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	2004 (n.9)
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.

1 Conjuntura

Vários foram os temas, os eventos e as ações políticas relevantes para uma abordagem integrada dos Direitos Humanos, da Justiça e da Cidadania que tiveram destaque na conjuntura social e política brasileira no último semestre. Enumeram-se aqui, no entanto, apenas alguns considerados como de impacto relevante sobre o cenário atual de realização dos direitos humanos, de efetivação do acesso à justiça e do direito à segurança pública e de garantia da plena cidadania aos vários segmentos sociais brasileiros.

1.1 IX Conferência Nacional de Direitos Humanos

Dando continuidade às discussões ocorridas no ano anterior, a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos teve como objetivo principal debater a construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH), entendido como "a organização da atuação pública (do Estado e da sociedade) através da implementação de um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações para realizar todos os direitos humanos de todos os brasileiros e brasileiras".[30]

Por seu caráter deliberativo inédito, bem como pela relevância das decisões eventualmente tomadas sobre os papéis e as atribuições dos diferentes agentes participantes do SNDH, particularmente no que se refere ao Estado, a organização da IX Conferência foi colocada a cargo do Poder Executivo, por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), o que rompeu com um ciclo de conferências nacionais organizadas pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Tal fato intensificou o campo de tensões e conflitos entre o poder público e a sociedade civil, na medida em que certas matérias colocadas na pauta de votação da Conferência contavam com posicionamentos diferenciados das duas partes, tendo até mesmo havido atritos entre os dois atores no bojo do encaminhamento da Conferência.

As principais deliberações em torno do SNDH centraram-se nos seguintes pontos: criação de um Conselho Nacional de Direitos Humanos e de conselhos estaduais e municipais autônomos; formulação de planos para a área nas três esferas; estruturação de um banco de dados nacional sobre o tema; e definição de um orçamento próprio para o setor, de caráter autorizativo e a ser definido com participação popular. Este deverá contar com a vinculação de pelo menos 1% do orçamento federal, ficando proibido o contingenciamento de recursos para políticas dessa área.

30. "Construindo o Sistema Nacional de Direitos Humanos", texto apresentado às Conferências Estaduais de Direitos Humanos para orientar a discussão e subsidiar as deliberações previstas para o evento nacional. Disponível em: < http://www.forum. direitos.org.br/?q=node/view/1139>.

Como resultado final da IX Conferência, a *Carta de Brasília*, referendada por todos os movimentos e entidades ali representados, deixou explícita não apenas a pluralidade de práticas e discursos dos participantes, mas também o consenso quanto à insuficiência das políticas públicas e dos mecanismos institucionais existentes para a plena garantia e a defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, a Carta exulta a sociedade a difundir e a fortalecer os movimentos de direitos humanos no país, bem como a criar e a aprimorar os fóruns de direitos em diversas instâncias; por outro lado, critica o poder público no que se refere à baixa implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (II PNDH) e, além de exigir maior volume de recursos para as políticas na área, pede que o Estado garanta o seu monitoramento e a avaliação com autonomia e isenção.

1.2 Campanha Nacional pelo Desarmamento

A Lei nº 10.826 – Estatuto do Desarmamento –, sancionada em dezembro de 2003, definiu normas mais rígidas quanto à aquisição, à posse e à obrigação de registro de armas de fogo no território nacional. Embora só se deva ter uma posição final acerca do desarmamento da população brasileira em 2005, para quando está previsto o referendo popular sobre o comércio de armas, tiveram início no mês de julho de 2004 os processos de recadastramento das armas devidamente reguladas e de recolhimento de armas irregulares e ilegais para destruição.

Lançada pelo Ministério da Justiça (MJ) no dia 15 de julho e devendo se estender até o mês de dezembro, a Campanha Nacional pelo Desarmamento vem se configurando como a ação mais expressiva, até o momento, do Plano Nacional de Segurança Pública (II PNSP), desenhado pelo governo federal para reduzir a violência e combater a criminalidade no país. Embora a ação contemple apenas um aspecto do desarmamento – não envolvendo, por exemplo, formas específicas de controle do acesso às armas pelos criminosos –, o fato é que a sociedade aderiu à campanha e tem se mobilizado para entregar à Polícia Federal (PF) as armas que estão sob sua posse e que acabam por se constituir em estoques estratégicos para crimes e atos de violência cotidianos. Embora alguns setores da sociedade tenham se manifestado contrariamente à política de desarmamento, desde o primeiro dia (foi lançada em 15 de julho) até 9 de setembro último, 84.025 armas de propriedade civil foram recolhidas – número que ultrapassa, em menos de 90 dias, a meta inicialmente prevista de recolher 80 mil armas. Tendo em vista a expressiva adesão da população, a meta da campanha agora é recolher 160 mil armas até dezembro.

O sucesso da campanha explica-se, em grande parte, pelo incentivo representado pela indenização paga às pessoas que entregam armas à PF. Para fazer frente às despesas indenizatórias, o governo federal contava originalmente com R$ 10 milhões previstos no Orçamento de 2004. Em virtude das novas expectativas de gastos, já foi autorizada a complementação orçamentária ao Fundo Nacional de Segurança Pública em mais R$ 10 milhões, atingindo-se, enfim, a cifra inicialmente solicitada pelo Ministério da Justiça (MJ). A adesão extraordinária à campanha também tornou necessário expandir a rede de coleta de armas para além das 108 unidades regionais da Polícia Federal. Uma portaria da PF autorizou o credenciamento do Exército e das Polícias Civis e Militares como unidades coletoras, e permitiu ainda a assinatura de convênios com prefeituras e organizações da sociedade civil (como igrejas, Organizações Não-Governamentais – ONGs, associações de moradores e de classe) para funcionarem

como postos volantes de coleta, nos quais policiais federais poderão fazer o recolhimento das armas em datas preestabelecidas.

1.3 Relatório da Comissão Parlamentar Mista sobre exploração sexual infanto-juvenil

Encerraram-se, no mês de julho, as atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional que investigou, durante mais de um ano, redes de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes em todo o país. Embora o relatório aprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) Mista tenha sofrido alterações resultantes de pressões políticas para retirada de alguns acusados da lista de pedidos de indiciamentos (que inclui políticos, empresários e líderes religiosos, entre outros), os nomes de cerca de 250 pessoas estão citados e o relatório será encaminhado ao Ministério Público para as devidas providências.

O relatório ainda foi contundente na sugestão de mais de vinte mudanças legislativas que buscam, entre outras coisas, combater a exploração sexual infanto-juvenil e adequar algumas das normas do Estado brasileiro, como o Código Penal – que data de 1940 – às avançadas exigências da sociedade expressas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Destaca-se, por exemplo, a sugestão de inclusão, no capítulo que trata da violência sexual contra menores de 18 anos (Da Sedução e da Corrupção de Menores), de um novo tipo penal, o "estupro de vulneráveis", no caso de atos praticados contra menores de 14 anos. Entre outras propostas de alteração do Código Penal, constam ainda a substituição do conceito de "crime contra os costumes" pelo de "crimes contra a liberdade e o desenvolvimento sexual", bem como a revogação dos incisos referentes ao "casamento do agente com a vítima" e ao "casamento da vítima com terceiro" como meios para a extinção da punibilidade do violador. A possibilidade de instituição de ação penal pública para todos os crimes sexuais também foi sugerida no relatório, uma vez que hoje apenas é possível iniciar uma investigação nessa área em face do registro da queixa privada. Finalmente, cabe mencionar a proposta de inclusão do crime de tráfico interno de pessoas para fins sexuais no arcabouço legal do país, tendo em vista o fato de que apenas o tráfico internacional é considerado crime atualmente.

1.4 Inclusão da violência doméstica no Código Penal

Por ser uma prática comum na história social brasileira, a violência doméstica é descrita pelos estudiosos das formas de manifestação da violência no país como um aspecto estrutural da nossa sociedade. Essa maneira de resolução dos conflitos no lar até pouco tempo atrás era tolerada e tida como legítima, e só passou a ser publicamente nomeada como violência à medida que os atores tradicionalmente expostos a ela – como as mulheres, as crianças e os adolescentes, os idosos, os deficientes físicos e os homossexuais – foram sendo reconhecidos como sujeitos de direito.

