avançar está referida à criação dos Centros de Referência de Apoio às Populações Homossexuais, atualmente com uma unidade constituída em cada capital do país, com previsão de que este número triplique até o próximo ano. Essa rede nacional responsável pelo acolhimento de denúncias, acompanhamento psicológico e orientação para a cidadania tem se mostrado uma infra-estrutura indispensável para subsidiar um programa governamental nesta área. Ao lado dessa rede, a criação de câmaras técnicas ou sub-comitês em diferentes ministérios vem contribuindo para auxiliar na conscientização a respeito da relevância da mudança de valores e comportamentos em relação às populações homossexuais, dentro do próprio Estado e na sua atuação junto à sociedade.[34]

Alguns desafios estão colocados para a política na área. Em primeiro lugar, permanece relevante o problema da homofobia nos discursos e práticas sociais, sendo que a violência letal contra homossexuais tem se destacado como expressão de concepções discriminatórias e preconceituosas presentes na vida cotidiana, especialmente em algumas regiões do país. Mesmo a proposta de capacitação de operadores de direito e de lideranças lésbicas em 2006-2007 não é suficiente para superar o arraigado preconceito presente na sociedade brasileira. Cabe lembrar a postura das instituições religiosas, especialmente dos segmentos ortodoxos da Igreja Católica e dos pentecostais da Igreja Evangélica, que dificulta uma compreensão democrática e cidadã da presença dos grupos GLBT na

34. Atualmente estão constituídos a Câmara Setorial de GLTB do Ministério da Cultura, a Câmara Técnica de Segurança Pública do Ministério da Justiça e um o sub-comitê do Ministério da Educação na área de produção de material didático e capacitação de professores, além de haver representantes do Ministério da Saúde na Comissão Nacional de Aids e no Comitê de Articulação dos Movimentos Sociais (Cames).

sociedade brasileira. Some-se a isso o fato de que os meios de comunicação de massa têm um importante papel na difusão de preconceitos e discriminações em relação às populações GLBT. Neste âmbito, o Ministério Público e a campanha "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania" têm feito intervenções relevantes para conter excessos presentes em programas midiáticos.

Em segundo lugar, deve-se considerar que, apesar da criação de um fórum governamental, o "Brasil sem Homofobia" carece de maior legitimação para garantir sua difusão interministerial. As resistências das instituições militares (Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica) e de secretarias de diferentes ministérios são obstáculos relevantes para a implementação do Programa. Uma questão igualmente relevante é a falta de recursos governamentais consolidados no orçamento para este fim, fato que torna o Programa dependente das emendas parlamentares, a fonte principal dos recursos disponíveis para sua implementação até o momento. Nesse sentido, a mobilização intensa dos diferentes grupos envolvidos com o tema junto ao Congresso Nacional tem sido eficaz para garantir a implementação de parte das ações previstas.

Outro aspecto desafiador é a falta de perspectiva estratégica da implementação do Programa a médio e longo prazo. A visão colada na experiência empírica dos grupos GLBT e a falta de gerência técnica e administrativa do programa dificultam sua efetivação e impedem a definição de instrumentos de monitoramento e avaliação que permitam aprimorar suas ações ao longo do tempo.

Finalmente, parece fundamental referenciar as propostas do Programa com uma perspectiva educativa, a fim de trabalhar as crenças, atitudes e sentimentos da população brasileira em direção a uma cultura de paz, tolerância e direitos, capaz de fazer face aos preconceitos e discriminações arraigados nas práticas sociais voltadas para grupos sociais GLBT. Assim, os avanços obtidos em nível internacional, especialmente no Mercosul, onde foi aprovada a proposta brasileira de realização de um seminário sobre este tema em 2007 na V Reunião das Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul e Países Associados, precisam ter correspondência no nível interno do país.

f) Defensores de Direitos Humanos

A morte de Chico Mendes, no Acre em 1988, foi o episódio que, pela primeira vez, chamou a atenção da opinião pública nacional e internacional para a fragilidade da condição dos líderes de movimentos sociais e dos defensores de direitos humanos no Brasil. Ameaçado de morte, o seringueiro foi alvo de fazendeiros da região mesmo contanto com proteção policial. Outros assassinatos se seguiram nos anos seguintes, até a ocorrência da execução da missionária norte-americana Dorothy Stang, em fevereiro de 2005 no Pará. A grande visibilidade midiática do caso, somada à pressão estrangeira para punir os responsáveis, resultou em um julgamento realizado já em 2006. Assim como eles, diversas lideranças de movimentos sociais, religiosos, advogados, promotores e magistrados comprometidos com a defesa dos direitos dos trabalhadores rurais, das comunidades indígenas, dos sem-teto, dos afrodescendentes, das pessoas atingidas por barragens e das minorias sexuais têm sido vítimas de ameaças de morte ou atentados violentos por suas ações relacionadas ao direito à terra, ao trabalho, à preservação do meio ambiente e à não-discriminação. A grande maioria desses casos, no entanto, não recebe a mesma atenção da opinião pública e seus responsáveis permanecem impunes.

A Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1998, foi um marco internacional da maior importância que desencadeou, em diferentes países, programas e projetos voltados para tal fim. No âmbito regional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também vem chamando atenção para o problema, tendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em Resolução de dezembro de 2003, reafirmado que "os Estados devem outorgar garantias efetivas e adequadas aos defensores de direitos humanos para realizar livremente suas atividades, sendo conveniente prestar atenção particular a ações que limitem ou criem obstáculo ao seu trabalho". Neste caso, a obrigação do Estado não se limita apenas a medidas materiais, no sentido de proteger a vida e a integridade e liberdade pessoal do defensor, mas implica também agir sobre as causas estruturais que interferem na segurança das pessoas ameaçadas. Por sua vez, a Unidade de Defensores da Comissão Interamericana de Direitos Humanos já reconhece que o Brasil encontra-se entre os países latino-americanos que apresentam maior concentração de ameaças aos defensores de direitos humanos.

Neste contexto, o Brasil lançou, em outubro de 2004, o Programa Nacional de Defensores dos Direitos Humanos, uma política pública para a defesa e proteção de "todos os homens, mulheres ou entidades que atuam promovendo e/ou denunciando as violações contra os direitos humanos". Alocado em uma secretaria executiva na SEDH, o Programa pretende estimular a responsabilidade individual e coletiva sobre a questão, bem como reforçar o compromisso com a dignidade humana. As principais estratégias de ação envolvem o desenvolvimento de projetos de capacitação de policiais, a constituição de bancos de dados sobre os casos e a realização de campanhas de sensibilização. Sua operacionalização inclui, no nível federal, uma coordenação nacional composta por diferentes órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário e da sociedade civil; aos estados cabe a formação das coordenações regionais para implementar ações e políticas específicas de proteção dos defensores. Na prática, são as Coordenações Estaduais os instrumentos responsáveis pela eficácia do Programa, na medida em que atuam diretamente no acompanhamento dos casos sob proteção do Estado.

Entretanto, o Programa tem encontrado muitas dificuldades para avançar. Um balanço preliminar realizado pela SEDH informa a criação de coordenações estaduais no Pará, Pernambuco e Espírito Santo até o momento, reconhecendo a necessidade de sua instalação nas demais unidades federativas, além de redes de entidades civis. Palcos de inúmeros conflitos sociais, ambientais e fundiários, os estados pioneiros no Programa detêm os casos mais graves de defensores em situação de risco. No Pará, o convênio foi celebrado com a Defensoria Pública, prevendo recursos para a capacitação de policiais, cabendo à PM do estado a proteção dos defensores. Em Pernambuco, a parceria foi selada com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, incluindo a formação de policiais e a elaboração de um diagnóstico sobre a situação dos defensores na região de Itaiba, sob responsabilidade da ONG Gajop (Gabinete de Assessoria Jurídica às Entidades Populares). Finalmente, no Espírito Santo, o Programa foi lançado em 2005, e deverá ser desdobrado em projeto de lei para aprovação pela Assembléia Legislativa. Em todos os três casos, contudo, é urgente a realização de um mapeamento completo de toda a rede de defensores que estão sob ameaça, para subsidiar de forma substantiva as ações em andamento sob responsabilidade das coordenações estaduais.

