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	2005 (n.11)
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.

Este texto está dividido em duas seções. Na seção que analisa a conjuntura, destacam-se alguns dos eventos marcantes do primeiro semestre de 2005 na área de direitos humanos, justiça e cidadania, a saber: os resultados alcançados na campanha pelo desarmamento e a autorização para realização do referendo sobre a proibição da venda de armas e munição no país; o lançamento da Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos e outros acontecimentos relacionados ao aprimoramento desses direitos; a proposta de criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo a Adolescentes em Conflito com a Lei, o Sinase; as primeiras ações no sentido de implantar nos estados o recém-criado Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; e a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, pontuando-se alguns avanços e recuos que podem ser percebidos na garantia do direito territorial indígena.

A seção sobre acompanhamento da política faz um balanço das diversas questões envolvidas na implementação de uma política pública de direitos humanos, sublinhando os desafios e impasses que se colocam para o poder público e a sociedade brasileira neste momento.

1 Conjuntura

1.1 Desarmamento: a campanha e o referendo

A mobilização social pró-desarmamento tem se mostrado efetiva no país. Prova disso são os resultados da Campanha Nacional pelo Desarmamento e a aprovação da resolução do Congresso Nacional que regulamenta o referendo sobre a proibição da venda de armas de fogo e munições no Brasil.

A Campanha Nacional pelo Desarmamento foi instituída pela Lei nº 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento – e iniciada em julho de 2004. Tendo sido prorrogada por duas vezes, seu término está previsto para a mesma data em que ocorrerá o referendo. O sucesso da campanha se evidencia, basicamente, por três elementos. Primeiro, pelo engajamento do Estado e da sociedade: o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, os governos estaduais, as polícias dos estados e várias ONG se envolveram com a campanha, montando uma série de eventos nos municípios brasileiros e um sistema integrado de recolhimento de armas. Em segundo lugar, pela superação das metas iniciais de recolhimento de armas: a meta inicial era de 80 mil armas recolhidas, mas, segundo a Polícia Federal, até o dia 29 de julho já havia sido contabilizada a entrega de 384.649 armas. A nova meta – de 500 mil armas – deve ser atingida até o próximo mês de outubro. Contribuirá para tanto o fato de que muitas armas recolhidas ainda não foram entregues à Polícia Federal e contabilizadas. Terceiro, por pesquisas que comprovam ser o recolhimento das armas capaz de reduzir o número de agressões e mortes por armas de fogo. Segundo levantamento do Ministério da Saúde, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, as médias de internações mensais causadas por uso de armas de fogo foram menores no período de setembro de 2004

a janeiro de 2005 (posterior à campanha), se comparadas com o período de janeiro de 2002 a agosto de 2004. Em São Paulo, por exemplo, no período anterior à campanha, o número de internações caiu em média 0,25% por mês; já no período posterior, até janeiro de 2005, a queda nas internações passou a ser de 4,84% ao mês. Outro estudo do mesmo órgão indicou que a taxa de mortalidade por armas de fogo, que subia ano a ano desde a década de 1990, caiu de 24,4 mortes por 100 mil habitantes em 2003 para 20,3 em 2004. A conclusão do estudo é de que a aprovação do Estatuto do Desarmamento e o recolhimento de armas iniciado em julho de 2004 estariam tendo um impacto positivo na redução da mortalidade por armas de fogo.

Dando seqüência às ações de desarmamento da população brasileira, o Senado Federal promulgou, no dia 7 de julho, o Decreto Legislativo nº 780/2005, que autoriza a realização do referendo sobre a proibição da venda de armas e munição. A aprovação se deu apesar das resistências de parlamentares favoráveis a esse tipo de comércio – o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), por exemplo, entrou com petição de ação direta de inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra todo o Estatuto. Essa resistência está presente também em outros grupos organizados da sociedade. Duas associações também apresentaram Adin ao STF. A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) entrou com duas ações contrárias a artigos específicos do Estatuto do Desarmamento: a primeira, contra aquele que estabelece penas para a posse de armas em residência e/ou local de trabalho; e, a segunda, contra o artigo que estabelece o referendo e contra o decreto legislativo que o regulamenta. A Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas (Anpca) também encaminhou uma Adin ao STF, contra artigos da portaria do Ministério de Estado da Defesa que estabeleceu limites aos cartuchos que as pessoas autorizadas a ter armas podem adquirir anualmente.

Ocorrendo ou não o referendo, e sendo ou não aprovada a proibição da comercialização das armas de fogo, os demais artigos do estatuto que restringem a posse e o porte no país continuam permitindo um forte controle do Estado sobre as armas legais. Por sua vez, sendo aprovada a proibição do comércio, poderá ser reduzido o número de armas adquiridas legalmente que são utilizadas no cometimento de crimes ou em acidentes. Estudo de técnicos do Programa Delegacia Legal do Estado do Rio de Janeiro, em cooperação com especialistas do Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), mostra que esse primeiro fenômeno é preocupante. De um total de 86.849 armas apreendidas desde 1999, em ocorrências criminais pelas polícias Civil e Militar no Rio de Janeiro, 18.702[67] (21,5%) estavam devidamente registradas em nome de pessoas físicas. Considerando o tipo de crime, nota-se que 51,4% das armas apreendidas em casos de estupro estavam registradas em nome de pessoas físicas e, no caso do latrocínio, esta proporção alcança 30,5%.

67. Não foi aqui considerado, pelo fato de nova legislação extinguir a possibilidade de existência de armas vendidas legalmente e não registradas, o "estoque informal" de armas apreendidas em ocorrências criminais. "Definimos o Estoque Informal como aquele conjunto de armas que não têm registro, estando, portanto, fora do controle formal do Estado, mas que tampouco pertencem a criminosos por assim dizer 'profissionais'. Via de regra, são armas de pessoas ordeiras, adquiridas na informalidade, usualmente através de conhecidos ou conhecidos de conhecidos". Fontes de Abastecimento do Mercado Criminal de Armas, Governo do Estado do Rio de Janeiro, SSP-RJ, PC-RJ, Programa Delegacia Legal, setembro de 2005, p. 11.

Para dar continuidade à diminuição do número de homicídios dolosos e de morbimortalidade causada por acidentes com armas de fogo, novas iniciativas deverão ser empreendidas no sentido de se reduzir o tráfico e apreender os outros milhões de armas ilegais que, estima-se, continuam em posse da população. Isso porque, apesar dos indícios de redução das taxa de homicídio por armas de fogo no Brasil, os níveis ainda são alarmantes, a sensação de insegurança da população continua elevada e as ações do governo federal em segurança pública não têm sido capazes de reverter satisfatoriamente as deficiências na prevenção da violência.

1.2 A política de saúde sexual e reprodutiva

O primeiro semestre de 2005 foi marcado, no que se refere à questão de gênero, por uma série de ações e acontecimentos relacionados à saúde sexual e reprodutiva, cabendo destacar: o lançamento da Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, as discussões sobre a revisão da legislação punitiva do aborto, e a sanção do projeto de lei que garante às mulheres o direito ao acompanhamento no parto e no pós-parto.