À maior visibilidade que esse tipo de violência passou a ter com a redemocratização e a crescente penetração da noção de cidadania na consciência social brasileira não correspondeu, no entanto, sua simultânea inscrição na legislação do país. Isso só veio acontecer recentemente, com a promulgação da Lei nº 10.886/2004, que amplia o artigo nº 129 do Código Penal, relativo à lesão corporal, introduzindo o parágrafo "violência doméstica". A lei define juridicamente o crime de violência doméstica, estabelecendo a pena de detenção de seis meses a um ano para o agressor, e definindo um adicional de um terço da pena em situações de lesão corporal de natureza grave e

lesão corporal seguida de morte quando praticadas por parente, companheiro ou por quem conviva ou tenha convivido com a vítima de violência.

Embora a tipificação da violência doméstica, em si, seja um avanço, a nova lei tem impacto limitado. Primeiro, porque criminaliza esse tipo de prática violenta apenas nos casos de lesão corporal, deixando de fora os casos de ameaças e outras violências psicológicas comuns no espaço doméstico. Segundo, porque circunscreve as conseqüências físicas da violência doméstica ao quadro restritivo da lesão corporal, em que a previsão para os casos fatais diz respeito ao tipo "lesão corporal seguida de morte", com a pena de quatro a doze anos aumentada em um terço. Finalmente, porque restringe-se a estabelecer as penas cabíveis para o praticante da violência, sem prever, por exemplo, medidas voltadas para assegurar a proteção imediata das vítimas ou a reparação dos danos a elas causados.

1.5 A Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

Segundo a Lei nº 10.745/2003, o ano de 2004 foi definido como Ano da Mulher, cabendo ao poder público promover a sua divulgação e comemoração, por meio de programas e atividades que envolvam a sociedade civil e que atuem no sentido de garantir condições de igualdade e justiça na inserção da mulher na sociedade. No âmbito das comemorações, a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em julho de 2004, surge como o principal evento organizado pelo governo federal, por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

A I Conferência Nacional reuniu mais de 2 mil mulheres – sendo 1.787 delegadas e mais de 700 observadoras e participantes – vindas de todos os estados e de alguns países da América Latina e do Caribe para discutir o tema "Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero". O principal objetivo da Conferência era aprovar um documento de diretrizes para a construção do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser implementado a partir de 2005. A discussão do documento deu-se em grupos separados por eixos temáticos, com o debate de temas referentes a: *i*) enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra; *ii*) superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento; *iii*) promoção do bem-estar e da qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais e recursos naturais; *iv*) efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos; e *v*) desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade.

De acordo com o documento produzido na Conferência:

> O desafio a ser enfrentado na implementação de políticas públicas é desmistificar a neutralidade do Estado como propositor e articulador de uma ação política. Cabe ao poder público garantir a universalidade, alterando as desigualdades sociais. Essa alteração precisa ser também considerada do ponto de vista das relações de gênero, raça e etnia, de geração, da diversidade de orientações sexuais e das necessidades específicas de pessoas com deficiência, modificando relações de poder e acesso a direitos em sua dimensão social, política, econômica e cultural.

1.6 Ministério Público na berlinda

Está sob apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF), desde abril de 2003, um caso em que um deputado acusado pelo Ministério Público (MP) de fraudar o Sistema Único de Saúde do Maranhão nega a acusação e solicita arquivamento do processo, alegando que todas as provas apresentadas contra ele foram obtidas por meio de investigações criminais conduzidas pelo MP, cujo poder investigatório seria inconstitucional. Caso o STF, a quem cabe a defesa da Constituição Federal, entenda que a lei máxima do país não concedeu poder investigatório ao MP, todas as provas obtidas pelo órgão serão consideradas nulas e deverão ser revalidadas pela polícia.

O caso vem tendo repercussão significativa em meio à opinião pública, especialmente em virtude do crescente envolvimento do MP na apuração de crimes contra os direitos humanos e em casos de grande repercussão econômica, política e social. Especificamente entre os operadores do Direito, a polêmica interpretativa contrapõe os que se apegam ao que está explicitado na letra da Constituição e os que adicionam ao argumento jurídico o da "substância da questão". No primeiro caso, sustenta-se que a ordem constitucional vigente, embora tenha reservado ao MP a prerrogativa de requisitar, acompanhar e controlar as investigações criminais, não lhe conferiu explicitamente o poder de conduzi-las. No segundo caso, argumenta-se não apenas que a prerrogativa constitucional do MP de promover ação penal pública requer a investigação, mas também que a defesa conseqüente do interesse coletivo em muito depende das atribuições investigatórias atualmente reconhecidas ao MP, órgão independente e mais isento a pressões políticas que a polícia.

As divergências sobre o papel investigativo do Ministério Público reproduzem-se também no panorama internacional: em países de franca, ainda que variada, tradição democrática, como Estados Unidos, França e Inglaterra, por exemplo, vê-se que apenas neste último o órgão equivalente ao MP brasileiro não tem poder para investigar; ao passo que na França está se discutindo a ampliação do poder de investigação do órgão e nos Estados Unidos este tem a atribuição não apenas de conduzir investigações criminais, mas também de coordenar o trabalho da polícia.

Não é possível desconsiderar os aspectos político-corporativos envolvidos na polêmica brasileira. De um lado, os promotores públicos e os procuradores da República vêm se articulando para evitar o cerceamento de seu poder atual. Apegando-se ao discurso do retrocesso no combate à corrupção que tal medida representaria, o MP adiantou-se aos adversários, baixando um conjunto de normas internas que visam disciplinar as atividades investigativas dos procuradores. Do outro lado, a Polícia Federal, que vem enfrentando problemas de falta de recursos humanos e financeiros e busca se fortalecer institucionalmente, defende sua prerrogativa investigatória na área criminal e nega que vá significar uma sobrecarga de trabalho a absorção das investigações atualmente a cargo do MP, que, ademais, não estaria tecnicamente qualificado para conduzir tais investigações.

A decisão final do STF não deverá ser unânime, sendo formada pelo somatório das convicções pessoais de seus membros e não por uma interpretação inquestionável. Constitucionalmente, embora não existam previsões legais explícitas, parece não haver vedações a ações investigatórias do Ministério Público. De qualquer forma, causa

grande preocupação o tolhimento do poder investigativo do Ministério Público, o que pode implicar o prejuízo à apuração de crimes e à defesa do Estado e da sociedade.

2 Acompanhamento de políticas

A atuação do governo federal na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania envolve uma grande quantidade de temas consideravelmente variados entre si. Esta seção apresentará, a cada número deste periódico, uma pequena seleção das ações governamentais, a depender de sua relevância conjuntural e/ou da disponibilidade de informações e estudos específicos.

2.1 A educação para os direitos humanos

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), lançado em dezembro de 2003, representa o desdobramento das ações do governo e da sociedade civil em uma esfera fundamental: o processo educativo para a promoção dos direitos humanos. A constante violação dos direitos presenciada em todo o país coloca em destaque a necessidade de uma ação educativa, voltada para a compreensão, a difusão e a efetiva realização dos direitos humanos. Com essa perspectiva, o Plano reconhece a educação como instrumento fundamental da cidadania, na medida em que difunde valores, discursos e práticas pautadas no respeito aos direitos e às liberdades fundamentais, na tolerância, na justiça e na paz.

Desse ponto de vista, ganha relevo a idéia da vida como um processo pedagógico, em que as práticas centradas no campo dos direitos humanos ganham um compromisso coletivo e orientam-se para aquelas pessoas que são sistematicamente violadas em seus direitos e discriminadas socialmente. Diante da realidade contemporânea pautada na miséria, na fome, nas desigualdades sociais, nas guerras, no terrorismo e na banalização da violência, o direito à vida com dignidade surge como elemento fundamental da solidariedade humana, e a resistência à violação dos direitos ganha o sentido mais amplo de resistência às ameaças à própria sociedade.