A visita ao Brasil, em 2005, da Sra. Hina Jilani, Relatora Especial da ONU sobre a situação dos defensores de direitos humanos, foi um evento de destaque na agenda política dessa área. Reconhecendo a importância do *status* ministerial atribuído às secretarias de Direitos Humanos e da Igualdade Racial, a representante apontou algumas questões pertinentes sobre a situação brasileira, que possivelmente contribuirão para aprimorar e ampliar a atuação governamental. Tendo destacado o alto nível de impunidade dos assassinatos cometidos contra os defensores, Jilani identificou alguns aspectos que contribuem diretamente para essa situação, tais como a criminalização da ação social desenvolvida pelos defensores, as perseguições injustas, detenções e calúnias formuladas por agentes públicos e não-estatais, a conivência das autoridades estaduais e locais com indivíduos influentes e com grupos de extermínio, e o abuso de poder cometido por polícias militares estaduais. Outro aspecto destacado foi a fragilidade da eficácia dos mecanismos de proteção aos defensores. Como estratégias de ação para lidar com o problema, a relatora apontou a revisão dos mecanismos de monitoramento e prestação de contas do aparato de segurança do Estado – especialmente das polícias militares, a necessidade de maior sensibilidade do Poder Legislativo para priorizar as ações de proteção às atividades dos defensores, um necessário ajuste no exercício do Poder Judiciário, a fim de formular interpretações constitucionais e ações judiciais efetivamente comprometidas com a justiça, e, finalmente, a adoção de estratégias governamentais mais abrangentes nesta área, para garantir um papel mais ativo do Estado nos conflitos sociais e o fim da impunidade nos casos de violações de direitos humanos.

Essas observações traçam um cenário claro do problema no Brasil e delineiam contornos bastante objetivos para a atuação pública, permitindo pensar alternativas para o aprimoramento do Programa Nacional no seu processo de operacionalização. O avanço e a maior eficácia de suas ações dependerão, em grande parte, do enfrentamento dessas questões, que se somam e constituem obstáculos efetivos à proteção dos defensores dos direitos humanos no país.

4 Ações federais de segurança pública

O balanço da política de segurança apresenta, em primeiro plano, uma breve discussão sobre a situação social nesta área. São destacadas, na seqüência, as mudanças no quadro institucional do setor, bem como os principais eixos de ação implementados entre 1995-2005. Por fim, o último item da seção trata dos desafios persistentes para esta política.[35]

4.1 Situação social

A gravidade da situação de segurança pública no Brasil pode ser vista a partir de três perspectivas. A primeira delas é o crescimento da criminalidade urbana violenta. Nesse sentido, os números relativos aos homicídios mostrados a seguir atestam a piora no quadro de violação do direito à vida no Brasil de 1995 a 2004.

35. A elaboração desta seção esteve amplamente apoiada na leitura dos seguintes artigos: ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. TEMPO SOCIAL, *Revista de Sociologia* da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p.129-153, out.1999; ADORNO. S. Lei e ordem no segundo governo FHC. TEMPO SOCIAL, *Revista de Sociologia* da USP, São Paulo, v.15, n. 2, p.103-140, nov. 2003; SOARES, L. E. *Segurança pública*: presente e futuro. Estudos avançados, v. 20, n. 56, p. 91-106, jan./abr. 2006; PINHEIRO, P. S.; MESQUITA NETO, P. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Estudos avançados, v. 11, n. 30, p.117-134, 1997; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n. 2-12.

TABELA 1

Estimativa de vítimas de homicídio – faixa etária e sexo – Brasil, 1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taxa geral	21,8	25,9	26,3	27,8	27,7	28,7	29,5	30,2	30,3	28,2
Homens	40,5	47,3	48,5	51,5	51,5	53,3	54,9	56,3	56,7	52,7
Mulheres	3,5	5,0	4,7	4,7	4,6	4,8	4,8	4,8	4,7	4,5
0 a 11 anos	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
12 a 17 anos	12,8	14,7	15,4	16,9	17,1	18,8	18,9	20,9	21,4	20,7
18 a 24 anos	47,4	54,4	57,2	61,6	62,0	66,5	66,9	69,1	69,4	64,3
25 a 59 anos	29,3	35,7	35,5	36,4	36,2	36,4	37,6	37,3	37,4	34,7
60 ou mais anos	9,3	11,9	11,3	11,4	11,9	11,7	12,3	12,7	13,2	12,3
Homens jovens*	88,8	100,0	105,8	114,8	115,6	124,4	125,3	129,9	130,3	120,7
Mulheres jovens*	6,2	8,2	8,0	7,8	7,8	8,1	7,9	7,8	7,9	7,4

Fonte: DATASUS, Sim 1995 – 2004; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2004.

Elaboração dos autores.

Obs.:* Homens e mulheres jovens são aqueles com idade entre 18 e 24 anos.

A taxa estimada[36] de homicídios cresceu quase anualmente, saindo de 21,8 vítimas de homicídios por 100 mil habitantes em 1995 para 28,2 em 2004. Houve crescimento das taxas tanto para homens quanto para mulheres e o risco de homicídio de homens continua sendo mais de 10 vezes maior que o de mulheres. Em todas as faixas etárias, houve crescimento das taxas, mas o maior foi entre adolescentes (faixa etária de 12 a 17 anos). Em 1995, a taxa estimada de vítimas adolescentes de homicídio era 58,9% da taxa geral; em 2004 passou a ser 73,4%. Entre os homens jovens (faixa etária de 18 a 24 anos), o problema é ainda maior, tendo a taxa atingido , em 2004, 120,7 vítimas de homicídio por 100 mil habitantes, ou seja, 4,3 vezes a taxa geral. Cabe destacar também a questão da cor das vítimas: no ano de 2004, nota-se que os negros morrem 72,5% mais que os brancos. Assim, verifica-se que as principais vítimas são os homens jovens negros, cuja taxa (150,1) é 5,3 vezes a taxa geral. Cabe registrar que a queda das taxas entre 2003 e 2004 cria a expectativa de que se interrompa a tendência de alta e se inicie um período de oscilação ou queda.

Entre as possíveis explicações para uma estabilização da taxa de homicídios estariam dois elementos. De um lado, a melhoria na situação de fatores de proteção, com o aumento do emprego e da renda relacionados com o crescimento econômico de 2004 e a elevação do número de famílias atendidas por programas de transferência de renda (como o Bolsa Família); de outro, a melhoria na atuação diante de fatores de risco, como o aumento do controle sobre posse, porte e uso de armas e a efetiva redução do estoque de armas legais existentes na sociedade,[37] além de possíveis resultados de agências estaduais e municipais de segurança pública, por meio da atuação ostensiva e investigativa em áreas com maior ocorrência de crimes, da criação de serviços de Disque-Denúncia e da implantação de policiamento comunitário, em trabalho conjunto com organizações da sociedade civil.[38]

A segunda perspectiva é a atuação ineficaz dos órgãos públicos na prevenção da violência e na aplicação da lei. Aqui cinco problemas específicos podem ser identificados:

36. Os números estimados de homicídio por ano foram alcançados segundo metodologia descrita em Ferreira & Araújo, "Transições negadas: homicídios entre os jovens brasileiros" *In:* Camarano. A . *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição*.

37. Ambos os resultados foram decorrentes da estratégia de desarmamento implantada nacionalmente a partir de 2003, com a sanção do Estatuto do Desarmamento, em dezembro daquele ano, e com a campanha de recolhimento de armas ocorrida entre 2004 e 2005.