Garantir os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres – permitindo também que elas possam decidir sobre o próprio corpo – é papel do Estado. Dessa forma, o governo federal, por intermédio do Ministério da Saúde, vem atuando no sentido de ampliar a concepção tradicional de saúde da mulher como uma questão exclusivamente de saúde materna, e de garantir-lhe o atendimento integral, desenvolvendo ações em articulação intra e intersetorial, na busca de incorporar a perspectiva de gênero nessas ações e estendê-las para grupos historicamente alijados das políticas públicas, consideradas as suas especificidades e necessidades. Essa preocupação está expressamente colocada no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que traz como prioridades, ainda, o estímulo à implementação da assistência em planejamento familiar, a promoção da atenção obstétrica e neonatal qualificada e humanizada, a prevenção e controle das DST e da aids na população feminina, a redução da morbimortalidade por câncer cérvico-uterino e de mama, e a revisão da legislação punitiva da interrupção voluntária da gravidez.

Com a preocupação de prevenir gestações não desejadas, especialmente entre as adolescentes, e de reduzir o número de abortos provocados e as mortes deles decorrentes, o governo federal lançou, em março de 2005, a Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, focada na questão do planejamento familiar. Cabe destacar que essa política, ao dar ênfase às ações de planejamento familiar, não pretende realizar controle de natalidade. Segundo o Ministério da Saúde, a política é contrária ao controle de natalidade e a favor do direito de decidir, pois, ao invés de fazer imposições sobre a vida reprodutiva dos cidadãos, visa oferecer informações e instrumentos para que a população controle sua fecundidade da forma e no momento em que julgar adequado.

Os dados demonstram a importância de uma política de planejamento familiar. A última Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, realizada em 1996, apontou que, nos cinco anos imediatamente anteriores à sua realização, cerca de 50% dos nascimentos não foram planejados. A taxa de fecundidade das adolescentes, diferentemente da taxa de fecundidade média nacional, tem apresentado crescimento ao longo dos últimos anos, sendo que mais de 500 mil crianças nasceram de mães adolescentes apenas nos

atendimentos realizados na rede SUS em 2003. Isto sem mencionar os dados de abortamentos, de morte de mulheres que se submeteram a esse procedimento de maneira ilegal, e de atendimentos decorrentes das complicações de interrupções voluntárias ou naturais da gravidez.

Com o intuito, portanto, de oferecer a toda a população, especialmente àquela em idade fértil, informações sobre o planejamento familiar e sobre os métodos e meios para regulação de sua fecundidade, bem como de garantir o acesso a esses métodos, a Política Nacional de Planejamento Familiar propõe-se a atuar em três eixos principais, a saber: *i*) ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis (não-cirúrgicos) – com isso, o Ministério da Saúde vai assumir progressivamente a responsabilidade pela oferta de todos os métodos anticoncepcionais aos usuários do SUS; *ii*) melhoria do acesso à esterilização cirúrgica voluntária – a meta é ampliar em 50%, até 2007, o número de serviços credenciados; e *iii*) introdução da reprodução humana assistida no SUS – neste caso, o objetivo é oferecer a casais que possuem algum problema de infertilidade suporte e atendimento na rede pública de saúde.

No que se refere às discussões sobre o aborto, foi instalada em abril deste ano uma comissão com representantes do Executivo, Legislativo e da sociedade civil, com a atribuição de elaborar uma proposta de revisão da legislação que prevê a punição das mulheres que realizam abortamento em casos não cobertos pelo Código Penal (gravidez decorrente de estupro ou quando a vida da gestante está em risco). Proibido ou não, o aborto é uma realidade no Brasil e constitui, segundo dados do Ministério da Saúde, a terceira maior causa de óbitos maternos no país, respondendo por cerca de 10% deles. Sua magnitude é tal que cerca de 31% das gestações no Brasil terminam em abortamento, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). A gravidade da situação se reflete no SUS, por intermédio do qual foram realizadas, em 2003, cerca de 243 mil internações motivadas por curetagens pós-aborto, correspondentes às complicações devidas a abortamentos espontâneos ou inseguros. As curetagens pós-aborto são o segundo procedimento obstétrico mais praticado nas unidades de internação, superadas apenas pelos partos normais.

Após quatro meses de trabalho, a comissão apresentou à sociedade uma proposta de anteprojeto de lei que prevê a descriminalização do aborto até a 12ª semana de gestação, e até a 20ª semana quando a gravidez for decorrência de violência sexual. O prazo para abortamento pode ser fixado por um médico nos casos de má formação do feto ou de risco à vida da gestante. A proposta prevê ainda que o aborto, nos casos supracitados, deverá ser garantido tanto pelo SUS quanto pelos planos de saúde – independentemente do tipo de plano e sem necessidade de carência. Atualmente a proposta se encontra na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o seu envio ao Congresso Nacional constitui prioridade da Secretaria para o próximo ano.

Por fim, é importante mencionar a sanção, em abril de 2005, da lei que garante às mulheres o direito a acompanhante no parto e no pós-parto em qualquer hospital público ou conveniado ao SUS (Lei nº 11.108/2005), como forma de promover o "parto humanizado". Além de proporcionar um melhor bem-estar à mulher, estudos já realizados na área indicam que a simples presença de um acompanhante diminui o número de operações cesáreas e o tempo de internação, reduzindo, dessa forma, os custos para o SUS. As ações que viabilizarão a presença de acompanhante na rede SUS deverão constar da regulamentação da Lei nº 11.108, a ser elaborada pelo Ministério

da Saúde. Nessa regulamentação estarão explicitadas, também, as penalidades para os serviços da rede própria ou conveniada que não permitirem o parto acompanhado.

1.3 Os 15 anos do ECA e a proposta de criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completou 15 anos em 13 de julho de 2005. Nesse período houve avanços e recuos na situação da infância e adolescência brasileiras. Os principais avanços ocorreram nas áreas de saúde e educação. Na saúde, destaca-se a expressiva queda na taxa da mortalidade infantil verificada nos últimos anos, enquanto na educação houve a quase universalização do ensino fundamental. Entre os maiores recuos estão o aumento das mortes de adolescentes por causas externas (homicídio e acidentes de trânsito) e as péssimas condições de atendimento do adolescente submetido à medida privativa de liberdade que, até hoje, tem se caracterizado de maneira geral pela atenção punitiva e repressiva em detrimento do atendimento sócio-pedagógico estabelecido pelo ECA.