Passo a passo, o processo de educação para os direitos humanos propõe-se a construir um alicerce sólido frente à estrutura hierárquica, autoritária e discriminatória da sociedade brasileira, a fim de difundir conhecimentos, valores, habilidades e atitudes capazes de garantir respeito aos direitos e às liberdades fundamentais. Trata-se de edificar uma sociedade pautada na tolerância e no diálogo com o outro, capaz de respeitar a igualdade, a diferença e a diversidade cultural. Com esse direcionamento, configura um processo de aprendizagem livre e criativo, pautado na cultura da cidadania, em que a pedagogia da vida e da esperança ganha força para vencer as inúmeras manifestações da opressão e da exclusão social. A "pedagogia do afeto" adotada nesta esfera implica um processo de aprendizagem comprometido com a experiência individual e coletiva, criando condições para a vivência dos direitos: para ser solidário, é preciso viver a solidariedade; para desenvolver a auto-estima, é necessário ser querido pelos outros; para ser justo, é fundamental vivenciar experiências de justiça.

Desse modo, a prática pedagógica na educação em direitos humanos é mediada pela sensibilidade, de modo que contribua para a construção de identidades com consciência da dignidade pessoal e das capacidades individuais. Os princípios metodológicos que alicerçam essa prática partem de necessidades, interesses e problemas

das pessoas, considerando-os como sujeitos ativos na produção de conhecimento; estabelecem um diálogo para reconhecer as igualdades e as diferenças entre as pessoas; apóiam a atitude crítica diante dos fatos; permitem a plena expressão dos afetos e dos sentimentos diante das situações vividas; e promovem a participação democrática no processo de aprendizagem e o desenvolvimento integral das pessoas, a fim de propiciar discursos e práticas sintonizados com a justiça, a democracia e a paz.

Com essa proposta e pautado em linhas gerais de ação que se abrem para o debate com a sociedade civil, para conquistar legitimidade e aperfeiçoamento, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos priorizou as áreas de educação básica; ensino superior; educação não-formal; educação dos profissionais do sistema de justiça e segurança; e educação e mídia. Nesse sentido, a política de educação em direitos humanos em vigor busca adensar o debate entre a sociedade civil e os representantes dos órgãos públicos em nível estadual e municipal, ao mesmo tempo em que procura oferecer linhas concretas para a efetivação dos direitos humanos por meio das diferentes instâncias do sistema educacional do país e da educação não-formal.

Com essa plataforma, o PNEDH, que começou a ser implementado em 2004, estabeleceu algumas parcerias fundamentais, a fim de viabilizar suas linhas de ação. Em primeiro lugar com o Ministério da Educação (MEC), as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, as universidades e os centros de educação tecnológica federais, considerados como instrumentos-chave de difusão da proposta. Nessa linha, as principais iniciativas dizem respeito à criação dos Fóruns Escolares de Ética e Cidadania e ao projeto Ética e Cidadania, dirigido aos professores do ensino básico. Outra parceria importante refere-se ao projeto de cooperação SEDH-Unesco, o qual inclui iniciativas voltadas para: formação e capacitação de promotores de direitos humanos; estudos, pesquisas e produção de materiais didáticos; e articulação com a sociedade civil e com organismos e instituições internacionais e nacionais, públicas e privadas. Finalmente, registra-se uma articulação importante com o Poder Legislativo no plano da mídia, no âmbito da qual ocorreram uma teleconferência sobre o tema "Quem é quem na educação" e uma videoconferência destinada a mobilizar as Assembléias Legislativas Estaduais sobre a proposta do PNEDH – estas, de sua parte, deverão realizar seminários sobre o tema no mês de novembro.

Além de garantir condições efetivas de implementação do Plano por meio das parcerias, estão sendo planejadas pelo Comitê Nacional duas conferências amplas para 2005: a I Conferência Nacional de Educação em Direitos Humanos, no primeiro semestre, e a I Conferência Internacional nesta área temática, no segundo. Tais espaços de discussão pública do Plano servirão para aperfeiçoar e balizar as prioridades a serem definidas em médio e longo prazos.

2.2 A garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei

A garantia dos direitos infanto-juvenis no Brasil tem como marco histórico a Constituição Federal de 1988, que antecipa os três princípios básicos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1989: *i*) o conceito de criança como sujeito de direitos; *ii*) o princípio do interesse superior da criança; e *iii*) o princípio da indivisibilidade dos direitos da criança.

Em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se constitui ainda hoje na única legislação adequada aos princípios da Convenção das Na-

ções Unidas no contexto latino-americano. Entre suas inovações, destacam-se: *i*) a municipalização do atendimento direto; *ii*) a eliminação de formas coercitivas de reclusão por motivos relativos ao desamparo social; *iii*) a participação paritária governo/sociedade civil na deliberação sobre a política para crianças e adolescentes, estabelecida por meio da criação de conselhos dos direitos da criança e do adolescente; e *iv*) a hierarquização da função judicial com a criação do Conselho Tutelar, um órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional que está encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e que pode adotar medidas protetivas não-sujeitas à apreciação do Judiciário nos casos de ameaça e/ou violação daqueles direitos.

Com o advento do Estatuto, ficou demarcada a diferença entre as crianças e os adolescentes que, por terem seus direitos violados, são alvo de medidas de proteção, e aqueles que, por terem cometido atos infracionais, passam a ser destinatários de medidas socioeducativas. Os primeiros devem ser atendidos pelos Conselhos Tutelares, sendo encaminhados à justiça apenas quando se impõe a necessidade de serem afastados temporária ou definitivamente da convivência familiar. Os adolescentes aos quais se atribui autoria de ato infracional devem ser submetidos ao devido processo legal e ter a medida cabível decretada por um juiz da infância e da juventude.

No tocante às questões relacionadas ao adolescente em conflito com a lei, o ECA estende às pessoas de 12 a 18 anos todas as garantias processuais básicas do Direito Penal, como a presunção da inocência, a ampla defesa, o contraditório, o direito de contraditar testemunhas e provas e todos os demais direitos de cidadania concedidos àqueles a quem se atribui a prática de ato infracional. Além disso, o Estatuto estabelece as seguintes medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes autores de delitos: *i*) advertência; *ii*) obrigação de reparar o dano; *iii*) prestação de serviços à comunidade; *iv*) liberdade assistida; *v*) inserção em regime de semiliberdade; e *vi*) internação em estabelecimento socioeducativo. A principal característica dessas medidas não é a responsabilização do adolescente pelo delito cometido, mas, sobretudo, o seu caráter pedagógico.

Quanto ao ordenamento institucional necessário para fazer valer a legislação relativa ao adolescente em conflito com a lei, não há no Estatuto a criação de um novo sistema formal. Na verdade, nessa área o ECA apenas enuncia princípios e diretrizes para a chamada "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente", remetendo à necessidade de que as políticas públicas funcionem como um conjunto articulado de ações não-governamentais e governamentais da União, dos estados e dos municípios". No limite, o ECA indica como linhas de ação as políticas sociais básicas – Saúde, Educação e Assistência Social – e a proteção jurídico-social, sendo que a regulamentação do atendimento segue as leis orgânicas das diversas políticas públicas setoriais.

Assim, no campo institucional, as mudanças necessárias para operar as novas regras do sistema socioeducativo têm sido lentas. Há uma enorme distância entre o preconizado pelo Estatuto e as estruturas disponíveis nos estados da Federação para a realização do atendimento do adolescente em conflito com a lei. Muitos executivos estaduais ainda não assimilaram todo o conteúdo do ECA, e as modificações que ocorrem devem-se mais às pressões dos Conselhos de Direitos e do Ministério Público que à compreensão e à aceitação dos princípios do Estatuto. Por exemplo, no que diz respeito à construção de unidades socioeducativas de privação de liberdade, observa-se

a reincidente recusa por parte dos municípios de sediar esse tipo de instituição em seus domínios. Além disso, no próprio atendimento ao adolescente em conflito com a lei ainda predomina, na maior parte do país, a lógica repressiva, em que as medidas socioeducativas são transformadas em castigos que freqüentemente incluem a humilhação, os maus tratos e o estigma do infrator.