38. CAPOBIANCO, E.; MESQUITA NETO, P. Práticas de cidadania contra o crime e a violência. *In:* PINSKY, J. (Org.) *Práticas de Cidadania*. São Paulo: Contexto, p. 241-257, 2004.

a) a falta de políticas integradas de prevenção à violência, problema cuja base está na falta de conhecimento. Sabe-se muito pouco sobre os locais mais violentos, os perfis das vítimas, os perfis dos agressores, os contextos em que se dão os crimes, a rede de relações que se formam em volta de quadrilhas de infratores e como se pode evitar o aliciamento de crianças e adolescentes etc;[39]

b) a persistente violação da lei por parte dos agentes encarregados de defendê-la. As torturas, as execuções sumárias e agressões cometidas contra suspeitos, indiciados e condenados e as operações policiais truculentas, principalmente em favelas, atestam que nas instituições operadoras de segurança pública e responsáveis pela aplicação de penas e medidas privativas de liberdade ainda se confunde punição ilegal com aplicação de justiça, e autoridade pública com arbitrariedade e impunidade;

c) a falta de resultados do sistema de justiça criminal. A expectativa geral em relação a este sistema é que se punam os infratores, algo que praticamente não se tem conseguido. O fluxo de produção de "apenados" é cheio de perdas: crimes não registrados na polícia, boletins de ocorrência que não abrem inquéritos, inquéritos não-concluídos, inquéritos que não se transformam em denúncias, processos arquivados antes do julgamento, absolvições por falhas na coleta de provas, condenações com mandados de prisão a cumprir etc. Se o sistema de justiça criminal só consegue aplicar punição a uma fração mínima dos infratores, como indicam algumas pesquisas, é preciso repensá-lo;

d) a crise do sistemas penal e de atendimento em medidas socioeducativas. Os problemas vão desde a falta de vagas até o ambiente prisional das instituições de internação de adolescentes infratores, passando por superlotação, más condições de sobrevivência para internos e o caráter muitas vezes eventual das atividades socioeducativas. A não-aplicação de penas alternativas a infrações menos graves e os casos de violações dos direitos (em especial mortes, torturas e maus-tratos), rebeliões, fugas e ações do crime organizado de dentro de presídios terminam por atestar sua desorganização; e

e) a corrupção que perpassa todo o sistema de justiça criminal, com propinas, crimes que deixam de ser investigados (inclusive aqueles cometidos por policiais e agentes penitenciários), provas que são destruídas, presos que controlam quadrilhas de dentro dos presídios, detidos que são liberados ilegalmente etc. Tudo isso gera descrença nas instituições, compromete o Estado de Direito e mina a colaboração da população com o trabalho policial.

Finalmente, a terceira perspectiva a partir da qual se pode notar a gravidade da situação de segurança pública no Brasil é o aumento da consciência da sociedade a respeito da violência. Nos últimos dez anos, pela ação da sociedade civil organizada e por meio da mídia e das ações governamentais, problemas desprezados ou antes considerados de cunho privado e pouco conhecidos do grande público se tornaram parte da agenda. Dessa forma, vários nichos de violência passaram a ser alvo de políticas públicas ou de mudanças na legislação, mesmo que incipientes: violência doméstica, violência contra a mulher, violência rural, tráfico de seres humanos, violência contra criança e adolescente

39. Na verdade, policiais e moradores identificam locais onde ocorrem muitos crimes. No entanto, o Estado não tem sido capaz de coletar essa informação, agregá-la a outras e utilizá-las na tomada de decisões.

(exploração sexual de crianças e adolescentes etc.), violência contra GLBT, violência contra idosos, violência escolar, violência contra testemunhas de crimes, assédio sexual, assédio moral etc.

4.2 Quadro institucional

A principal responsabilidade na área de segurança pública é dos estados e do Distrito Federal. O policiamento ostensivo, a investigação policial, a justiça criminal e o sistema penal são basicamente mantidos pelos estados. Nestes últimos 12 anos, o governo federal tem procurado desempenhar um papel mais ativo. Até então havia atuado praticamente por meio das Polícias Federal e Rodoviária Federal, das transferências de recursos originadas em emendas orçamentárias de parlamentares e algum papel coordenativo exercido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e pelo antigo Conselho Federal de Secretários de Segurança Pública.

Em 1995, a área de segurança pública do governo federal dispunha de alguns órgãos: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Federal de Entorpecentes (Confen, transformado em Conselho Nacional Antidrogas – Conad, em 2001), Conselho Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Polícia Federal (extinta em 1998, permanecendo o Departamento de Polícia Federal), Secretaria Nacional de Entorpecentes (extinta em 1998; em 2001 foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência) e Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça (na qual havia o Departamento de Assuntos Penitenciários). Desde então outros órgãos foram criados na estrutura do Ministério da Justiça: Secretaria de Planejamento das Ações Nacionais de Segurança (criada em 1995 e substituída pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997), Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis – Conportos (1995), Comitê Interministerial de Combate à Pirataria (instituído em 2001 e substituído pelo Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra à Propriedade Intelectual em 2004), Núcleo Especial de Combate à Impunidade (2001).

Foram também criados alguns órgãos em outros ministérios e secretarias: no Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf (1998); na SEDH, o Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Seqüestro Internacional de Crianças (2001), a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae (2003), a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2006) e o Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil – CNPCT (2006). Envolvendo órgãos do Ministério da Justiça e outros setores do governo foram criados ainda o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (2000) e o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI/LD (2003).

Para assegurar recursos para a área, o governo federal já havia criado, em 1986, o Fundo de Prevenção e Combate às Drogas de Abuso (Funcab), depois transformado em Fundo Nacional Antidrogas) e, em 1994, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional. Em 1997, com vistas a garantir que os recursos recolhidos pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) fossem utilizados pelo órgão e que houvesse um acréscimo no total de seus gastos, foi criado o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol). Em meio a mais uma crise de segurança pública, em 2000, foi lançado o

mais recente fundo nesta área, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios.

4.3 Balanço da política

Em 1995, diagnósticos do quadro da segurança pública no país apontavam três tipos de problemas a serem enfrentados: *i)* autoritarismo e violência ilegal; *ii)* a grave situação das polícias e penitenciárias estaduais; e *iii)* uma criminalidade violenta crescente.

Além do PNDH, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 e o Projeto Segurança Pública para o Brasil (alçado à condição Plano Nacional de Segurança Pública no governo Lula) também trouxeram propostas para a área, mas poucas mudanças foram de fato alcançadas. Em síntese, faltaram disposição e força política para os governos proporem e/ou aprovarem mudanças constitucionais e leis que pudessem, de fato, reformar o sistema de justiça criminal no país. Além disso, faltaram a todos os planos: diagnósticos, recursos, metas e acompanhamento, monitoramento e avaliação.

a) Combate ao entulho autoritário e controle da violência do Estado

Nos últimos doze anos, o governo aprovou várias leis importantes para a regulamentação da atuação investigativa e ostensiva e para o controle da violência policial. Destacam-se principalmente a Lei nº 9.299/1996, que transferiu a competência para julgamento de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida da Justiça Militar para a comum, e a Lei nº 9.455/1997, que tipificou crime de tortura e estabeleceu penas severas para essa prática.

Outras propostas neste campo não foram para frente, quais sejam: desmilitarização da Polícia Militar; extinção dos tribunais militares estaduais; ouvidorias de polícia com papel investigativo e maior autonomia; unificação das polícias ou fundação de uma nova polícia estadual agregando membros das corporações civis e militares e reduzindo os níveis hierárquicos e as diferenças de salário; fim do inquérito policial (resquício do modelo inquisitorial de justiça criminal) e reforço do papel investigativo do Ministério Público; e estabelecimento de juízo de suficiência de provas na atuação do Poder Judiciário na área criminal. No Governo Lula surgiram as propostas de desconstitucionalização das polícias estaduais – permitindo que cada Unidade da Federação fizesse mudanças ou não nas suas polícias – e de uma lei federal que estabelece as polícias de ciclo completo, ou seja, qualquer polícia estadual existente deverá fazer policiamento ostensivo, investigativo e judiciário. Porém, as propostas não chegaram a ser encaminhadas ao Congresso Nacional.