Na verdade, esta questão permanece sendo um desafio a ser enfrentado pelo país, mesmo após terem se passado 15 anos desde que o ECA estabeleceu um sistema de responsabilidade penal juvenil, prevendo sanções com sentido pedagógico e fundamentadas no princípio constitucional de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. Há de fato uma crise no sistema de atendimento aos adolescentes internos que, guardadas as devidas proporções, pode ser comparada àquela do sistema penitenciário. A crise se manifesta, por exemplo, nos recorrentes episódios de rebeliões e fugas que acontecem nas unidades socioeducativas espalhadas pelo país, e que, não raro, terminam de forma trágica. Em relação aos adolescentes privados de liberdade, o Mapeamento Nacional sobre a Situação das Unidades Socioeducativas de Privação de Liberdade, realizado pelo Ipea e Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) em dezembro de 2002, apontou que mais de 70% das unidades de internação não são adequadas às necessidades pedagógicas propostas pelo ECA. Além disso, não asseguram aos adolescentes internos o acesso aos direitos sociais básicos e à dignidade humana. No que se refere às medidas socioeducativas em meio aberto, com destaque para a liberdade assistida e a prestação de serviço à comunidade, identifica-se um enorme déficit na oferta do atendimento em face das demandas por esses serviços nas diversas unidades da Federação.

Percebe-se que na área do atendimento ao adolescente em conflito com a lei há uma necessidade premente de reflexão, não apenas no tocante à adequação do sistema de atendimento, mas, principalmente, sobre as causas da delinqüência juvenil, já que não serão suficientes instituições reordenadas se o país não encontrar meios de conter o aumento do número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas. Neste aspecto, é ilustrativo citar o exemplo do sistema de atendimento ao adolescente infrator do estado de São Paulo, onde o número de adolescentes internos na Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) não pára de crescer. Em 1995, havia 2.125 jovens privados de liberdade naquele sistema, enquanto em 2004 somavam 6.637 os jovens internos. Em média, o sistema paulista recebe todos os dias cerca de 40 adolescentes, contra algo em torno de 30 que deixam a instituição diariamente. Na prática, isso significa que, em um mês, são 300 jovens a mais sob os cuidados das instituições do estado de São Paulo, a um custo mensal de R$ 1,7 mil *per capita*.

Os problemas associados ao sistema de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional parecem maiores ainda quando a discussão é pautada por questões ideológicas. Neste caso, as dificuldades enfrentadas pelo sistema socioeducativo são utilizadas como argumento para demonstrar a inviabilidade do modelo proposto pelo ECA. No entanto, o discurso da inviabilidade do sistema proposto não se sustenta, na medida em que seus princípios e diretrizes são raramente cumpridos de forma integral, e que as poucas experiências bem-sucedidas nessa área não são divulgadas.

Com o objetivo de dar um passo adiante nas discussões em torno dos problemas do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, em maio de 2005, após três anos de trabalho, a Subsecretaria Especial de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em parceria com várias entidades e atores do Sistema de Garantia de Direitos – entre eles a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (Fonacriad) – e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), concluíram o "Documento Referencial para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase" e a proposta de anteprojeto de lei de execução das medidas socioeducativas.

A lei proposta dispõe sobre a configuração do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo aos Adolescentes em Conflito com a Lei (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente em razão de ato infracional. Do ponto de vista normativo, a regulamentação do processo de execução das medidas assegura vários direitos aos adolescentes em conflito com a lei e impede eventuais atos discricionários e arbitrários cometidos pelo Judiciário. Nesse sentido, o estabelecimento de um plano individual para o cumprimento das medidas socioeducativas, por exemplo, garante o caráter pedagógico da sanção, ao estabelecer a prescrição das medidas de semiliberdade e de internação quando o adolescente atingiu os objetivos previstos no plano.

A criação do Sinase vem, da mesma forma que a proposta do anteprojeto de execução das medidas socioeducativas, conferir maior detalhamento aos princípios e diretrizes de atendimento estabelecidos pelo ECA. O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve todo o processo de apuração de ato infracional e de execução de medida socioeducativa. A proposta de criação de um sistema nacional é da maior relevância, pois pretende disciplinar a atuação da União, do Distrito Federal, dos estados, dos municípios e das organizações não governamentais na área do atendimento do adolescente em conflito com a lei, uma vez que o ECA se limita a estabelecer que esta área é de a responsabilidade compartilhada entre a União, os estados e os municípios, deixando de definir as respectivas atribuições dessas instâncias.

Se, de um lado, a proposta de criação do Sinase representa um avanço, de outro já se antecipam as dificuldades de sua concretização. São frágeis ainda as discussões sobre seu financiamento e um sistema como o proposto só se sustenta se puder contar com um fluxo de recursos regular e adequado às suas necessidades. Até o momento, não há definição sobre qual deverá ser a fonte originária de recursos para dar sustentação ao Sinase, sendo que as propostas mencionadas até agora, como a utilização de recursos oriundos da Seguridade Social e do Fundo Nacional de Segurança Pública, entre outros, têm encontrado dificuldades para deslanchar.

1.4 A política de proteção a defensores de direitos humanos

O episódio marcante do assassinato da missionária Dorothy Stang, ocorrido no Pará, no início de fevereiro de 2005, chamou a atenção pública para a história de violências contra os defensores dos direitos humanos que tem se reproduzido naquele e em outros estados brasileiros. Essas pessoas, especialmente as lideranças de movimentos sociais, advogados, magistrados, promotores e religiosos, têm sido ameaçadas de morte ou têm sido vítimas de atentados violentos, coação ou constrangimentos por atuarem em torno de questões sociais e jurídicas relacionadas principalmente ao direito à terra, ao trabalho e à preservação do meio ambiente. Ressalte-se que os conflitos de terra envolvendo assentamentos, quilombos, comunidades indígenas e pequenos agricultores têm sido um dos focos mais expressivos de pessoas vitimadas no Brasil. A organização não governamental Justiça Global, reconhecendo a gravidade da situação de ameaça aos defensores de direitos humanos no país – há vítimas entre os líderes religiosos e sindicais, políticos locais, servidores públicos, promotores e advogados –, estimou recentemente um total de mais de 300 pessoas ameaçadas de morte.[68]

Com vistas a enfrentar essa grave situação, o governo federal lançou em outubro de 2004 o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. A iniciativa pretende garantir uma política pública permanente de defesa e proteção desses atores sociais, definindo nesta categoria "todos os homens, mulheres ou entidades que atuam promovendo e/ou denunciando as violações contra os direitos humanos", representantes da sociedade civil ou do Estado. O programa brasileiro tem sua origem na 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 por meio da Resolução nº 53/144 em 9 de dezembro de 1998 na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Elaborado por um grupo de trabalho instituído em junho de 2003, o programa se propõe a contribuir para o alcance de uma sociedade comprometida com a dignidade da pessoa humana e a consciência da responsabilidade individual e coletiva. Para tanto, define o papel dos principais agentes sociais atuantes na área e recomenda a capacitação de policiais, a implementação dos procedimentos sugeridos no manual de autoproteção do defensor, e a realização de campanhas de sensibilização voltadas para as entidades públicas e privadas, os veículos de informação e a sociedade em geral.