O resultado é um sistema socioeducativo injusto e rigoroso, que reproduz os preconceitos culturais vigentes na sociedade, condenando antecipadamente os jovens das periferias e das favelas. Quando se analisa, por exemplo, o perfil do adolescente em conflito com a lei e que cumpre medida de privação de liberdade em uma das 190 instituições existentes no Brasil, não restam dúvidas sobre a situação de exclusão de tal grupo da população: 90% são do sexo masculino, 76% têm entre 16 e 18 anos, mais de 60% são negros, 51% não freqüentavam a escola, 49% não trabalhavam quando cometeram o delito, 66% viviam em famílias consideradas extremamente pobres e 85,6% eram usuários de drogas quando adentraram a instituição.[31]

A fragilidade institucional do atendimento socioeducativo e sua enorme distância em relação aos preceitos do ECA são contundentes quando o objeto de observação são as instituições responsáveis pela aplicação da medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente autor de ato infracional. Por exemplo, embora as regras da ONU estabeleçam que "os adolescentes privados de liberdade têm direito a instalações e serviços que preencham todos os requisitos de saúde e dignidade humana", princípio ratificado pelo ECA, 71% da unidades de privação de liberdade no país não possuem ambiente físico adequado às necessidades da proposta pedagógica. Os problemas encontrados variam da inexistência de espaços para o desenvolvimento de atividades esportivas e de convivência até o péssimo estado de manutenção e higiene de algumas unidades, abrigando adolescentes em condições subumanas. Existem unidades em que não há banheiros suficientes; outras com infiltrações e escassez de água; algumas não permitem sequer a entrada de luz natural. Muitas instituições estão em prédios adaptados, alguns são antigas prisões. Em algumas unidades foram encontrados adolescentes que dormem no chão molhado e outros, sem colchões. Em relação à lotação, identificam-se muitas instituições com excesso de internos. Alguns exemplos são gravíssimos, como o que foi observado no município de São Paulo, onde a unidade possuía apenas dois quartos, um abrigando sessenta e outro vinte jovens.

Embora o ECA determine que o adolescente privado de liberdade tem direito a receber escolarização, profissionalização e a realizar atividades culturais, esportivas e de lazer, entre outros, o acesso às políticas públicas no âmbito das unidades socioeducativas é difícil e, quando ocorre, é precário. É o que acontece, por exemplo, com as ações de escolarização e de capacitação profissional, que normalmente não contam com professores especificamente capacitados para o trabalho com os adolescentes, não oferecem certificação, não acontecem em espaço físico adequado, são metodologicamente inadequadas, têm número insuficiente de vagas, não classificam os alunos por nível de escolaridade e faixa etária, e muitas vezes ainda enfrentam dificuldades para a participação dos adolescentes em virtude do uso de drogas. Assim, as condições do atendimento nas unidades socioeducativas revelam a ausência de cumprimento de muitas disposições do

31. Ver Silva, Enid Rocha Andrade e Gueresi, Simone. Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional do Brasil. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 979).

Estatuto, evidenciando um preocupante quadro de violação de direitos que atinge de forma drástica os adolescentes internos nestas instituições, demandando urgentes ações e políticas de reparação e de promoção e defesa dos direitos deste grupo populacional.

No âmbito do governo federal, as principais iniciativas para melhorar a situação do atendimento ao adolescente em conflito com a lei direcionam-se para a promoção do reordenamento do sistema socioeducativo de acordo com os princípios do ECA. Em nível federal, as ações voltadas para tais adolescentes cabem à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), e, mais especificamente, à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), a qual mantém um programa denominado Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei. Esse Programa tem orçamento de R$ 10,6 milhões para 2004, sendo que até julho havia-se alcançado um nível de execução da ordem de 58,7%. Entre as ações do Programa, encontra-se o apoio à construção, à reforma e à ampliação de unidades de privação de liberdade, o qual é responsável por mais da metade dos gastos desta rubrica.

Com vistas a melhorar o atendimento no âmbito das Unidades da Federação, o governo federal vem concentrando seus esforços no sentido de construir o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), em conjunto com estados e municípios, organizações não-governamentais e ministérios setoriais. Nesse sentido, já foram elaborados em 24 estados planos que integram ações e diagnósticos sobre as principais falhas e dificuldades enfrentadas no cumprimento do ECA em relação ao adolescente em conflito com a lei. O governo federal também está elaborando as diretrizes e os parâmetros nacionais para a execução das medidas socioeducativas, assim como está em plena efetivação o plano de capacitação dos dirigentes das unidades de internação.

Para efetivar o acesso dos adolescentes em conflito com a lei às políticas públicas, o governo federal também vem fazendo esforços importantes. Na área da Saúde, por exemplo, foi publicada, em 14 de julho de 2004, uma portaria do Ministério da Saúde (Portaria nº 340/MS) que estabelece as diretrizes para a implantação e implementação da atenção à saúde de adolescentes em cumprimento de sentenças privativas de liberdade. A Portaria garante a integralidade e a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência, bem como à saúde humanizada e de qualidade, para todos os adolescentes privados de liberdade. Nesse sentido, a medida representa uma revolução na consolidação do sistema socioeducativo previsto no ECA, pois inclui definitivamente as unidades de internação no atendimento do SUS, garantindo o direito fundamental à saúde aos adolescentes privados de liberdade no Brasil.

2.3 A política de gênero

São inúmeras as desigualdades entre homens e mulheres nas mais diferentes esferas da vida social brasileira. Tomando-se o caso do mercado de trabalho, por exemplo, verifica-se que, a despeito de possuírem uma escolaridade, em média, superior à dos homens, as mulheres permanecem recebendo rendimentos menores e ocupando posições mais precárias e menos valorizadas no mercado de trabalho. A comparação entre os rendimentos-hora[32] de homens e mulheres com igual nível de escolaridade

32. Optou-se por fazer a comparação entre os rendimentos-hora de homens e mulheres a fim de retirar o efeito da diferença de jornada do trabalho remunerado, que é maior para homens que para mulheres. Assim, impede-se interpretações do tipo "o rendimento masculino é maior que o feminino porque os homens trabalham mais horas que as mulheres".

mostra que existe um grande diferencial favorável aos homens, e que esse diferencial amplia-se conforme aumenta a classe de estudo analisada. Assim, no caso da população com até quatro anos de estudo, as mulheres percebiam, em 2002, 81% dos rendimentos dos homens por uma hora de trabalho – R$ 1,70 contra R$ 2,10 – segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE). Na outra ponta, ou seja, para aqueles com doze ou mais anos de estudo, enquanto os homens recebiam R$ 14,50 por uma hora de trabalho, as mulheres recebiam R$ 9,10, ou seja, 63% dos rendimentos masculinos.

Os dados dessa pesquisa permitem ainda indicar outros fatores que evidenciam a maior precariedade do trabalho feminino em relação ao masculino. Pode-se destacar que, em 2002, 65% dos empregados com carteira assinada e 73% dos empregadores eram homens, enquanto cerca de 90% dos trabalhadores domésticos, 74% dos trabalhadores na produção para autoconsumo e 55% dos trabalhadores não-remunerados eram mulheres. Nota-se que as mulheres tendem a ter uma sobre-representação em ocupações que exigem menor qualificação, remuneram pouco, têm *status* social baixo e reduzida proteção social. Os homens, por sua vez, concentram-se, em geral, em ocupações que exigem algum capital físico, remuneram melhor e gozam de maior prestígio na sociedade. Além disso, as mulheres ainda sofrem com discriminações dentro do próprio ambiente de trabalho, apresentando dificuldades para ascender na carreira e sendo vítimas de estereótipos que as colocam como menos capazes, principalmente na realização de tarefas que sejam menos rotineiras e burocráticas.

Grande parte desses processos discriminatórios no espaço público, que ainda se reproduzem na esfera da representação e da participação política das mulheres, ajuda a alimentar e a reproduzir a realidade da violência que atinge as mulheres sob diferentes formas, destacando-se especialmente a violência doméstica e sexual, cuja superação constitui um desafio permanente para todos os segmentos da sociedade voltados para a defesa dos direitos humanos e a promoção da igualdade de gênero.