Além de mudanças legislativas, alguns avanços podem ser destacados: a criação de quatorze ouvidorias de polícia nas UF e de algumas ouvidorias penitenciárias nos estados, com ou sem estímulo do governo federal; a inclusão de cursos de direitos humanos na capacitação dos policiais, seja em cursos extracurriculares promovidos pelo governo federal ou pelos governos estaduais ou em cursos de formação e de aprimoramento, culminando com uma Matriz Curricular Nacional, já aplicada por dezessete estados, na qual o respeito aos direitos humanos aparece como um dos pilares básicos.

No campo da execução penal, nesse período se resolveu uma controvérsia e se criou outra. A primeira se iniciou quando a Lei dos Crimes Hediondos proibiu, em 1990, a progressão penal dos condenados por estes crimes. Em 2006, o STF determinou ser

inconstitucional essa proibição. Com isso o governo federal apresentou projeto de lei (PL nº 6.793/2006) que estabelece que a progressão penal nestes crimes só ocorra após o cumprimento de um terço da pena. A segunda se iniciou com a criação do Regime Disciplinar Diferenciado em 2001, por uma resolução da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Governo do Estado de São Paulo, depois transformado e aprovado como lei federal (10.792/2003). O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciaria emitiu parecer em 2004, declarando a inconstitucionalidade do RDD, entre outras coisas, por considerar o regime cruel. O STF tem reconhecido a constitucionalidade do Regime, mas ainda não há uma decisão definitiva sobre a sua constitucionalidade.

b) Auxílio para as policiais estaduais, federais e para as penitenciárias

Em todo o período 1995-2005, os estados receberam recursos do Funpen para investimento na criação de vagas nos presídios e outras ações envolvendo apenados, familiares e egressos. No entanto, mesmo tendo havido indultos, mutirões para a progressão penal ou soltura de presos que já cumpriram suas penas, a baixa utilização das penas alternativas e a superlotação de presídios permanecem. O déficit de vagas no sistema prisional e nas celas sob a responsabilidade das secretarias de segurança pública mais que dobrou no período 2000-2005, passando de 70.636 em 2000 para 145.492 em 2005. Dito de outra forma, o sistema passou de 1,43 preso por vaga em 2000, para 2,48 presos por vaga em 2005. A utilização de regimes mais baratos e com menor restrição de liberdade (e que produzem menos reincidência) – semi-aberto e aberto – aumentou pouco, em torno de 10%.

A partir de 2004 inicia-se a construção de presídios federais, com a preocupação maior de isolar presos considerados de alta periculosidade, mas a maior novidade é o início de ações de outros ministérios em relação aos presídios. A destinação de recursos do SUS para atendimento à saúde nos presídios e o Programa Pintando a Liberdade de apoio ao trabalho dos presos são exemplos importantes no sentido de melhorar a situação nos presídios.

Em relação aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, a partir de 2000, estes começaram a ser utilizados em projetos dos estados para reequipamento das polícias, polícia técnica, cursos de direitos humanos e polícia comunitária etc. Sem esses recursos, a situação das polícias seria mais grave atualmente, mas as polícias continuam demandando recursos para modernização tecnológica, investimentos em infra-estrutura e equipamentos básicos para a realização do trabalho policial e qualificação de policiais. Apesar de todos os investimentos e ações da Senasp, ainda há dificuldades. No caso, por exemplo, da implantação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal, há alguns estados onde inexistem redes informatizadas que interligam todas as delegacias e bases de dados que sistematizam periodicamente as estatísticas coletadas destas delegacias.

No que tange às polícias federais, como será possível notar a seguir, os recursos disponíveis foram crescentes no período e têm permitido o aumento dos quadros e a modernização tecnológica destes órgãos. O número de operações realizadas por essas polícias também é crescente no período, embora não se tenham informações sobre a porcentagem de denúncias e condenações mediante o número de inquéritos policiais.

c) Prevenção e repressão à criminalidade violenta

Várias leis foram aprovadas no sentido de incorporar ao direito nacional Convenções Internacionais de respeito aos direitos humanos, tipificar crimes e aumentar penas em relação a diferentes tipos de violência (violência doméstica, contra a mulher, contra o idoso, contra testemunhas, contra defensores de direitos humanos; tráfico de seres humanos; abuso sexual de crianças e adolescentes, entre outros). Também foram estabelecidas novas instituições para a resolução de conflitos, para crimes de menor potencial ofensivo (Juizado Especiais Criminais – Lei nº 9.099/1995) e para violência doméstica (Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Lei 11.340/06). Por fim, foram aprovadas leis ampliando as penas restritivas de direito e as possibilidades de substituição das penas privativas de liberdade (Lei nº 9.174/1998) e aumentando o controle sobre o comércio, a posse, o porte e ou uso de armas e munições (Lei nº 9.437/1997, e sua substituta, o Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826/2003).

Foram criados também alguns planos, programas e ações para crimes e tipos específicos de violência, a saber:

- Programa de Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Crime (1997), com o objetivo de garantir a integridade física e psicológica de vítimas, testemunhas e seus familiares que estejam expostos a grave ameaça em razão de colaborarem, com seu testemunho, para a investigação ou processo criminal.
- Serviço de Proteção ao Depoente Especial (1999), subordinado ao Departamento de Polícia Federal, destinado a proteger, exclusivamente, os indiciados ou acusados que se prontifiquem a colaborar com a polícia ou justiça na elucidação de crimes e na identificação dos demais responsáveis e que dessa colaboração resulte uma ameaça ou coação, efetiva ou potencial, atendendo também as testemunhas excluídas do programa anterior por descumprimento de normas de segurança pública.[40]
- Outros: Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual; Programa Nacional de Combate ao Contrabando e ao Descaminho (1998); Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2003); e Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004).

Em termos de ações preventivas, cabe destacar a Campanha Nacional de Desarmamento, que recolheu aproximadamente 464 mil armas entre julho de 2004 e outubro de 2005. No que se refere à repressão, merece destaque a criação do Programa de Integração das Informações Criminais (1995), atualmente chamado de Rede Infoseg e que, neste período, tem integrado paulatinamente informações de segurança pública, justiça e fiscalização, tais como dados de inquéritos, processos, armas de fogo, veículos, condutores e mandados de prisão, entre outros, de todas as Unidades da Federação; e dados de órgãos federais, como a Receita Federal, o Exército Brasileiro, o Superior Tribunal de Justiça e a Justiça Federal.

4.4 Desafios atuais e perspectivas

O primeiro desafio, atualmente, em termos de políticas para a área de segurança pública, é obter informações sobre o problema da violência e sobre as ações dos órgãos operadores de segurança. A consciência do problema tem levado a ações da Senasp para estruturar um Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal, o qual, no

40. Juntamente com o Programa de Proteção a Testemunhas, esta iniciativa tem sido importante no combate a crimes cometidos por agentes do Estado e por membros do crime organizado, atacando um dos nichos mais fortes da impunidade.

entanto, dependerá de recursos e capacidade de articulação do Executivo Federal para receber informações das secretarias estaduais, bem como da realização de pesquisas de vitimização periódicas. Sem informações básicas, o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas continuarão prejudicados.

O segundo desafio é avançar nas reformas legislativas. Propostas mais fundamentais como fim do inquérito policial, unificação das polícias, poder investigativo e autonomia para as ouvidorias de polícia, restrição das penas de reclusão somente para crimes violentos graves enfrentam fortes resistências no Congresso Nacional e parecem ter pouco apoio na opinião pública. Nesse sentido, a construção de uma agenda mínima para o próximo governo – como a desconstitucionalização das polícias e o estabelecimento de polícias de ciclo completo – pode permitir alguns avanços e resistir a recuos em termos de endurecimento de penas, redução da maioridade penal e limitação da progressão penal.