Para operacionalizar as propostas, a coordenação nacional do programa, composta por representantes civis e de órgãos públicos, está encarregada de coordenar e implementar as ações, bem como de monitorar os casos de violação, de encaminhar as denúncias às coordenações estaduais, de implementar as recomendações dos órgãos internacionais afins e de fomentar a definição de políticas locais de apoio, entre outras funções. Para implementar essas atividades, foi constituída uma secretaria executiva junto à Subsecretaria de Direitos Humanos, de modo a assegurar a articulação necessária para o acompanhamento das ações a serem realizadas. No momento, a Subsecretaria de Direitos Humanos vem tratando das situações urgentes com risco de morte, e tem alertado para a necessidade de elaboração de um levantamento nacional sobre a

68. É importante lembrar inclusive que, tendo em vista que 90% dos casos de execução relatados à ONU referem-se aos países da América Latina, o Brasil receberá este ano a visita de uma especialista da Secretaria Geral da ONU para verificar in loco a situação dos defensores de direitos humanos no país.

situação dos defensores de direitos humanos. Um dos mais graves problemas enfrentados é a criminalização das atividades dos defensores; neste caso, está sendo articulada uma estratégia específica, incluindo um seminário de caráter metodológico sobre a questão da proteção dos defensores dos direitos humanos.

Outra estratégia importante é a criação de coordenações estaduais de proteção aos defensores de direitos humanos, processo que teve início já em fevereiro. Conforme a proposta, a coordenação estadual deve ser capaz de interferir positivamente nas situações de risco presentes nos municípios brasileiros, sendo responsável, por exemplo, por fazer um diagnóstico dessas situações e dos fatores de dificuldade existentes para o pleno exercício das atividades dos defensores de direitos humanos no estado, elaborar um projeto de capacitação para autoproteção dos defensores, articular instituições governamentais para tomada de providências nas situações de risco e treinar os policiais. Em decorrência dos numerosos casos de violações de direitos humanos registrados no Pará, o estado foi escolhido para sediar, em caráter de experiência-piloto, a primeira coordenação estadual do programa. Outros dois estados contemplados nesta fase experimental são Espírito Santo e Pernambuco. A estratégia deve se difundir no território nacional, inicialmente, por meio da formação de núcleos estaduais de proteção a defensores de direitos humanos, sementes de futuras coordenações.

1.5 Avanços e recuos na garantia do direito territorial indígena

Foi homologada, no último mês de abril, a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, com um total de 1.747.464 hectares de área contínua, em benefício de cerca de 17 mil indígenas dos povos Macuxi, Wapichana, Ingarikó, Taurepang e Patamona. A homologação conclui um dos processos de regularização de território indígena mais conturbados do país: houve inúmeros confrontos violentos entre esses povos indígenas e fazendeiros, plantadores de arroz, garimpeiros e índios de outras comunidades; várias ações submetidas à Justiça; denúncias formuladas ante a Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), e crises nas relações entre os governos estadual e federal. Com a homologação, a Fundação Nacional do Índio (Funai) foi encarregada de fazer um levantamento das demandas prioritárias das comunidades da Raposa Serra do Sol, com vistas à implantação de ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico da região. Paralelamente, foi anunciado um pacote de medidas compensatórias para os não-indígenas atingidos, que prevê a transferência dos rizicultores e dos habitantes de três pequenos vilarejos, bem como o reassentamento de pequenos agricultores e pecuaristas em outras áreas.

A decisão do governo federal não parece, no entanto, ter extinguido o conflito histórico que contrapõe indígenas e elites políticas e econômicas da região há cerca de 30 anos, e que se acirrou desde o final da década de 1990. Basta considerar que, nos dias seguintes à homologação da reserva, várias manifestações contrárias ao decreto ocorreram no estado, tendo o governador decretado luto oficial de sete dias e protocolado, em seu nome, uma ação popular na Justiça Federal questionando a competência do presidente da República para homologar terras indígenas.

Pela Constituição de 1988, o direito dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas é originário, imprescritível e permanente, cabendo ao Estado identificar e demarcar essas áreas, e ainda garantir o respeito aos seus limites. O processo de reconhecimento territorial é embasado em estudos históricos e

antropológicos conduzidos pela Funai e culmina na declaração, por meio de portaria do Ministério da Justiça, de uma determinada área enquanto de posse indígena. Atualmente, a Funai reconhece cerca de 600 terras indígenas no território brasileiro. A grande maioria está em processo de demarcação, já foi demarcada ou está efetivamente homologada. Algo em torno de 120, no entanto, estão em processo de identificação – a fase inicial da regularização dos territórios indígenas. Considere-se, ademais, que algumas áreas aguardam revisão de seus limites, enquanto ainda restam por ser pesquisadas numerosas referências a terras presumivelmente ocupadas por índios. No entanto, os grupos de trabalho responsáveis pela identificação das terras estão reduzidos e o freqüente contingenciamento dos recursos afeta a condução dos trabalhos, conforme admite a própria Funai.

É importante considerar que, desde 2003, o governo federal homologou 55 terras indígenas, atingindo-se a marca de 12% do território nacional oficialmente destinados aos povos indígenas. Entretanto, deve-se frisar que o processo de regularização dos territórios vem ocorrendo em ritmo lento, especialmente devido à contestação administrativa dos critérios empregados na demarcação de limites realizada pela Funai. A partir de 1996, o Decreto nº 1.775 introduziu o princípio do contraditório no processo de reconhecimento de terras indígenas, o que, na prática, fragilizou a garantia constitucional dos direitos territoriais indígenas e inscreveu definitivamente o problema no bojo da não-resolvida questão fundiária brasileira. Ressalte-se ainda que existe um grande número de ações relacionadas à demarcação de terras tramitando na Justiça, e os processos muitas vezes terminam com a decretação da reintegração de posse aos invasores e a ordem de despejo aos índios.

Em meio às disputas envolvendo a regularização das terras indígenas, como aconteceu durante muito tempo com a Raposa Serra do Sol, cede-se espaço também para a politização do debate. Neste sentido, pode-se verificar o surgimento de propostas que visam alterar a legislação para submeter os procedimentos administrativos de demarcação de terras ao julgamento do Congresso Nacional, onde os grupos indígenas não se fazem representar de forma tão efetiva quanto os interesses econômicos. O Projeto de Lei nº 188/2004, por exemplo, altera todo o processo de demarcação de terras e prevê a convocação do Conselho de Defesa Nacional caso a área esteja localizada em faixa de fronteira. Já a PEC nº 03/2004 prevê que as terras reconhecidas como indígenas, mas que tenham "títulos de domínio expedidos e registrados, com posse mansa e pacífica por mais de dez anos consecutivos", passem a ser desapropriadas. Assim, a União teria que pagar por terras que, segundo a Constituição Federal, são de sua propriedade. Ao mesmo tempo, outros episódios revelam o rumo que o debate sobre a demarcação das terras indígenas vem tomando: o governador de Mato Grosso – também sojicultor – solicitou ao governo federal uma moratória de demarcações no estado e foi atendido, ao passo que as demarcações de terras indígenas em Santa Catarina foram submetidas às deliberações de uma comissão estadual.