A adoção, pelo governo brasileiro, de uma política de promoção da igualdade de gênero e autonomia das mulheres reflete, embora de maneira tardia, a relevância do tema para a redução das desigualdades sociais no país, bem como para o alcance de melhores condições de vida para as mulheres brasileiras, tanto no que se refere a questões de mercado de trabalho e participação na vida pública, quanto ao enfrentamento da violência doméstica e sexual em suas mais diferentes faces. Tal relevância foi reconhecida pelo atual governo com a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* ministerial e vinculada diretamente à Presidência da República.

Tendo como principal tarefa garantir atenção à perspectiva de gênero em todas as instâncias governamentais, a SPM passou a gerir diretamente três programas do Plano Plurianual 2004-2007: *i*) Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, no qual constam ações que se referem à capacitação e à avaliação de políticas sob a ótica de gênero, possibilitando à Secretaria promover e assegurar a transversalidade de gênero em todas as áreas do governo; *ii*) Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho, no qual se destacam, principalmente, as ações de apoio a projetos na área e de incentivo ao acesso a linhas de microcrédito; e *iii*) Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, cujo principal objetivo é a formação de uma "rede de cidadania", ou seja, uma rede de colaboração e integração dos diversos serviços

que visam à assistência integral à mulher em situação de violência, reunindo recursos públicos e comunitários em um esforço comum para prevenir, atender e erradicar a violência doméstica.

Com o objetivo de implementar os seus três programas específicos, a SPM divulgou um manual de convênios para o apoio a projetos em qualquer uma das áreas cobertas pelo Plano Plurianual. É no âmbito do Programa de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres que a SPM firmou os seus principais convênios, repassando recursos para entidades públicas e privadas sem fins lucrativos com o objetivo de apoiar a construção ou a manutenção de serviços especializados no atendimento a mulheres em situação de violência, principalmente as Casas-Abrigos e os Centros de Referência. Também merecem destaque os convênios firmados para capacitação de profissionais que atuam diretamente no atendimento a mulheres vítimas de violência e os de capacitação de mulheres para o trabalho e a geração de emprego e renda.

Como a SPM caracteriza-se pela tentativa de garantir uma perspectiva de gênero em todo o governo federal, cabe destacar algumas iniciativas que não se dão diretamente no âmbito da Secretaria, mas que contam com o seu apoio ou incentivo e que, de alguma forma, atuam no sentido de promover a igualdade de gênero ou a autonomia das mulheres. Com efeito, é importante ressaltar o lançamento do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural em maio de 2004; desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Rural (MDA) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em parceria com outros órgãos federais, estaduais e municipais, o Programa tem como meta fornecer gratuitamente, ao longo de 2004, documentação civil básica (Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, Carteiras de Trabalho e Identidade, Certidão de Nascimento e registro no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) para cerca de 41 mil mulheres assentadas da reforma agrária e agricultoras familiares. Tal documentação é condição essencial para o acesso a um conjunto de políticas públicas do governo federal, como o Bolsa Família, os programas de crédito como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Mulher, a previdência rural e a titularidade conjunta da terra, que atuam contribuindo, acima de tudo, para a promoção da cidadania e da autonomia das mulheres rurais, como também para o alcance da igualdade de gênero.

Ressalta-se, ainda, que durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o Presidente Lula assinou decreto que institui um Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Em 26 de agosto, foi lançada portaria pela SPM designando os integrantes do referido GT. Coordenado por uma representante da Secretaria, o grupo conta ainda com integrantes dos Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho e Emprego, da Justiça, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, podendo participar das reuniões representantes dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

2.4 A defesa dos direitos meta-individuais

A Constituição de 1988, entre outras inovações importantes no tocante à universalização da cidadania, consagrou nova perspectiva ao marco de garantia de direitos no

país, a qual ultrapassa o referencial individualista tradicional e incorpora direitos que se referem a sujeitos coletivos e que são, por essência, meta-individuais. A proteção aos direitos meta-individuais é um aspecto importante da ampliação do acesso e da democratização da justiça, na medida em que rompe barreiras institucionais e abre espaço para demandas tradicionalmente percebidas como ilegítimas do ponto de vista jurídico e que, por isso, não encontravam proteção legal.

Os interesses ou direitos meta-individuais são aqueles cuja titularidade é coletiva e que têm como objeto bens cuja fruição não diz respeito a um único indivíduo, mas a um grupo de pessoas. Podem ser definidos como coletivos, difusos ou individuais homogêneos. No primeiro caso, relacionam-se a sujeitos coletivos bem definidos em termos de vínculos jurídicos objetivos e remetem a interesses indivisíveis, como acontece com os integrantes de um consórcio que estão submetidos a cláusulas contratuais abusivas, por exemplo; no segundo, referem-se a grupos indeterminados de pessoas, vinculadas por laços conjunturais e genéricos que remetem ao dano ao bem indivisível do qual são destinatários, como sucede, por exemplo, em relação aos moradores de uma região atingida por graves danos ao meio ambiente; no terceiro, dizem respeito a grupos determináveis de pessoas cujo vínculo está na origem comum da lesão a interesses que são individualmente identificáveis e divisíveis, como é o caso dos consumidores que adquirem um determinado produto defeituoso fabricado em série.

A política de defesa dos direitos meta-individuais que se desenhou no país tem duas frentes: a primeira é protagonizada essencialmente pelo Ministério Público (MP) e diz respeito às ações judiciais e extrajudiciais levadas a cabo pelo órgão e seus membros na defesa de interesses dessa natureza, tanto em nível federal quanto estadual.[33] A segunda é desempenhada pelos conselhos gestores dos Fundos de Defesa dos Direitos Difusos, órgãos colegiados que têm por missão destinar os recursos dos fundos federais e estaduais à reparação dos danos causados aos interesses meta-individuais indivisíveis.

No que diz respeito ao MP, o marco de sua atuação em defesa dos interesses meta-individuais foi a Lei nº 7.347/1985, que instituiu pela primeira vez no Brasil um instrumento processual capaz de atender à demanda pela proteção legal a interesses coletivos e difusos: a ação civil pública. Com esse novo instrumento, várias entidades, entre as quais o MP, passaram a estar aptas a acionar o Poder Judiciário para responsabilizar os causadores de danos morais e/ou materiais ao meio ambiente e a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Em 1988, a nova Constituição Federal referendou aquela lei e ampliou o papel do MP na defesa dos interesses meta-individuais, colocando a ação civil pública à sua disposição para proteger quaisquer interesses coletivos e difusos, além dos casos já regulados legalmente. Esse dispositivo constitucional não apenas impõe aos promotores públicos e procuradores da República a atuação por iniciativa própria sempre que houver lesão aos interesses difusos e coletivos, como também possibilita que cidadãos isolados e associações civis acionem o MP quando considerarem que algum direito dessa natureza esteja sob ameaça.

33. O MP existe em duas esferas, a estadual e a da União, e organiza-se de modo que esteja presente em todas as áreas da justiça e instâncias do Judiciário, como um verdadeiro espelho desse Poder. Nos casos ligados à justiça comum, atuam os MPs dos estados; nos casos que envolvem interesses de competência federal (definidos no artigo 109 da Constituição Federal), atua o Ministério Público da União, o qual é constituído pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério Público Militar.

Em contrapartida, o legislador constituinte esteve atento para o problema da concretização das normas constitucionais e, especificamente no que diz respeito aos direitos de cidadania previstos na Carta Maior, encarregou o MP de promover todas as medidas necessárias, até mesmo as judiciais, para garantir a sua efetivação no poder público e nos serviços de relevância pública. Nesse sentido, o texto constitucional fez do MP verdadeiro defensor dos interesses da sociedade, uma vez que, além da defesa dos direitos coletivos e difusos, a instituição tornou-se responsável também pela defesa dos direitos sociais e dos direitos individuais indisponíveis. Posteriormente, a lei que disciplinou a proteção e a integração social das pessoas portadoras de deficiência (Lei nº 7.853/1989), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), entre outras, reforçaram o papel do MP como defensor dos interesses da sociedade brasileira, até mesmo ampliando o seu âmbito de ação.