O terceiro desafio é a implementação dos programas federais na área de segurança pública. Dessa forma, a transversalidade necessita de novos mecanismos para garantir a coordenação dos setores envolvidos; o apoio a estados e municípios precisa ser aprimorado para enfrentar o bloqueio de repasses por inadimplência dos entes federativos; o novo PPA precisa prever novos programas que tratem a segurança pública principalmente pela chave da prevenção e que leve em conta que a ação da polícia depende da cooperação da população e que a capacidade de punição da justiça criminal é mínima; que os programas sejam construídos sobre diagnósticos e contem com monitoramento e avaliação permanente; que os programas sejam indutores de mudanças nas polícias e sistemas prisionais, em que o respeito aos direitos humanos não esteja presente apenas nos cursos das academias, mas também nas práticas policiais e penitenciárias que precisam ser expurgadas das torturas, execuções sumárias, maus tratos e arbitrariedades; que os orçamentos de programas para a área de segurança pública não sejam contingenciados ou, que pelos menos, se excluam do contingenciamento os programas com fortes transferências voluntárias, os quais pela sua própria natureza tem grande dificuldade de executar todo o seu orçamento.

O quarto desafio, por fim, é atacar o principal problema de violência: as altas taxas de homicídio. A falta de informações sobre a correlação entre homicídios e tráfico de drogas e dos gastos do sistema de justiça criminal com o combate ao narcotráfico tem impedido a avaliação do custo-benefício da política repressiva às drogas *vis-à-vis* políticas preventivas nas áreas de saúde e educação. Já em relação aos homicídios correlacionados aos conflitos interpessoais, o papel da educação de crianças e jovens é fundamental para a contenção da socialização masculina que naturaliza a resolução violenta de conflitos. Por fim, os distritos municipais e bairros com as maiores taxas de homicídio no Brasil, assim que identificados, precisam ser alvos prioritários de pesquisas e das políticas de prevenção à violência.

5 Gastos na área de direitos humanos, justiça e cidadania

5.1 Direitos humanos

Cabe ressaltar, de início, que o respeito aos direitos humanos está vinculado a ações executadas nas mais diferentes áreas de atuação governamental, conforme já se afirmou anteriormente. No entanto, é objeto de análise deste capítulo somente o gasto realizado pelas instituições especialmente incumbidas da política no nível federal.

Os recursos despendidos na política de direitos humanos – na qual aqui se incluem as ações destinadas a grupos sociais específicos – sofreram grandes oscilações ao longo dos últimos anos e revelam-se permanentemente insuficientes. Embora os órgãos da área venham cada vez mais reforçando seu papel de articuladores de políticas – e não de executores – isso não soluciona o problema da escassez de recursos disponíveis, mas apenas o transfere para outro patamar.

É fato que a articulação de parcerias com outros órgãos de governo e com a sociedade civil pode complementar e potencializar a atuação do Estado, minimizando os efeitos gerais da tímida alocação de recursos orçamentários à área. No entanto, isso exige não apenas a manutenção de certo compromisso orçamentário em áreas mais críticas ou definidas como prioritárias, por meio da transferência de recursos financeiros aos executores das ações (governos estaduais, municipais, outras instituições federais e organizações não-governamentais), mas também gerou a necessidade de ampliar a capacidade de gestão, articulação, controle e monitoramento do governo federal junto a esses parceiros, o que certamente demanda recursos.

Um dos programas que pode ilustrar a trajetória dos recursos alocados e gastos na política intitula-se Direitos Humanos, Direitos de Todos, executado pela SEDH. O Programa é um verdadeiro "guarda-chuva" e seus maiores desafios são lidar com públicos pouco atendidos pelo Estado em suas especificidades e incorporar temas novos na agenda federal. Nesse sentido, o programa vem tratando, desde 2000, de questões diversas, como a mobilização para o registro civil de nascimento, a capacitação em direitos humanos, o apoio a centros de referência e a conselhos estaduais e municipais de direitos humanos, a instalação de Balcões de Direitos, a proteção a defensores de direitos humanos, a prevenção e combate à homofobia, o combate à tortura, a implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e o pagamento de indenizações a vítimas da ditadura militar e seus familiares, entre outras. A tabela 2 traz os valores executados correspondentes a este Programa ao longo do período 2000-2005:

TABELA 2

Execução orçamentária do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos – 2000–2005

(Em R$ milhões constantes)

Programa/ Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Direitos Humanos, Direitos de Todos	5,65	14,96	8,21	4,79	5,74	14,01

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores constantes IPCA dez./2005.

Os números apontam a oscilação orçamentária do programa no período em tela. Vale observar, contudo, que os dois picos orçamentários, quando as cifras superam os R$ 14 milhões, correspondem a momentos em que o programa reforçou ações na área de segurança pública. Em 2001, o Programa sofreu um incremento orçamentário por conta de sua inserção no bojo das ações prioritárias do Plano Nacional de Segurança Pública, com aporte de recursos para regiões definidas para a capacitação e especialização de profissionais em direitos humanos. Em 2005, ele sofreu nova mudança do seu patamar orçamentário, desta vez por conta da inserção de uma ação para prover assistência técnica para ouvidorias de polícia e policiamento comunitário. Importante registrar, portanto, que o Programa segue incorporando temas relevantes à política – inclusive por meio de ações intersetoriais – mas não registrou crescimento orçamentário em relação ao ano 2000, o que significa que parte considerável desses novos temas nem sempre

ganha expressão orçamentária imediata. De outra parte, é preciso considerar que temas como direitos dos idosos e promoção das pessoas resgatadas do trabalho escravo, que foram originalmente tratados no âmbito do Programa, ganharam institucionalidade própria no período recente, o que possibilita o comprometimento programático com novas questões.

No que diz respeito aos grupos populacionais específicos tratados neste capítulo, os recursos despendidos pelo governo federal podem ser analisados separadamente em alguns casos, por contarem com rubricas orçamentárias específicas, como é o caso das políticas na área de direitos humanos voltadas para crianças e adolescentes, para as mulheres, para as pessoas com deficiência e, no período recente, para os idosos. A tabela 3 traz os montantes despendidos no período 1995-2005 nestas áreas.

TABELA 3

Execução orçamentária de programas selecionados das pastas responsáveis por ações na área de direitos humanos voltadas para crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e idosos – 1995-2005

(Em R$ milhões constantes)

Área/Anos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crianças e adolescentes[1]	32,8	38,5	48,2	18,5	19,9	17,6	35,1	49,3	24,0	41,5	32,9
Mulheres[2]	0,5	0,2	0,6	0,6	1,9	1,7	3,2	4,4	4,6	12,5	14,8
Pessoas com deficiência[3]	4,0	6,9	8,6	3,9	4,0	6,4	8,0	5,3	2,4	2,9	2,8
Idosos[4]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0	0,7

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: [1] Os valores excluem despesas administrativas. Foram computados os recursos despendidos em programas diretamente afetos à defesa dos direitos de crianças e adolescentes segundo o seguinte critério: para o ano de 1995, foi incluído o programa executado pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; para o período 1996-2002, incluíram-se os programas executados pela Secretaria dos Direitos de Cidadania e, posteriormente, Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça; para o período 2003-2005, constam os programas executados pela SEDH; e para o período 1998-2005 foram acrescidos os recursos provenientes do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

[2] Execução orçamentária das ações finalísticas. Para o período de 1995 a 2001, considerou-se a execução do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; no caso de 2002, trata-se da execução da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher; e, para o período 2003-2005, trata-se da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

[3] Execução orçamentária dos programas e ações cuja execução se encontra sob a responsabilidade da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

[4] Execução orçamentária das ações do programa Proteção Social ao Idoso sob responsabilidade da SEDH.

Obs.: Valores constantes IPCA dez./2005.