A questão territorial é apenas uma faceta dos direitos indígenas, que abrangem também o direito à autodeterminação, ao desenvolvimento da etnia e à preservação da identidade cultural, expressa por formas de organização social próprias, de costumes, línguas, crenças e tradições milenares, tantas vezes reproduzidas e cultivadas mesmo por aqueles que já não vivem nas terras indígenas. No entanto, as falhas na proteção do direito à terra indigena merecem cuidado, pois colocam em risco não apenas a segurança

de várias comunidades, mas também o equilíbrio de sua economia, a reprodução de sua organização sociocultural e até mesmo suas condições de saúde. Deste ponto de vista, as mortes consecutivas de crianças guarani-kaiowás por desnutrição, ocorridas na Terra Indígena de Dourados/MS nos dois primeiros meses de 2005, chamaram atenção para as lacunas da política indigenista brasileira. Essas mortes não apontam apenas possíveis problemas das ações na área de saúde e de saneamento. Apesar das taxas de morbimortalidade dos índios serem tradicionalmente muito superiores às da população brasileira em geral, tais mortes consecutivas evidenciam o impacto que os problemas na política de garantia do direito territorial podem ter sobre a autogarantia da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas. Basta considerar que na Terra Indígena de Dourados, sobre a qual avançou o segundo mais importante município do estado, vivem hoje cerca de 11 mil indígenas em apenas 3,5 mil hectares.

2 Acompanhamento da política

2.1 Impasses na implementação de uma política pública de direitos humanos

A concepção contemporânea dos direitos humanos considera a *universalidade*, a *indivisibilidade* e a *interdependência* de todos os direitos. O princípio da universalidade remete ao processo histórico que tornou os direitos humanos válidos e exigíveis em toda a parte – independentemente da cidadania reconhecida por cada Estado-nação –, em função das lutas sociais travadas ao longo da história. Fundamenta-se ainda nas premissas da igualdade em dignidade e em valor de todos os seres humanos, sem discriminação.[69] Os princípios da indivisibilidade e da interdependência vêm afirmar a interconexão e a indissolubilidade de todas as dimensões dos direitos.

É oportuno lembrar que, para efeitos didáticos, os direitos humanos são classificados em três gerações, de acordo com seu surgimento e seu reconhecimento enquanto direitos. Os de primeira geração são direitos civis e políticos, incluindo o direito à vida, à liberdade e à expressão do pensamento, entre outros. Aqueles considerados de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais. Já os de terceira geração incluem os direitos dos povos relacionados a uma nova ordem internacional, destacando-se o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente etc.[70] Considere-se, no entanto, que o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos implica a concepção de que as várias categorias (gerações) dos direitos não podem ser consideradas hierárquica ou separadamente, e sim como um conjunto articulado, integrado e inseparável, de tal sorte que da efetivação de um direito depende a realização do outro – por exemplo, a violação de um direito social, como a saúde, inviabiliza a concretização de direitos civis, tais como o direito à vida e à liberdade, entre outros.

Não apenas no campo conceitual, mas também na realidade de sua materialização, os direitos humanos são algo complexo, dadas sua indissociabilidade e interde-

69. A primeira acepção para o termo universalidade dos direitos humanos surgiu na Antiguidade e teve seu apogeu com a consagração da Revolução Francesa. Esta atribui validade absoluta, portanto eterna, aos direitos humanos: "Em função da natureza humana todos os homens teriam certos direitos garantidos, seja por força cósmica, por Deus ou pela razão". LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

70. Atualmente especula-se sobre uma quarta geração de direitos, que se refeririam à obrigação da atual geração de garantir melhor qualidade de vida para as gerações futuras. Entretanto, não há consenso sobre a oportunidade de considerar como direitos "efetivos" nem os de terceira nem os de quarta geração, porque não existe ainda um arcabouço jurídico e institucional que os garanta, assim como há divergência quanto à lista dos direitos a serem incluídos nessas categorias.

pendência e a contínua agregação de novos direitos ao núcleo já constituído, movimento que acompanha a evolução do processo histórico e emancipatório de cada sociedade e que faz desses direitos um conjunto em permanente construção. Na prática, quando novos direitos são reconhecidos, novos instrumentos devem ser criados para a provisão de sua garantia e proteção. Sem esquecer a importância das normas jurídicas para a concretização dos direitos humanos, é notório que, em muitos casos, sobretudo no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sua concretização depende da existência de outros mecanismos, entre os quais se destacam as políticas públicas voltadas para a promoção, o monitoramento, o controle e a defesa dos direitos. Entretanto, a própria evolução histórica dos direitos humanos representa o primeiro grande desafio da difícil tarefa de estruturação de uma política que seja suficientemente ampla, dinâmica, e capaz de, em curto prazo, promover, proteger e reparar direitos.

Embora os direitos humanos necessitem ser expressos primeiramente em princípios, regras e normas positivas, é necessário criar mecanismos que facultem às pessoas, que são sujeitos de direitos, exercer e exigir dos poderes constituídos a garantia de seu cumprimento. Da passagem de seu reconhecimento à sua efetivação surgem pelo menos mais dois impasses/desafios, quando o tema é a estruturação de uma política pública de direitos humanos. Em primeiro lugar, é necessário dotar a sociedade de instrumentos que lhe possibilite acionar juridicamente seus direitos, nos casos em que, por exemplo, a existência de normas e políticas públicas não se mostrem suficientes para a sua garantia. E o desafio seguinte seria criar as condições materiais (recursos físicos, humanos e financeiros) para implementação das políticas/programas de promoção dos direitos. Nesse percurso, os impasses se materializam na dificuldade de interação entre os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, assim como na escassa destinação de recursos para a realização dos direitos por parte dos governos.

Finalmente, outra dificuldade a ser destacada no tocante à estruturação de uma política pública de direitos humanos refere-se à necessidade de lidar com os conflitos de interesses na sociedade, sobretudo quando a tarefa é gestar instrumentos de efetivação de direitos dos chamados grupos vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos, indígenas, afrodescendentes e os GLTTB,[71] entre tantos. Assim, o impasse aqui reside na dificuldade de elaborar políticas que, embora universais, respeitem os direitos à igualdade e à diferença.

Muito embora as colocações até aqui não tenham sido exaustivas no sentido de descrever todas as dificuldades inerentes à constituição de uma política de direitos humanos, nota-se que seu desenho e implementação diferem bastante daqueles encontrados nas políticas de áreas setoriais, como saúde, educação, saneamento e habitação, por exemplo. Na verdade, tendo em conta a concepção de direitos humanos, que envolve princípios como a indivisibilidade e a interdependência, não é possível pensá-los como mais uma política específica, mas sim como um conjunto ético de idéias que, motivando ações e mudanças de conduta, perpassam todas as políticas públicas, favorecendo a promoção da cidadania a todas as pessoas. Partindo deste entendimento, o desafio que se coloca é conformar um arranjo institucional capaz de dar suporte a uma política que efetivamente induza e assegure o respeito a todos os direitos humanos.

71. Gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais.

2.2 O atual arranjo da política de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil

O Brasil tem um marco legal considerado avançado em termos de legislação de direitos humanos, sendo que a própria Constituição brasileira incorporou os princípios da universalidade e da indivisibilidade desses direitos. No estabelecimento dos direitos individuais e fundamentais, a Constituição enumera uma extensa lista de direitos, destacando que: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade". Além disso, os direitos sociais integram os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição, em cujo texto se encontram destacados os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados.

No tocante ao arranjo institucional para a proteção e promoção dos direitos humanos, é importante destacar, em primeiro lugar, que o país conta, desde 1965, com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que, no decorrer de sua história, enfrentou um sem número de resistências e dificuldades para a sua efetiva atuação. Cabe mencionar, sobretudo, os embates travados para seu funcionamento no período dos governos militares, quando se manteve especialmente mobilizado em torno da luta contra a arbitrariedade e a violência que a repressão política do regime desencadeara.

Contudo, foi apenas no final da década de 1990 que os direitos humanos adquiriram uma institucionalidade mais ampla no âmbito federal. Em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos que, desde então, foi alvo de mudanças que visaram, quase sempre, ampliar seu *status* no quadro da burocracia estatal. Inicialmente foi definida como uma Secretaria Nacional do Ministério da Justiça, mas já em 1999 adquiriu a denominação de Secretaria de Estado, embora ainda fosse parte da estrutura do Ministério da Justiça. Com a entrada do novo governo, em 2003, atingiu seu apogeu em termos de *status* administrativo e passou a compor o seleto grupo de instituições vinculadas diretamente à Presidência da República, recebendo a denominação de Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), passando seu titular a ser equiparado à condição de Ministro de Estado.

Recentemente, no entanto, como reflexo da séria crise política que vem afetando a credibilidade do Governo Lula, a secretaria sofreu mais uma mudança institucional que, dessa vez, implicou a diminuição do *status* anteriormente adquirido. Em julho de 2005, após o órgão quase ter retornado para a estrutura do Ministério da Justiça, o governo federal recuou e optou por rebaixar a SEDH a uma subsecretaria vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, o que a fez perder sua condição de igualdade frente aos ministérios setoriais e às demais secretarias vinculadas à Presidência da República, como a de Igualdade Racial e a da Mulher. Esta mudança – realizada por meio de medida provisória e, portanto, com efeito imediato, mas ainda sujeita à aprovação do Congresso Nacional para ter caráter difinitivo – vem ao encontro, aparentemente, da necessidade do atual governo de demonstrar para alguns setores da sociedade sua intenção e esforço em racionalizar e reduzir custos da burocracia pública.

Entre as suas atribuições, cabe à Subsecretaria de Direitos Humanos (SDH – ex-Sedh) exercer ações de articulação com órgãos em nível federal, estadual e municipal, com organismos internacionais e com organizações da sociedade, além de implementar programas específicos nas áreas de direitos humanos e de promoção de direitos para grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Além disso, a SDH conta ainda com a atribuição de coordenar a implementação do Plano Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), que incorpora ações específicas, a serem executadas pelos ministérios setoriais, no campo da garantia dos direitos à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, e na área de educação em direitos humanos.

Na sua estrutura, a subsecretaria tem como unidades os seguintes órgãos:

- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH);
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda);
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD);
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade);
- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI);
- Conselho das Autoridades Centrais em Matéria de Adoção Internacional;[72]
- Subsecretaria de Articulação da Política de Direitos Humanos;
- Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; e
- Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Os mecanismos de exigibilidade e de justiciabilidade dos direitos humanos representam outra dimensão importante do atual arranjo da política de promoção e defesa desses direitos no Brasil. No campo das exigibilidades, destaca-se a existência de inúmeros mecanismos que permitem aos cidadãos exigirem do Estado seus direitos, entre os quais podem ser citados, por exemplo: a tipificação do racismo como crime inafiançável de acordo com a Constituição brasileira (1988); a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); a promulgação da Lei dos Direitos das Pessoas com Deficiência (1991); e a criação do Estatuto dos Direitos do Idoso (2003).

No tocante à justiciabilidade, é importante considerar que a Constituição de 1988 instituiu um amplo conjunto de mecanismos jurídicos de interpelação dos poderes públicos para a defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros. O mandado de segurança coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade, o direito de representação coletiva e a ação civil pública, por exemplo, são garantias processuais colocadas à disposição da sociedade civil para assegurar juridicamente a eficácia dos direitos fundamentais consagrados no

72. Este colegiado é composto por um representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante da Polícia Federal e pelas autoridades centrais nos estados, no âmbito dos estados federados e do Distrito Federal, que são as Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção, previstas no art. 52 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, ou os órgãos análogos com distinta nomenclatura, aos quais compete exercer as atribuições operacionais e procedimentos que não se incluam naquelas de natureza administrativa a cargo da autoridade central federal, respeitadas as determinações das respectivas leis de organização judiciária e normas locais que a instituíram.

texto constitucional. Além disso, a Carta Magna atribuiu ao Ministério Público o dever institucional de proteger quaisquer interesses difusos e coletivos e de zelar pela efetivação dos direitos constitucionais, o que tornou o órgão um verdadeiro veículo dos interesses dos vários grupos da sociedade perante o Judiciário, e um aliado essencial na luta pelos direitos humanos.

Por fim, é importante citar ainda que a implementação adequada de uma política pública de promoção e proteção de direitos humanos requer o compromisso efetivo do Legislativo. Um passo importante no sentido de ampliar as garantias de respeito aos direitos humanos no país foi dado com a aprovação da EC nº 45/2004, segundo a qual "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais". Essa medida do Legislativo, se não encerra de vez a problemática da garantia legal aos direitos humanos no Brasil, é um forte impulso na luta que se vem travando, pelo menos desde o período mais violento do governo militar, pela prevalência da dignidade humana na ação pública e nas relações sociais cotidianas dos brasileiros.

2.3 As dificuldades na implementação da política de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil

Considerando todos os elementos mencionados anteriormente, não há como negar que o Brasil tem uma política de Estado de proteção e promoção dos direitos humanos. Entretanto, apesar dos avanços já conquistados – que são maiores no campo das formalidades –, esta política ainda está longe de representar um conjunto articulado e orgânico de ações, instituições e instrumentos capazes de produzir condições favoráveis e amplas para a sua efetiva execução.

Paralelamente aos aspectos conceituais inerentes aos direitos humanos (indivisibilidade, interdependência e progressividade histórica), a complexa tarefa de construir e implementar uma política pública na área enfrenta ainda os desafios práticos de crônica escassez de recursos políticos e financeiros e da reduzida capacidade dos órgãos executivos de direitos humanos para influir no conjunto das políticas públicas do país.