Assim, quando o MP propõe uma ação civil pública, seu objetivo é responsabilizar quem praticou o ato considerado danoso ao interesse da sociedade e reparar o dano causado. Se a ação proposta ao Judiciário for considerada procedente, o juiz poderá determinar ou o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva aos interesses lesados, sob pena de execução específica ou de multa diária; nos casos em que já não for possível reparar os danos causados, caberão as indenizações.[34] Embora a ação judicial seja o instrumento por excelência na defesa dos direitos meta-individuais, o MP pode agir preventivamente, por exemplo, ao estimular as autoridades e a sociedade civil a definir políticas públicas e a praticar atos de efetivo respeito àqueles direitos. Para tanto, pode expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou pode firmar termos de ajustamento de conduta com as entidades cujas ações estejam impedindo a efetivação daqueles direitos.

No que se refere exclusivamente à atuação cível do MP no âmbito de competência federal, ainda não se dispõe de um banco de dados sistematizado que permita acompanhar todas as ações em defesa de interesses meta-individuais. Como elas são ajuizadas pelos Procuradores da República nas varas federais dos estados em que atuam, nem sempre as instâncias de coordenação nacional são comunicadas sobre os procedimentos instaurados pelos membros do MP.[35] A despeito da ausência de dados completos e sistematizados, é possível discriminar alguns dos temas mais freqüentes e relevantes com base nas informações atualmente disponíveis, tal como se pode observar no quadro 1.

34. Também a ação penal pública é um instrumento de defesa de interesses meta-individuais, cabível apenas nos casos de comportamentos criminalizados em leis específicas. No entanto, a punição ao infrator, nesses casos, é uma medida apenas indireta de defesa desses interesses.

35. Pela Lei Orgânica do Ministério Público, cada membro da instituição é um órgão de execução independente do MP e todas as suas atribuições devem ser fixadas em lei e não por meio de atos administrativos dos dirigentes da instituição. Nesse sentido, o princípio da independência funcional acaba "desobrigando" os membros do MP da comunicação freqüente e integral com as instâncias de coordenação do órgão.

QUADRO 1

Principais áreas e temas de atuação do Ministério Público na defesa de interesses meta-individuais

Áreas	Temas
Direitos do cidadão	Cumprimento das disposições constitucionais sobre gastos públicos nas áreas de Educação e Saúde, aplicação de recursos dos fundos públicos, condições de acessibilidade para pessoas com deficiências, violência e tortura cometidas por agentes públicos, programação televisiva voltada à criança e ao adolescente.
Consumidor, ordem econômica e economia popular	Irregularidades e abusos nas relações de consumo envolvendo combustíveis, energia elétrica, telefonia, bancos, habitação, planos de saúde, alimentos geneticamente modificados, jogos, sorteios e bingos.
Meio ambiente e patrimônio cultural	Cumprimento das normas de proteção ambiental, regularização dos processos de licenciamento ambiental, tombamento e preservação de patrimônio cultural ameaçado, conservação do patrimônio tombado, obras irregulares em imóveis ou áreas em regime de proteção especial.
Patrimônio público e social	Improbidade administrativa, irregularidade em processos de licitação, convênios e prestações de contas, contratação irregular de servidores, nepotismo, crimes contra o INSS e o SUS, processos de desapropriação de terras, processos de privatização.
Comunidades indígenas e minorias étnicas	Política indigenista, demarcação de terras indígenas, liberdade de locomoção no território nacional e de manifestação do pensamento de minorias étnicas, reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos.
Trabalho	Indenizações por dano moral em favor dos trabalhadores em condições análogas ao trabalho escravo, defesa dos direitos e dos interesses decorrentes do trabalho de crianças e adolescentes, discriminação em relação às pessoas com deficiências, combate à terceirização ilegal.

Fonte: Ministério Público da União, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho.

Os recursos arrecadados com as multas e as indenizações resultantes das ações civis públicas em defesa de interesses coletivos e difusos são revertidos para um fundo de defesa dos direitos difusos, regulamentado pela Lei nº 9.008/1995, que instituiu também o conselho que deve gerir esse fundo. No âmbito federal, a segunda frente da política de defesa dos direitos meta-individuais está a cargo do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD), vinculado ao Ministério da Justiça, o qual recebe e financia, com recursos do fundo, projetos voltados para a reparação dos danos causados a bens e interesses daquela natureza. Cabe ao CFDD ainda realizar eventos e promover a divulgação de material educativo a respeito da existência e da importância dos direitos meta-individuais.

Até 2003, a grande maioria dos projetos apresentados e aprovados pelo CFDD referia-se à defesa do consumidor, uma área há tempos consolidada nos setores organizados da sociedade civil brasileira. A partir do ano passado, no entanto, uma nova regra do CFDD (Resolução nº 11, de 28 de agosto de 2003) impôs critérios para o financiamento de projetos, em tentativa de delinear uma verdadeira política de reparação dos danos a interesses coletivos e difusos. Estabeleceu-se, a partir de então, uma sistemática de seleção de projetos prioritários, que deve obedecer a critérios de qualidade, relevância e adequação dos projetos apresentados.

Dos mais de 200 projetos apresentados no fim de 2003, trinta foram os aprovados com prioridade para financiamento no ano de 2004, ficando os outros 31 selecionados passíveis de financiamento em caso de ampliação dos recursos do fundo ou de algum impedimento administrativo-legal relacionado a um dos considerados prioritários. Como resultado desse novo procedimento, já se pode observar significativa mudança no perfil dos projetos financiados pelo fundo, sendo a maior parte dos aprovados para 2004 relativa à área de meio ambiente, seguida pela área de pa-

trimônio histórico e, apenas em terceiro lugar, pela área de defesa do consumidor. Até o momento, já foram firmados dezoito convênios com instituições dos mais diversos estados brasileiros.

2.5 A questão penal

Um dos grandes problemas na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania no Brasil é o tratamento dos apenados e dos presos em caráter provisório. Em que pese a existência das chamadas "penas alternativas" no marco legal brasileiro, as penas de detenção e de reclusão são as mais largamente utilizadas. Segundo dados de dezembro de 2003 do Ministério da Justiça, existem no Brasil 308.304 pessoas encarceradas e pode-se estimar que existam em torno de 40 mil infratores sob penas e medidas alternativas.

Uma das razões para este alto número de encarcerados é a falta de aplicação da progressão de pena. Segundo a Lei de Execução Penal, a partir do cumprimento de um sexto da pena em regime de detenção ou reclusão, o apenado pode ir para o regime semi-aberto ou aberto. No entanto, existem no Brasil apenas 30.929 pessoas em regime semi-aberto, as quais não chegam a constituir 25% do total de 139.057 pessoas que se encontram em regime fechado. Entre as razões que podem explicar a concentração de pessoas no regime fechado estão: a falta de vagas ou a inexistência de colônias agrícolas e de casas do albergado, o que impede a transferência dos apenados; o baixo reconhecimento do mérito dos apenados para que tenham direito à progressão da pena; e a Lei de Crimes Hediondos, que impede a progressão da pena para os condenados por crime hediondo (como latrocínio, homicídio qualificado, extorsão mediante seqüestro e estupro, entre outros), prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e terrorismo.

A não-aplicação da progressão, além de representar uma grave falha na aplicação da lei, um desrespeito aos direitos dos apenados e um desserviço à recuperação dos infratores, torna cada vez maior a população carcerária, o que gera altíssimos custos e superlotação. Segundo dados do Ministério da Justiça, existe hoje um déficit de 111 mil vagas no país. Tendo em vista a reduzida aplicação da progressão, o ingresso anual de novos apenados no sistema e a insuficiência de recursos para a criação de novas vagas, esse número deve aumentar ainda mais.