A área de proteção dos direitos de crianças e adolescentes registrou, entre 1995 e 2005, uma média anual de gastos da ordem de R$ 32 milhões. Contudo, a trajetória da execução orçamentária apresenta oscilações notáveis no período. Uma hipótese para explicar o orçamento oscilante está na instabilidade institucional da política. O ano de 1998 – primeiro da programação orçamentária da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, à qual fora incorporada parte das ações que já vinham sendo implementadas para a proteção de crianças e adolescentes – marca um momento de flagrante restrição de recursos na área, que segue até 2000, quando foram executados apenas R$ 17,6 milhões, ou seja, pouco mais da metade do realizado em 1995 e cerca de da execução de 1997. Em 2001, retomou-se o patamar médio de gastos na área e, no ano seguinte, o último do governo FHC, atingiu-se o pico orçamentário de todo o período, quando foram gastos R$ 49,3 milhões. A alteração do *status* do órgão executor das ações para Secretaria Especial vinculada à Presidência da República não foi suficiente para interromper a trajetória oscilante da área e, em 2003, a execução voltou a registrar uma queda expressiva (de 52 pontos percentuais) em relação ao ano anterior. Em 2004, primeiro ano de vigência do Plano Plurianual do governo Lula, a execução orçamentária voltou a crescer, ultrapassando a casa dos R$ 41 milhões, observando-se, no ano seguinte, nova queda, com a execução ficando em pouco menos de 80% do ano anterior (R$ 32,9 milhões). Importante registrar ainda que, em

2005, a execução orçamentária da área não apenas ficou na média do período, como se igualou ao patamar de gastos registrado em 1995, primeiro ano da série.

Na área da promoção dos direitos das pessoas com deficiência, é possível observar que o problema da frágil inserção institucional da Corde é agravado ainda pelas dificuldades enfrentadas pelo órgão no que diz respeito ao orçamento disponível, que tem sido baixo e flutuante no período, com tendência descendente, chegando a 2005 com um valor cerca de 30% inferior ao de 1995 (R$ 2,8 e R$ 4,0 milhões respectivamente). Importante considerar que essa trajetória está em sentido contrário ao da atuação político-institucional do órgão, que vem se ampliando no período. Entre 1995 e 1999, os recursos disponibilizados para a Corde destinavam-se às ações de reabilitação integral do portador de deficiência, incluindo também ações para sua integração sócio-laboral; neste período, embora os gastos tenham oscilado consideravelmente entre um ano e outro, tendo atingido R$ 8,6 milhões em 1997, nunca ficaram abaixo do patamar fixado no primeiro ano, tendo a execução de 1999 igualado a de 1995. De 2000 em diante, os recursos passaram a destinar-se a um novo e vasto leque de ações, as quais contemplam a implantação de Conselhos de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência em estados e municípios, a promoção de eventos e campanhas educativas sobre o tema, a capacitação de recursos humanos, a realização de estudos e pesquisas, a eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais e a implantação do Sistema Corde de Informações, entre outros temas. Nos primeiros dois anos deste novo período, essa ampliação da atuação institucional foi acompanhada de um efetivo crescimento dos gastos na área, e a execução orçamentária de 2001 ficou em cerca de R$ 8,0 milhões. No entanto, as bruscas quedas sucessivas registradas em 2002 e 2003 levaram os gastos para um patamar inferior a R$ 2,5 milhões no último ano, posição que não foi efetivamente alterada com os valores registrados em 2004 e 2005, em torno de R$ 2,9 milhões.

Diferentemente do que acontece nas duas áreas tratadas até aqui, a execução orçamentária das ações voltadas à igualdade de gênero acompanha quase que harmonicamente as fases da política institucional da área. A primeira fase, referente ao período de atuação do CNDM e que culmina na criação da Sedim, pode ser dividida em duas partes: o intervalo 1995-1999, quando se caminha de um pequeno e disperso orçamento para a introdução dos gastos com a temática da violência e o incremento dos recursos; e o triênio 2000-2002, marcado por uma programação mais sofisticada e um foco mais definido para a ação de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Os gastos, que já vinham crescendo desde 1999, superam os R$ 3 milhões em 2001 e atingem o patamar de R$ 4,5 milhões em 2002. A ação de maior importância neste período visava à implantação e manutenção das casas-abrigo. A segunda fase inicia-se em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que, embora tenha dado continuidade à execução das ações de combate à violência em seu primeiro ano de existência – tendo liquidado pouco mais de R$ 4,5 milhões nesta área – reformulou o antigo programa para o PPA 2004-2007 e instituiu dois novos, um com ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres e outro de gestão da política. No caso do programa de combate à violência, destaca-se o aumento significativo nos recursos investidos, que totalizaram R$ 15,4 milhões entre 2004 e 2005. A ação de maior peso foi a de apoio a serviços especializados, que passou a priorizar os centros de referência em detrimento das casas-abrigo.

Em linhas gerais, é possível afirmar que, no caso das políticas para as mulheres, o fortalecimento institucional da área, em especial após a criação da Secretaria Especial, que fez que a política de promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero do governo federal se ampliasse e se adensasse, encontra eco direto no orçamento dos programas específicos aqui considerados e, conseqüentemente, no total de recursos aplicados ao longo do período. A execução orçamentária da área apresenta, assim, uma trajetória ascendente, que condiz com as atribuições crescentes do órgão responsável pela política.

No que diz respeito aos idosos, a ausência, até 2004, de um programa ou de ações orçamentárias específicas na pasta dos direitos humanos reflete a novidade do tema na pauta governamental, já referida anteriormente. Ressalte-se que, como efeito da crescente mobilização social em torno dos direitos dos idosos, a pressão por uma atuação mais consistente para este público no âmbito dos direitos humanos e da cidadania deve aumentar, trazendo consigo a expectativa de uma maior destinação de recursos para a área, em relação ao patamar registrado em 2004 e 2005. O próprio estímulo que o governo federal e o Conselho Nacional vêm oferecendo no sentido da constituição da rede nacional de proteção e defesa da pessoa idosa já sinaliza a necessidade de recursos orçamentários novos para apoiar, entre outras ações, a criação de conselhos nos estados e municípios, a realização de campanhas educativas e o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre as condições em que se dá o atendimento aos direitos dos idosos, como de resto aconteceu nas demais áreas.

5.2 Segurança pública

Os gastos federais na área de segurança pública, apesar da preocupação dos governos com a contenção da dívida pública e controle da inflação, aumentaram nos últimos seis anos, como se depreende da tabela 4.

TABELA 4

Execução Orçamentária das principais unidades orçamentárias ligadas à área de segurançapública – 2000 e 2005

(Em R$ milhões constantes)

Unidades Orçamentárias/Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MJ/SEDH/SPM*	49	79	67	31	36	37
DPRF	901	1.069	1.346	1.234	1.310	1.389
DPF	2.091	1.974	2.035	1.979	2.217	2.222
FUNPEN	220	379	169	139	156	159
FUNAPOL	286	261	271	185	201	274
FNSP	381	570	418	347	302	244
FUNAD**	6	10	13	16	6	4
Total	3.934	4.343	4.319	3.931	4.228	4.330

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores constantes IPCA dez./2005.

*Aqui estão incluídos os gastos dos seguintes programas: Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Combate à Violência Contra a Mulher, Combate à Criminalidade, Segurança do Cidadão, Paz nas Escolas, Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Gestão da Participação em Organismos Internacionais (contribuição ao Instituto Latino-Americano para Prevenção de Delito e Tratamento de Deliqüente), Sistema Único de Segurança Pública, Combate ao Crime Transnacional, Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional, Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres. Os gastos de outros órgãos e de outros programas em ações, mesmo que possam estar relacionados à segurança pública, não foram considerados.

** Fundo Nacional Antidrogas.

Comparando-se 2000 e 2005, houve um aumento real de 10%. Nota-se, no entanto, um forte crescimento dos gastos do DPRF (54%), com o que o liquidado com as duas polícias passou de 83% do total em segurança em 2000 para 90% do total em 2005. Esse aumento permitiu ampliação do quadro das polícias, expansão da infra-estrutura e aumento das operações especiais.

Por sua vez, os gastos com o Funpen e o FNSP caíram a partir de 2001, sendo que o liquidado de 2005 com o Funpen corresponde a 72% daquele de 2000, e com o FNSP, a apenas 64%. Essa redução dos recursos está comprometendo a integração das polícias e a redução do déficit penitenciário.