A elevação da SEDH à condição de ministério, em 2003, foi saudada como um avanço do Governo Lula. No entanto, apesar de sua vinculação à Presidência da República, a secretaria permaneceu um órgão com pouca força no governo e dependente do Ministério da Justiça, sobretudo nos aspectos relacionados à estrutura física e à gestão administrativa. A recente reforma ministerial, por sua vez, apesar de manter a vinculação da área à Presidência da República, deixou na opinião pública, de um ponto de vista simbólico, a impressão de que a área de direitos humanos teve sua importância diminuída, uma vez que perdeu sua igualdade de posição em relação aos outros ministérios. Tal mudança é tão mais preocupante quando se considera que a SEDH necessita, inclusive, exercer a função de coordenação e articulação dos demais órgãos no que se refere aos programas integrantes do PNDH II.

Entretanto, o que se tem verificado é que, na realidade, as várias mudanças na posição da área de direitos humanos no bojo do organograma federal têm tido finalidade apenas alegórica, já que implicam pouca ou nenhuma influência na melhor alocação de recursos técnicos, físicos ou financeiros. Na prática, a área vem sofrendo há muito com o contingenciamento de recursos, com a falta de estrutura funcional

e com a incapacidade de influir nas decisões e diretrizes das políticas econômicas e sociais, independentemente do seu *locus* na burocracia do Estado. A tabela 1 a seguir é contundente para ilustrar que a transferência da área de direitos humanos do Ministério da Justiça para a Presidência da República não trouxe, ao menos do ponto de vista orçamentário, vantagens concretas.

TABELA 1

Secretaria Especial de Direitos Humanos: orçamento e execução financeira – 2002/2005

(Em R$ mil)

Anos	Dotação autorizada (A)	Crédito disponibilizado (B)	Empenho liquidado (C)	B/A (%)	C/B (%)
2002	99.864	84.695	83.913	84,8	99,1
2003	112.837	29.682	29.370	26,3	98,9
2004	63.537	49.918	39.282	77,0	78,7
2005	73.949	49.530	4.871	67,0	9,8

Fonte: Siaf.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV, ano base 2004.
Em 2002 os valores foram aproximados.
Para 2005, estimou-se uma inflação de 5%, e a execução financeira apresentada refere-se apenas aos sete primeiros meses do ano (período 01/01 a 10/08/2005).

Como pode ser observado, com exceção do ano de 2003,[73] o orçamento autorizado para a pasta não ultrapassa a casa dos R$ 100 milhões, e os recursos previstos para 2004 e 2005 são significativamente menores do que aqueles orçados em 2002, último ano do governo anterior. Além disso, esses montantes têm sido objeto de freqüentes contingenciamentos. Na realidade, o crédito efetivamente disponibilizado para os anos de 2004 e 2005 à pasta de direitos humanos tem sido inferior a R$ 50 milhões, o que representa menos de 60% do total de recursos disponibilizados em 2002, quando a secretaria ainda estava vinculada ao Ministério da Justiça. Para se ter uma idéia da magnitude dos valores gastos pela SEDH, observa-se que, em se considerando o tamanho da população brasileira – em torno de 170 milhões de habitantes – e o crédito disponibilizado em 2004, os recursos efetivamente aplicados naquele ano em ações e programas de promoção de direitos humanos significaram o equivalente a R$0,35 por cada cidadão brasileiro.

Do ponto de vista do desempenho da execução financeira, que na tabela 1 foi calculada a partir da relação entre "Empenho Liquidado" e "Crédito Disponibilizado", a situação também não é confortável. Dado o exercício financeiro de 2004, por exemplo, verifica-se que o órgão gastou apenas 78,7% de todos os recursos disponibilizados, indicador de que a falta de estrutura da área pode estar impactando na sua gestão.

Apesar de suas atribuições, a área de direitos humanos do governo federal tem se caracterizado pela ausência de mecanismos concretos de execução, monitoramento e avaliação das ações implementadas. Estes problemas têm afetado significativamente o seu papel de coordenadora do PNDH II, cujos programas e ações são de responsabilidade de outros ministérios. A coordenação de um plano dessa natureza exigiria da instância de coordenação, neste caso a Subsecretaria de Direitos Humanos, o desenho de uma estratégia clara para articulação do conjunto das instâncias envolvidas. Para

73. Do ponto de vista orçamentário, o ano de 2003 foi atípico, pois, embora corresponda ao primeiro ano do atual governo, a alocação orçamentária foi realizada ainda em 2002, sob a gestão do governo anterior. Entre os gestores públicos era comum ouvir-se à época que o orçamento de 2003 não correspondia à realidade das finanças públicas do país, já que havia sido inflado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

execução dessa tarefa faltam à subsecretaria dotação orçamentária adequada, capacidade de gestão e força política para ser capaz de fazer interface com os diversos outros órgãos de governo no campo dos direitos humanos. Além disso, também não há fluxo de informações e parcerias entre esses órgãos, de modo que a subsecretaria fica prejudicada no exercício de seu papel de *advocacy* dos direitos humanos no âmbito federal. Pelo fato de não reunir todas essas condições, a Subsecretaria de Direitos Humanos tem sido reiteradamente cobrada pela sociedade por não ter ainda apresentado um relatório sobre o andamento do PNDH II. Tais cobranças terminam por fragilizar seu papel de interlocução com os movimentos sociais que, com razão, não compreendem o porquê da ausência dessa prestação de contas. Fica evidente, contudo, que os motivos, longe de estarem relacionados com algum tipo de ocultação das informações, devem-se, sim, a problemas associados à precariedade de gestão e estrutura da subsecretaria.

3 Considerações finais

Diante de todos os impasses aqui abordados, resta apontar ou frisar algumas das questões que ainda precisam ser objeto de atenção específica ou que permanecem não resolvidas na implementação da política brasileira de direitos humanos.

Em primeiro lugar, é preciso atentar para o fato de que todas as dimensões da atuação do Estado democrático devem estar pautadas pelo valor dos direitos humanos. Isto requer de seus órgãos uma cultura institucional e organizacional que possibilite a incorporação desses princípios ao desenho e à implementação das políticas setoriais. Entretanto, introduzir e consolidar tal cultura entre os órgãos e agentes de Estado brasileiros é ainda uma tarefa por ser enfrentada, que exige um processo permanente de educação para os direitos humanos, por meio de programas de informação, capacitação e treinamento destinados aos profissionais que atuam nas mais diversas áreas. Dessa tarefa irrecusável depende, inclusive, o desenvolvimento de uma lógica de intervenção pública orientada pela transversalidade e que permita às diversas estruturas e agentes públicos operarem em permanente articulação, conciliando-se a gestão administrativa com o respeito a direitos que são interdependentes, indivisíveis e múltiplos.