Ao lado da falta de vagas e da superlotação, outros problemas agravam a situação do sistema penal brasileiro. O relatório de uma pesquisa da organização Human Rights Watch em presídios brasileiros[36] indicou vários desses problemas, sendo possível dividi-los nos seguintes grupos: *i*) falta de condições mínimas de sobrevivência: falta de espaço e de condições salubres nas celas; falta de remédios, de assistência médica e de controle de doenças epidêmicas; falta de banho de sol e de exercícios físicos nos presídios; *ii*) carência de condições básicas para a recuperação dos presos: falta de assistência jurídica e social; poucas oportunidades de trabalho, educação, treinamento e lazer; falta de classificação e separação dos presos por periculosidade; *iii*) graves falhas na garantia à integridade física dos presos: falta de supervisão e controle sobre os grupos de presos que se impõem pela força; impunidade de presos que praticam crimes contra outros detentos; casos de tortura e extermínio praticados impunemente por policiais e

36. Ver Brasil atrás das grades, Human Rights Watch, Rio de Janeiro, dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.hrw.org/ portuguese/reports/presos>.

guardas penitenciários; *iv*) outras violações: excessos cometidos nas revistas às visitas; discriminação na concessão do direito de visitas íntimas às mulheres; mães que não têm atendido o direito de permanecer com seus filhos durante os seis primeiros meses após o parto; presos que já cumpriram suas penas e ainda estão no sistema; discriminações e abusos contra presos homossexuais; e *v*) problemas institucionais: baixa fiscalização nos presídios; falta de treinamento de guardas e carcereiros; baixos salários dos funcionários; impunidade para casos de corrupção e de abuso cometidos pelos funcionários. Ainda segundo o relatório, todos esses problemas configurariam um amplo quadro de crise do sistema penal brasileiro, cujos sintomas poderiam ser percebidos, por exemplo, na alta incidência de tráfico de drogas e armas dentro dos presídios, no enorme número de fugas e rebeliões registradas no sistema, no fato de que as cadeias dos distritos policiais abrigam centenas de condenados e, finalmente, nas altas taxas de reincidência criminal no país.

Em 2002, na campanha presidencial, o documento *Projeto Segurança Pública para o Brasil* – que depois se transformou no *Plano Nacional de Segurança Pública* do governo atual – apresentava, com outras nuances, praticamente o mesmo quadro. Mencionava, por exemplo, a falta de condições mínimas necessárias para o dia-a-dia dos apenados, destacando o baixo volume de recursos destinados às áreas de trabalho e educação dos presos, o problema da superlotação e o fato de que os presos sob regime fechado não cumpriam pena em celas individuais. Tratava também do problema da falta de controle sobre os presídios, ressaltando a entrada de armas, drogas e celulares, a falta de combate à corrupção e o elevado número de fugas; e indicava os principais gargalos do sistema penitenciário, os quais girariam em torno da manutenção do alto déficit de vagas apesar dos investimentos, da falta de recursos para o treinamento dos agentes de segurança penitenciária e da constante presença de presos sentenciados em distritos policiais. O documento abordava ainda outros problemas institucionais do sistema penal, tais como a baixa incidência das penas alternativas, os problemas nas regras de concessão de livramento condicional e de progressão de regime, a inexistência de casas de albergados e de patronatos, e o fato de que juízes e promotores não conseguiam acompanhar a execução da pena de maneira individualizada.

Os dois diagnósticos indicam claramente que a Lei de Execução Penal não está sendo respeitada pelo Estado e que a superlotação dos presídios, a falta de investimentos e a falta de aplicação da progressão e das penas alternativas são as principais causas da crise do sistema penal brasileiro. Mas o que o atual governo federal tem feito para atacar o problema?

A utilização dos recursos pelo governo permite verificar suas ações em termos de consecução da política pública voltada para o sistema penal. Em 2003, a execução orçamentária do principal programa federal na área (o Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário) ficou em pouco mais da metade dos R$ 216 milhões previstos. Cerca de 90% dos gastos – mais especificamente R$ 108 milhões – foram realizados em construção, ampliação, reforma e aparelhamento dos estabelecimentos penais. De outra parte, as ações voltadas para a capacitação profissional dos agentes penitenciários, para a profissionalização do preso e para o acompanhamento da aplicação de penas alternativas ficaram, respectivamente, com 0,49%, 0,16%, e 0,38% do total do orçamento previsto, sendo que, no caso do acompanhamento da aplicação de penas alternativas, foram gastos apenas 13,2% dos recursos alocados na área.

Em 2004, o orçamento total do Programa caiu para R$ 202 milhões, e os recursos disponíveis para construção, ampliação, reforma, aparelhamento e reaparelhamento de estabelecimentos penais sofreram uma redução de 15,2%, passando dos R$ 191 milhões previstos em 2003 para R$ 162 milhões este ano. Por outro lado, houve incrementos importantes nas outras áreas: os recursos para a capacitação profissional no sistema passaram de R$ 1,5 milhão para R$ 4,5 milhões (ao que parece, repondo R$ 1,5 milhão vetado no ano anterior); os recursos para assistência e profissionalização do preso passaram de R$ 6,4 milhões para R$ 10 milhões; e os recursos para o acompanhamento de penas alternativas aumentaram de R$ 3,5 milhões para R$ 5 milhões. Destaca-se, ainda, a inclusão do Serviço Penitenciário Federal, que conta com R$ 4,5 milhões a serem destinados à construção de presídios federais.[37] Cabe ressaltar, no entanto, que, até o fim do primeiro semestre, os gastos liquidados pelo Programa representavam apenas 5,25% do total autorizado.

É preciso ter cuidado ao analisar os dados de execução orçamentária por várias razões. Em primeiro lugar, porque o orçamento de 2003 foi produzido na gestão presidencial anterior, ao passo que houve um aumento no superávit primário acordado pelo novo governo com o FMI, o que gerou a necessidade de cortes no orçamento de 2004. Entretanto, as ações que compõem o Programa têm custos muito diferentes entre si, não sendo possível medir, apenas pelos gastos, a prioridade conferida a uma determinada ação. Finalmente, é preciso ter em conta o fato de que, no início deste ano, houve novo contingenciamento de recursos. Apesar das ressalvas, no entanto, nota-se que o Programa do governo federal para o sistema penitenciário brasileiro tem perdido recursos, seja do ponto de vista da dotação orçamentária, seja pelo enfoque da execução do orçamento. Diante da grave situação do sistema penal, as perspectivas não são boas.

Há de se reconhecer, no entanto, alguns avanços. O governo lançou, em agosto de 2004, o *Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário* – embora a Portaria Interministerial no 1.777, que trata do Plano, seja de setembro de 2003. Segundo o Ministério da Justiça, o objetivo do governo com essa medida é garantir acesso integral da população prisional aos serviços do SUS nos próprios estabelecimentos penais e unidades psiquiátricas. O Plano deverá ter um orçamento anual de R$ 27 milhões, e a previsão é de que atenda a 200 mil detentos, ou seja, aproximadamente dois terços da população carcerária do país. Por enquanto, o Plano beneficiará cinco estados, enquanto outros doze estão elaborando os Planos Operativos Estaduais. O Ministério da Justiça tem também empreendido esforços políticos importantes para a ampliação da aplicação de penas alternativas no Brasil. Em maio de 2004, foi realizada a Conferência Internacional sobre Penas Alternativas, que contou com a participação de operadores do direito brasileiros e estrangeiros. Segundo o Ministério, a aplicação de penas alternativas, além de ter impacto direto sobre a superlotação dos presídios, evitando a entrada de pessoas que cometeram crimes leves no cárcere, pode ainda contribuir para a diminuição da reincidência criminal no país.

37. Em março de 2004, foi publicado edital para a construção da penitenciária federal de Campo Grande, com duzentas vagas em celas individuais e rígido sistema de segurança. Nos planos do Ministério da Justiça, estão a construção de mais quatro presídios, com os quais uma maior parcela dos recursos destinados ao sistema penal será usada pelo governo federal para gestão de seu próprio serviço penitenciário, que servirá para a detenção de presos de alta periculosidade envolvidos em rebeliões e pertencentes a facções do crime organizado.