6 Desafios atuais e perspectivas da política de direitos humanos, justiça e cidadania

A política que visa não apenas *garantir*, mas também *defender* e *promover* os direitos humanos no Brasil, não pode se furtar a atuar sobre os fatores que tendem a obstruir a sua concretização. Disso dependem as condições para que essa política represente, de fato, um conjunto articulado e orgânico de ações, instituições e instrumentos capazes de produzir condições favoráveis e amplas para a promoção dos direitos humanos formalmente instituídos e para a efetivação do compromisso político com a justiça e a cidadania.

Na primeira seção deste capítulo foram identificados três grandes problemas para a efetiva concretização dos direitos dos cidadãos brasileiros. Em linhas gerais, pode-se afirmar que esses são os principais desafios colocados para a política hoje.

Quanto ao primeiro fator citado, referente à exigibilidade e à justiciabilidade dos direitos dos cidadãos brasileiros, há um enorme campo de ação para a política de direitos humanos. Se se considera que as leis e políticas ora disponíveis vieram responder demandas que lograram ascender à agenda política nacional e conquistar apoio da opinião pública e das elites políticas, deve-se ter em mente que muitas são as demandas que restam por ser debatidas e, eventualmente, consagradas em dispositivos legais e/ou medidas de política que tornem novos direitos exigíveis. A aprovação de uma legislação que trate o aborto como tema de saúde pública e corrija a abordagem repressiva e ineficiente ainda predominante no país; o pleno reconhecimento dos direitos civis aos integrantes de uniões estáveis de natureza homossexual; a demarcação definitiva e homologação das terras indígenas; a aprovação de uma Lei de Execução das Medidas Socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei, que discipline o seu cumprimento e iniba as violências que ocorrem nas unidades de internação, são apenas alguns exemplos de questões que já estão formuladas publicamente e precisam ser revistas ou legisladas, para garantir os direitos humanos daqueles que afetam.

De outra parte, tem-se a questão da justiciabilidade dos direitos humanos, ou seja, da possibilidade de os cidadãos recorrerem ao Judiciário para defender seus direitos. Este problema esbarra não apenas na disponibilidade de garantias processuais,[41] mas principalmente no problema das reduzidas chances de acesso à Justiça por grande parte dos brasileiros. E por acesso à Justiça entenda-se não apenas a possibilidade de contratar um advogado, contar com um defensor público ou ser isento das custas judiciais, mas também a oportunidade de ser informado sobre os seus direitos e contar com um sistema de justiça eficiente (mais rápido e menos "ritualizado") e que, de fato, produza resultados justos. A esse respeito, o país tem avançado lentamente desde 1995, quando foram instituídos os Juizados Especiais, e as reformas mais promissoras apenas começam a acontecer com a promulgação da "Reforma do Judiciário".

41. Neste sentido, a Constituição colocou à disposição da sociedade alguns mecanismos para assegurar juridicamente a eficácia dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional, como o mandado de segurança coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade, o direito de representação coletiva e a ação civil pública; além disso, foi atribuído ao Ministério Público o dever institucional de proteger quaisquer interesses difusos e coletivos e de zelar pela efetivação dos direitos constitucionais.

Registre-se, no entanto, que, desde 1996, o governo federal vem apoiando a implantação de *Balcões de Direitos*, em parceria com organizações não governamentais, principalmente associações de moradores. Essa iniciativa visa à prestação de serviços de orientação jurídica gratuita, mediação de conflitos e confecção de documentação civil básica em comunidades de baixa renda e locais com dificuldade de acesso a serviços públicos; contudo, embora seja reconhecidamente um sucesso, sendo digna inclusive de reconhecimento internacional, ainda é implementada em escala muito pequena frente à demanda potencialmente existente. Além disso, o problema do acesso à justiça resvala ainda no desincentivo provocado pela baixa confiabilidade dos organismos policiais, pelas elevadas taxas de impunidade e pelo receio que as pessoas têm de sofrer represálias, em particular da polícia e do crime organizado. Todos esses problemas, cujo enfrentamento é complexo e envolve ações no âmbito da segurança pública, também dizem respeito a uma política de direitos humanos ampla e conseqüente e devem ser enfocadas conjuntamente pelas duas frentes.

No que diz respeito ao segundo fator mencionado, qual seja, o desdobramento dos direitos instituídos em políticas públicas, à parte a discussão sobre os problemas que afetam cada uma das diferentes áreas sociais em que atua o poder público, há de se reconhecer as dificuldades enfrentadas pelo órgão encarregado da política de direitos humanos em nível federal.[42] Tendo como missão institucional a coordenação da implementação do PNDH, por meio da articulação das ações dos ministérios setoriais e de seus programas próprios de promoção dos direitos, a SEDH padece de uma crônica escassez de recursos materiais, técnicos e financeiros, o que afeta sua capacidade de monitoramento e avaliação das ações implementadas. Outro problema é o baixo capital político de que desfruta a SEDH diante dos demais órgãos federais. Isso impede, por exemplo, sua participação no processo de tomada de decisões desses órgãos e compromete a incorporação dos princípios e valores ligados aos direitos humanos ao desenho e à implementação das políticas setoriais, bem como a articulação transversal dessas políticas no sentido de atuarem, cada uma delas, com o foco maior na promoção dos direitos humanos, e não apenas de suas metas específicas. O órgão já sofreu várias alterações em seu *status* institucional, na maior parte das vezes no sentido de seu fortalecimento, mas essas alterações tiveram efeito apenas simbólico; com isso, sua capacidade de influenciar o conjunto das políticas públicas permanece reduzida.

O problema da falta de articulação das políticas setoriais diante da integralidade dos direitos humanos é observado, em certo sentido, dentro da própria política de direitos humanos, justiça e cidadania. Na institucionalização de órgãos de governo específicos para tratar dos temas aí relacionados, pretendeu-se dar relevância à área, fazê-la respeitar e promover a implementação de políticas variadas. As suas áreas componentes, dedicadas a assuntos tão distintos quanto gênero, raça, criança, pessoa com deficiência etc., por serem de natureza multifacética e multisetorial, enfrentavam e ainda enfrentam dificuldades na realização das suas competências institucionais. A solução que se apresentou, alcançada por meio da pressão dos movimentos sociais, foi a elevação do *status* institucional de alguns destes órgãos. Se, da perspectiva de cada órgão e/ou temática, é importante a sua promoção institucional, do ponto de vista da política como um todo, a "setorialização" interna conforma novos nichos de atuação verticalizada. Acrescente-se a isso as preocupações com o inchaço da máquina pública, e tem-se um desafio do ponto de vista burocrático-institucional para os temas multisetoriais, em especial os direitos humanos, para o qual uma solução definitiva ainda não se apresentou.

42. Para maiores detalhes, ver a edição nº 11 deste periódico.

Finalmente, o terceiro fator mencionado como obstáculo à efetiva concretização das conquistas consagradas no arcabouço normativo-institucional brasileiro diz respeito à questão cultural. Em muitos sentidos, promover os direitos humanos significa romper padrões culturais fechados e historicamente estabelecidos, muitas vezes sustentados pelas grandes desigualdades econômicas e sociais. Nesse sentido, a perspectiva multicultural se impõe como via para o reconhecimento simultâneo da igualdade e da diferença, ressignificando as noções de cidadania, desenvolvimento e democracia e abrindo espaço para políticas sensíveis às especificidades dos diferentes grupos sociais. Essa perspectiva embasa a proposta de educação em direitos humanos, uma estratégia primordial da política na área.