Outra questão importante diz respeito ao papel desempenhado pelos conselhos de direitos na construção da política pública de direitos humanos. A participação social na gestão das políticas públicas – princípio da democracia participativa garantido na Constituição Federal – tem seu espaço exemplar nesses órgãos colegiados que, formados por representantes do Estado e da sociedade civil, têm como objetivo contribuir ao mesmo tempo para a formulação das políticas e para o controle das ações implementadas.

No campo dos direitos humanos, os conselhos têm um papel adicional àquele de participação no ciclo de elaboração, gestão e controle das políticas públicas, pois a própria noção de direitos humanos e o seu conteúdo, em constante transformação, precisam ser continuamente difundidos na sociedade. Os conselhos de direitos, nesse sentido, atuam também como promotores dos direitos humanos, sendo a mobilização social e a pressão popular seus principais instrumentos de ação. Além disso, os conselhos também atuam como espaços de vocalização das demandas da sociedade. Assim, por exemplo, as violações de direitos, muitas vezes praticadas pelo próprio poder público, constituem tema que encontra nesses espaços um veículo fundamental para sua denúncia e encaminhamento. Embora já se conte com inúmeros conselhos atuantes na área dos direitos humanos, muitos desses órgãos ainda carecem de ser efetivamente

reconhecidos e fortalecidos enquanto espaços legítimos de co-participação na gestão pública – essencial para a construção de uma política de direitos humanos que se pretenda legítima e em consonância com as demandas da sociedade.

Também é fundamental o compromisso efetivo do sistema de justiça com os avanços na área dos direitos humanos. É notório que o Judiciário, por exemplo, é um poder inerte, que se manifesta apenas quando alguma questão é exposta à sua apreciação. No entanto, dado o processo de crescente judicialização das relações sociais no país, esse Poder deixou de cumprir apenas sua função tradicional de solucionar conflitos interindividuais e passou a ser chamado a tomar decisões também sobre questões coletivas, que contrapõem atores privados ou o próprio poder público a setores da sociedade ou a grupos populacionais inteiros. Tais questões estão, muitas vezes, relacionadas ao teor mais básico, embora às vezes pouco preciso, dos direitos humanos.

Nesse sentido, é muito importante que as decisões da Justiça estejam em sintonia tanto com as garantias fundamentais asseguradas a todos os cidadãos brasileiros quanto com os direitos de grupos populacionais específicos, sob pena de que, na busca de garantir o direito líquido e certo de uns, sejam negados os direitos igualmente legítimos de outros, violando-se assim o compromisso do país com a universalidade dos direitos humanos. Ademais, é importante que o Judiciário dispense atenção especial para pelo menos três outras questões: *i*) que ofereça punição exemplar aos casos de violação dos direitos humanos; *ii*) que os julgamentos também levem em consideração os tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos de que o país é signatário; e *iii*) que os tribunais brasileiros acompanhem as decisões tomadas em cortes internacionais sempre que o caso sob apreciação envolver inegável violação dos direitos humanos.

O compromisso dos atores encarregados de formular e revisar as leis do país também é de fundamental importância para o sucesso de uma política pública de direitos humanos. O fator crucial aqui é que sejam propostas leis que avancem sempre na garantia desses direitos, bem como que exista uma fina sintonia entre as novas leis instituídas e o arcabouço legislativo nacional e internacional que respeita os direitos humanos.

É certo que o Poder Legislativo é um espaço de representação política dos grupos de interesses que se conformam na sociedade. Enquanto tal, é plural e deve permitir que a pluralidade dos interesses sociais ali se expresse. Desta forma, sua atuação muitas vezes está sujeita à barganha política ou a pressões de grupos conservadores e alheios à cultura e aos valores humanitários. No caso brasileiro, esta característica do Legislativo ainda representa um grande desafio para a estruturação de uma ampla política de proteção e promoção de direitos humanos. Por um lado, há que se considerar as várias práticas costumeiras de violação desses direitos que ainda não foram tipificadas como crime e aguardam deliberação do Congresso Nacional, a despeito de já haver expressa exigência legal; por outro, não se pode esquecer que há sempre um expressivo número de projetos de lei em tramitação no Congresso cujos conteúdos representam um retrocesso em relação às garantias já estabelecidas no país, e que, a depender da conjuntura ou da força dos lobbies políticos, podem acabar sendo aprovados.

Finalmente, mas não sem grande importância, seria necessário repensar a atual configuração institucional da política no Executivo federal. As condições gerais colocadas

pelas dimensões gigantescas do país, pelas desigualdades e peculiaridades regionais e pela própria natureza do pacto federativo brasileiro requerem uma política de direitos humanos que tenha como vértice uma instância federal articuladora e fomentadora das ações em nível nacional. Isso significa, por exemplo, que essa instância deve não apenas implementar seus próprios projetos, mas também orientar e articular as ações desenvolvidas pelas várias áreas setoriais no nível federal, e ainda nortear e homogeneizar os rumos da atuação nos níveis estadual e municipal, tanto por parte do poder público quanto da sociedade civil. Nesse sentido, seus órgãos devem estar aptos a desempenhar ao menos três tarefas essenciais: *i*) estabelecer diretrizes, parâmetros e metas nas diversas áreas; *ii*) estabelecer parcerias com outros órgãos de governo e com a sociedade civil para complementar e potencializar a atuação do Estado; e *iii*) monitorar os resultados do conjunto das ações implementadas.

Ora, a recente perda do status ministerial do órgão que implementa a política federal de direitos humanos contraria o fortalecimento institucional da área. Basta considerar que a sua vinculação à Secretaria Geral da Presidência da República destituiu de sua condição de igualdade frente aos órgãos setoriais e às demais secretarias especiais. Isso dificulta em muito a articulação e parceria de seus agentes com outros órgãos do poder público, no sentido de participar do processo de tomada de decisões desses órgãos e agir conjuntamente, criando-se oportunidades reais de incutir os valores e princípios dos direitos humanos na formulação e implementação das políticas setoriais. Por sua vez, os outros problemas levantados anteriormente e relacionados à exigüidade dos recursos financeiros alocados, aos freqüentes contingenciamentos do orçamento, à falta de capacidade de gestão e de estrutura, em termos tanto humanos quanto materiais, apenas evidenciam a fragilidade institucional da área.

É necessário, portanto, dar um passo significativo, ampliando os poderes e a capacidade de ação da Subsecretaria de Direitos Humanos. Está claro que não se trata de mudanças simbólicas como, por exemplo, a sua manutenção na estrutura da Presidência da República, mas sim de dotá-la de recursos e força política adequados ao desempenho de sua missão institucional. Somente assim o órgão poderá ser, de fato, um potente indutor dos rumos da política de direitos humanos para o poder público, em todas as suas instâncias e esferas, e para a sociedade brasileira, criando-se as condições necessárias para a efetivação dos propósitos inscritos na Constituição Federal e nos demais instrumentos legais existentes no país.