Paralelamente, outra iniciativa política do governo no que diz respeito ao enfrentamento do problema prisional brasileiro é o estímulo à discussão sobre a revisão da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990), especialmente no que se refere ao dispositivo que proíbe a progressão do regime de pena para os presos enquadrados nela. Sancionada há quatorze anos, em um momento em que a opinião pública pedia reações imediatas do governo em face do aumento da criminalidade, a lei buscou enfrentar o problema por meio do agravamento da pena. O que se viu ao longo do período, no entanto, foi o aumento estrondoso da população carcerária sem a correspondente diminuição da criminalidade no país. Embora os recentes pronunciamentos do Ministro da Justiça reflitam, de forma mais imediata, a preocupação com a falta de vagas no sistema prisional, é importante considerar que a tal lei faz letra morta da individualização da pena, um direito consagrado na Constituição Federal e que assegura a aplicação caso a caso da pena, tanto na sentença, quando deve-se levar em conta todos os agravantes ou os atenuantes envolvidos no ato criminoso em análise, quanto no próprio cumprimento, quando o mérito do preso e seu comportamento devem ser considerados para a devida progressão da pena.

3 Gasto

Analisar a dotação e a execução orçamentárias dos programas do governo federal na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania é uma tarefa ingrata. Em primeiro lugar porque, embora os recursos sejam escassos diante das necessidades do país, são fundamentais na articulação de redes de defesa de direitos e na indução de ações por parte dos entes subnacionais e da sociedade civil; o seu impacto, no entanto, depende da efetiva capacidade de atuação desses parceiros. Em segundo, porque as ações específicas nessa área, ainda que investidas de institucionalidade inegável, são francamente potencializadas, sem que se saiba exatamente com que intensidade, por ações executadas no âmbito de outros órgãos do governo, nas áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação, Saneamento, Cultura e Esporte, por exemplo.

Ainda assim, é possível dimensionar algo do alcance das ações federais na área por meio da análise dos números. Conforme se pode observar na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, a dotação orçamentária da SEDH para o ano de 2004 é de cerca de R$ 52,12 milhões, um valor muito baixo, mesmo em se tratando do estrito âmbito de atuação da Secretaria. Em termos exclusivamente orçamentários, os programas com maior destaque são Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente,[38] Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que contam com recursos da ordem de R$ 12,57 milhões, R$ 11,87 milhões e R$ 10,61 milhões, respectivamente. O Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, que congrega ações tão variadas quanto os Balcões de Direitos, o Disque Direitos Humanos, o apoio a Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos e o pagamento de indenizações a familiares de mortos e desaparecidos

38. Este Programa conta ainda com recursos oriundos das doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Do total de recursos disponíveis para o Programa, o montante equivalente a R$ 32,5 milhões é proveniente do FNCA. O Fundo financia ainda a ação de Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e Adolescência do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, com recursos da ordem de R$ 20 milhões.

em razão da participação em atividades políticas, tem dotação de R$ 6,18 milhões. Os oito programas restantes ficam com cerca de 21% dos recursos da Secretaria.

Se os recursos disponíveis já não são fartos, o nível da execução orçamentária dos programas da SEDH deixa muito a desejar. Até 2 de julho último, a execução global da Secretaria estava em torno de 15,6%. Alguns programas, como Erradicação do Trabalho Infantil, Erradicação do Trabalho Escravo e Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional, não haviam apresentado gasto algum até aquele momento. Entre os demais programas finalísticos da SEDH, nenhum ultrapassava a cifra dos 24% de execução da despesa autorizada, a não ser o Programa de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que alcançou um nível de execução da ordem de 58,7%. Há informações, no entanto, de que muitos convênios – principal instrumento de atuação da SEDH – foram efetivados no dia 3 de julho de 2004, a data-limite imposta pela legislação eleitoral. Assim, há uma tendência de elevação do nível de execução de muitos programas da SEDH nos dados relativos ao segundo semestre.

No que toca à SPM, a dotação orçamentária do órgão é de R$ 26,2 milhões, dos quais R$ 10,8 milhões estão alocados no Programa da Combate à Violência Contra as Mulheres, que apresentou um nível de execução da ordem de 26% no primeiro semestre do ano.

Quanto aos programas do Ministério da Justiça afeitos à área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, destacam-se aqueles nas áreas de segurança pública e de promoção do acesso à justiça.[39] No que se refere à segurança pública, os orçamentos são os mais significativos da área como um todo, atingindo cerca de R$ 1,96 bilhão. O Programa de Modernização do Sistema Penitenciário Nacional apresentou gasto de cerca de R$ 10,6 milhões no período analisado, correspondendo a apenas 5,25% dos recursos autorizados, quase totalmente gastos na construção, na ampliação e na reforma de estabelecimentos penais. O Programa de Combate à Criminalidade, por sua vez, já executou mais de um terço (36,63%) do total de seu orçamento de R$ 1,38 bilhão, enquanto os gastos com a construção do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) foram irrisórios no período, atingindo apenas R$ 2,8 milhões dos cerca de R$ 377 milhões aprovados.

No tocante às iniciativas voltadas para a ampliação do acesso da população brasileira à justiça, a dotação orçamentária é ínfima, atingindo cerca de R$ 24 milhões. O Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita executou cerca de um terço dos R$ 13,6 milhões autorizados, enquanto o Programa de Defesa dos Direitos Difusos, cujo orçamento é de apenas R$ 5,1 milhões alocados junto ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDDD), executou apenas R$ 839 mil no financiamento de projetos de reparação de direitos difusos violados. Por fim, o Programa de Reforma da Justiça Brasileira, cujos principais objetivos são contribuir para a modernização e a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional no país, conta com R$ 5,4 milhões em 2004, sendo que nada havia sido executado até o fim do período analisado.

39. No primeiro caso, inserem-se os Programas de Modernização do Sistema Penitenciário Nacional, de Combate à Criminalidade e o Sistema Único de Segurança Pública; no segundo, os Programas de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, de Defesa dos Direitos Difusos e de Reforma da Justiça Brasileira.

A tabela 19 apresenta a execução orçamentária de uma pequena seleção de programas na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. Os dados completos sobre os programas da área podem ser consultados na tabela 1.1 do Anexo Estatístico.

TABELA 19

Execução orçamentária de alguns programas selecionados na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania (posição até 2/7/2004)

Programas e ações selecionados	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A)
Apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil	122.773	-	0,0
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente* (SEDH)	12.571.738	6.279.878	13,9
Apoio a Comitês Estaduais de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil	30.000	-	0,0
Apoio à Capacitação dos Participantes do Sistema de Garantia de Direitos no Combate ao Abuso, Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil	230.000	-	0,0
Apoio a Projetos de Prevenção do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	2.178.041	301.142	13,8
Gestão e Administração do Programa	10.000	-	0,0
Rede Nacional de Informações para Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	1.030.000	-	0,0
Publicidade de Utilidade Pública	12.810	-	0,0
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (SEDH)	11.875.581	1.943.652	16,4
Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei (SEDH)	10.613.073	6.229.552	58,7
Direitos Humanos, Direitos de Todos (SEDH)	6.179.473	433.491	7,0
Combate à Violência contra as Mulheres (SPM)	10.759.995	2.800.326	26,0
Modernização do Sistema Penitenciário Nacional (MJ)	202.149.835	10.606.812	5,25
Combate à Criminalidade (MJ)	1.379.313.325	505.276.450	36,63
Ampliação e Reforma das Instalações dos Edifícios-Sede das Superintendências Regionais da Polícia Federal	300.000	0	0
Construção de Heliponto na Superintendência Regional da Polícia Federal	100.000	0	0
Construção de Delegacias da Polícia Federal	50.000	0	0
Reforma e Modernização da Academia Nacional de Polícia	1.000.000	14.983	1,50
Sistema Único de Segurança Pública (MJ)	376.953.493	2.820.697	0,75
Assistência Jurídica Integral e Gratuita (MJ)	13.586.940	4.534.395	33,37
Defesa dos Direitos Difusos (MJ)	5.062.429	839.091	16,57
Reforma da Justiça Brasileira (MJ)	5.447.896	0	0

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados/Prodasen.

Obs.: * Programa parcialmente financiado com recursos oriundos das doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA). Do total dos valores autorizados a este Programa, ainda há o equivalente a R$ 32,5 milhões provenientes do FNCA.