Lançada pela Unesco em 1948, a educação para os direitos humanos foi concebida como um instrumento para a compreensão, cooperação e paz internacionais, propondo a inclusão do tema nos currículos de diferentes níveis de ensino. A Assembléia da ONU de dezembro de 1994 estabeleceu o período 1995-2004 como a Década para a Educação em Direitos Humanos, uma estratégia para difundir os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No Brasil, a proposta de educação em direitos humanos surgiu nos anos 1980. Entretanto, apenas em 2003 consolidou-se a primeira iniciativa do governo federal na área, com a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Tendo a missão de contribuir para a formulação e monitoramento de uma política pública na área, o Comitê deu início à elaboração de um plano nacional, o qual foi lançado em dezembro do mesmo ano em versão preliminar. O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (Pnedh) tem cinco áreas temáticas (Educação Básica, Educação Superior, Educação Não-Formal, Profissionais de Segurança e Justiça, e Mídia) e define princípios e ações programáticas específicas para cada uma delas, priorizando o desenvolvimento normativo e institucional, a produção de informação e conhecimento, as parcerias e intercâmbios, a produção e divulgação de materiais, a formação e capacitação de profissionais, a gestão de programas e projetos, além da avaliação e monitoramento como eixos de suas linhas de ação. A difusão da proposta contemplou tanto a consolidação de parcerias com órgãos públicos das demais esferas de governo, quanto a sua discussão com a sociedade civil.

Contudo, restam ainda alguns importantes desafios a ser enfrentados. O primeiro diz respeito à transversalidade dos direitos humanos nas políticas públicas do país. Para ter êxito a proposta de educação em direitos humanos, a SEDH carece de maior respaldo técnico e político-institucional, a fim de se tornar o agente principal da articulação interministerial necessária para garantir a efetividade dos diferentes programas e ações vinculados a esta temática. O segundo obstáculo diz respeito aos recursos humanos necessários para assessorar o processo de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação dos Planos Estaduais de Educação em Direitos Humanos, os quais deverão posteriormente ser desdobrados em Planos Municipais de Educação em Direitos Humanos. Além disso, a ampliação de recursos para esta área é outro fator fundamental, na medida em que a elaboração de pesquisas e publicações, especialmente materiais didático-pedagógicos, junto com uma maior presença na mídia, são pontos essenciais do êxito dessa política. Finalmente, um amplo compromisso da sociedade civil no processo de construção de uma cultura da cidadania no país é indispensável para que esses novos valores, conhecimentos e práticas possam se contrapor àqueles que sustentam a estrutura hierárquica, autoritária e discriminatória da sociedade brasileira hoje.

ANEXO 1

Dispositivos legais selecionados de garantia dos direitos humanos – Brasil, 1995-2005

Ano	Dispositivo	Ementa
1995	Lei nº 9.140	Reconheceu como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação política na época da ditadura militar e obrigou a União a indenizar os familiares das vítimas
1995	Lei nº 9.099	Criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, pelos quais se permite um acesso mais amplo à Justiça e uma maior celeridade na resolução de disputas de menor gravidade
1995	Decreto Legislativo nº 56	Aprovou os textos do Protocolo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador) adotado em 17 de novembro de 1988, e do Protocolo referente à Abolição da Pena de Morte, adotado em Assunção, Paraguai, em 8 de junho de 1990
1995	Decreto Legislativo nº 107	Aprovou o texto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994
1996	Lei nº 9.299	Determinou a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares, eliminando o foro privilegiado a que tinham direito os policiais militares acusados da morte de civis
1997	Lei nº 9.534	Estabeleceu a gratuidade para registros fundamentais como a certidão de nascimento e a certidão de óbito
1997	Lei nº 9.455	Tipificou o crime de tortura
1997	Lei nº 9.437	Estabeleceu condições para o registro de armas e tornou crime o porte ilegal e o uso indevido de armas, seja por civis, seja por forças de segurança
1997	Lei nº 9.459	Ampliou as previsões já constantes na Lei nº 7.716/1989 contra os crimes de racismo e de preconceito racial, abrangendo, ainda, os crimes de preconceito contra etnia, procedência nacional e religião
1998	Emenda Constitucional nº 20	Aumentou para 16 anos a idade mínima para o trabalho de adolescentes e estabeleceu entre 14 e 16 anos a idade em que é possível o trabalho na condição de aprendiz
1998	Lei nº 9.714	Institui novas espécies de penas alternativas ao encarceramento
1998	Decreto Legislativo nº 89	Aprovou a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos ocorridos em território nacional relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos
2000	Lei nº 10.098 (posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004)	Estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Posteriormente, o Decreto da Acessibilidade dispôs sobre as condições da acessibilidade arquitetônica e urbanística, aos serviços de transporte, à informação e comunicação e às ajudas técnicas, orientando e instrumentalizando a política pública na área
2001	Lei nº 10.216	Dispôs sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionou o modelo assistencial em saúde mental
2002	Decreto nº 4.377	Promulgou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979
2003	Lei nº 10.826 (Estatuto do Desarmamento)	Restringiu as possibilidades de posse e comercialização de armas de fogo e munição em território nacional. A proposta de proibir definitivamente a aquisição e o porte de armas por civis foi recusada pela população em um plebiscito ocorrido em 2005
2003	Lei nº 10.741 (Estatuto do Idoso)	Sistematizou e introduziu medidas de proteção aos idosos no país
2003	Lei nº 10.778	Estabeleceu a notificação compulsória do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados
2003	Lei nº 10.803	Alterou o Código Penal para indicar as hipóteses em que se configura o crime de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo e estabelecer penas cabíveis
2004	Emenda Constitucional nº 45	Alterou dispositivos constitucionais com o objetivo de garantir maior transparência, celeridade e acessibilidade ao sistema de justiça, possibilitar a federalização dos crimes contra os direitos humanos e a equiparação dos acordos e convenções internacionais de direitos humanos aprovados no Congresso ao status de emenda constitucional
2004	Decreto nº 5.017	Promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças
2004	Decreto nº 5.301	Alterou as regras de acesso a documentos públicos e reduziu os prazos de sigilo das informações mantidas pelos órgãos do Estado, dispostas na Lei nº 8.159/1991
2004	Lei nº 10.886	Ampliou o artigo 129 do Código Penal, relativo à lesão corporal, introduzindo o parágrafo "violência doméstica", que tipifica o crime e estabelece as penas cabíveis
2005	Lei nº 11.106	Acabou com o crime de adultério e suprimiu a expressão preconceituosa "mulher honesta" do Código Penal
2006	Lei nº 11.340	Criou mecanismos para coibir e punir a violência doméstica e familiar contra a mulher

Elaboração: Disoc/Ipea.

ANEXO 2

Medidas político-institucionais selecionadas de garantia dos direitos humanos – Brasil, 1995-2005

Ano	Medida
1996	Lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos
1997	Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça
1997	Implantação do Disque Denúncia Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
1999	A Secretaria de Direitos Humanos ganha status de Secretaria de Estado
1999	Instituição da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade)
1999	Criação do Programa Nacional de Assistência a Vítimas e Proteção às Testemunhas Ameaçadas, como estratégia de fortalecer a investigação policial e o processo criminal
1999	Criação, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia
2000	Instituição de 18 de maio como Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; lançamento do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil e inscrição do Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no PPA do governo federal
2000	Criação do Programa Combate à Violência contra a Mulher
2001	Criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)
2001	Lançamento do Plano Nacional de Combate à Tortura
2002	Lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos II
2002	Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim)
2002	Criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)
2003	A Secretaria de Direitos Humanos ganha status de Secretaria de Especial da Presidência da República; a Sedim dá lugar à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, também ligada diretamente à Presidência da República
2003	Criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae – e lançamento do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
2003	Criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos e, no mesmo ano, foi lançado o Plano Nacional de Educação para os Direitos Humanos. Em 2004, foi instituída a Coordenação-Geral de Educação em Direitos Humanos, no âmbito da SEDH para executar as ações de implementação do Plano
2003	Lançamento do Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente
2003	Foi instituída uma comissão interministerial para obter informações relativas à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia
2004	Lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
2004	Lançamento do Plano Brasil sem Homofobia
2004	Implementação do serviço Disque 100 – Direitos Humanos, visando o encaminhamento e apuração das denúncias de violações de direitos humanos, com destaque para a tortura
2005	Implementação do Disque 180, Serviço de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica

Elaboração: Disoc/Ipea.