

<b>Título</b>	DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA
<b>Autores (as)</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais
<b>Título do Boletim</b>	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Ipea
<b>Ano</b>	2005 (n.10)
<b>ISSN</b>	1518-4285

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

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

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

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

# DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E CIDADANIA

## 1 Conjuntura

Entre os eventos do segundo semestre de 2004 que tiveram impacto relevante na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, este periódico destaca a promulgação da reforma do Judiciário após treze anos de tramitação no Congresso, as primeiras iniciativas no sentido de abrir os arquivos referentes ao período militar, a adoção de nova medida no combate ao trabalho escravo e os lançamentos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e da Política de Juventude. Todos esses fatos respondem a importantes problemas brasileiros. Do ponto de vista da ação estatal, dão seqüência à atuação do governo federal quanto a instituir os pilares estruturantes da área e, com isso, aperfeiçoar os instrumentos de garantia de direitos e de inclusão social no país; e, do ponto de vista da sociedade, vêm responder a demandas legítimas dos movimentos sociais organizados.

### 1.1 Promulgação da reforma do Judiciário

Em dezembro de 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, instituindo a reforma do Poder Judiciário. Fruto de uma grande articulação do Executivo federal junto ao Legislativo e ao próprio Judiciário, o texto contempla pontos defendidos desde o início da gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva como prioritários para a modernização e a democratização da Justiça brasileira, amplamente reconhecida como lenta, sem transparência e pouco acessível a grande parte da sociedade.

Destacam-se, a seguir, algumas das principais inovações da EC nº 45/2004 referentes aos seguintes aspectos:

- *Transparência* – *i*) criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, órgãos de planejamento interno, fiscalização administrativa e controle disciplinar das atividades dos membros do Judiciário e do Ministério Público; e *ii*) criação do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, órgãos correcionais e de supervisão administrativa e orçamentária das instâncias de primeiro e segundo grau da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho.
- *Celeridade* – *i*) instituição da súmula vinculante, tornando possível ao Supremo Tribunal Federal (STF), mediante decisão de dois terços de seus membros sobre matéria constitucional específica, firmar jurisprudência que deverá ser seguida pelos demais órgãos do Judiciário e pela Administração Pública Direta e Indireta, em todas as esferas de governo; e *ii*) instituição do princípio da repercussão geral, segundo o qual a admissão de recursos extraordinários pelo STF estará condicionada à demonstração, pelo recorrente, de que as questões constitucionais discutidas na ação em tela têm repercussão sobre o interesse de toda a sociedade.

- Promoção do acesso à Justiça – *i*) garantia de autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas; *ii*) previsão da descentralização no funcionamento dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça, por meio de câmaras regionais; *iii*) previsão da criação de varas especializadas para dirimir conflitos agrários; e *iv*) previsão da instalação da justiça itinerante para realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional.
- Garantias fundamentais – *i*) previsão da transferência do julgamento dos crimes contra os direitos humanos da justiça comum para a Justiça Federal, mediante solicitação do Procurador-Geral da República ao Superior Tribunal de Justiça; e *ii*) equiparação dos acordos e das convenções internacionais de direitos humanos aprovados no Congresso, em dois turnos, por três quintos dos votos dos deputados e dos senadores, ao *status* de emenda constitucional, e não mais de leis ordinárias, como acontece comumente.
- Direitos, garantias e deveres dos magistrados e dos membros do Ministério Público – *i*) unificação dos critérios de ingresso; *ii*) estabelecimento de regras vinculadas ao desempenho e à produtividade para a promoção dos magistrados; e *iii*) instituição da quarentena de três anos para juízes que venham a exercer a advocacia nas jurisdições das quais se afastaram.

Contudo, as mudanças pretendidas no Poder Judiciário não se esgotam com a aprovação da reforma constitucional – cuja conclusão ainda depende da aprovação, pela Câmara, de algumas matérias que foram modificadas no Senado, entre as quais a edição da súmula impeditiva de recursos. Uma outra etapa, tão complexa e controversa quanto a primeira, envolve a reformulação das leis processuais e a simplificação dos processos civis e penais, a fim de simplificar o sistema de recursos e acelerar a tramitação dos processos. Para viabilizá-las, os presidentes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário assinaram, logo após a promulgação da EC nº 45/2004, o *Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano*. Entre os 11 compromissos previstos no pacto, destacam-se os seguintes temas: a implementação da reforma constitucional do Judiciário; a reforma do sistema recursal e de procedimentos; a ampliação das defensorias públicas, dos Juizados Especiais e da Justiça Itinerante; a informatização no âmbito judicial e a produção de dados e indicadores sobre a atividade judiciária; o incentivo à aplicação das penas alternativas; e a diminuição do volume de ações de instituições públicas na Justiça brasileira.

## 1.2 Mudanças no acesso a documentos oficiais do Estado e abertura dos arquivos pós-1964

O presidente Luís Inácio Lula da Silva editou, em dezembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 228 e o Decreto nº 5.301, que alteram as regras de acesso a documentos públicos e reduzem os prazos de sigilo das informações mantidas pelos órgãos do Estado. As novas medidas revogam um decreto do fim do governo anterior e restabelecem as normas da Lei de Documentos Públicos, de 1991, segundo a qual o prazo de sigilo máximo permitido no país é de trinta anos (prorrogáveis por igual período) a contar da produção do dado, no caso dos documentos classificados como ultra-secretos. As medidas permitem ainda a mudança da classificação dos

documentos para uma categoria mais branda (secreto, confidencial ou reservado) ou a sua publicização imediata.

Outra mudança introduzida pelos novos instrumentos legais foi a instituição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, composta pelos Ministros-Chefes da Casa Civil e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, pelos ministros da Justiça, da Defesa e das Relações Exteriores, pelo Advogado-Geral da União e pelo titular da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. A Comissão funcionará no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e sua atribuição é decidir sobre a aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Segundo o texto constitucional, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (...) *ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*” (grifo nosso).

Essas medidas foram adotadas ao fim de um ano em que o tema do acesso à informação e à memória, especialmente no que se refere aos documentos do regime militar, foi extensamente debatido. Episódios recentes como os da divulgação de imagens de uma vítima de tortura oriundas de um acervo particular ou das denúncias de incineração ilegal de documentos em poder de unidades regionais das Forças Armadas tornaram patentes a apropriação indevida de informações e documentos de interesse público e a ausência de idoneidade e/ou desmando com que determinados documentos são tratados por agentes oficiais. Esses fatos expuseram a urgência de se rever o sistema oficial de arquivamento de informações públicas.

Entretanto, dois episódios independentes ocorridos no âmbito da Justiça Federal pressionaram o governo a articular a abertura dos arquivos pós-1964. O primeiro ocorreu em novembro de 2004, quando um juiz de primeira instância deferiu liminarmente ação civil pública proposta pelo Ministério Público e determinou a abertura dos arquivos sigilosos produzidos durante a ditadura militar brasileira. O segundo se deu no início de dezembro quando uma sentença da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região derrubou um recurso da Advocacia Geral da União e confirmou uma decisão proferida em 2003, e que determinou, ao fim de um processo que tramitava há mais de vinte anos, a divulgação dos documentos relativos à Guerrilha do Araguaia.

A estratégia de abertura dos arquivos adotada pelo governo já ocasionou a decisão de requisitar os documentos relativos ao período militar que estão em poder da Agência Brasileira de Inteligência, da extinta Comissão Geral de Investigações, do Conselho de Segurança Nacional, da Polícia Federal e das Forças Armadas. Essa decisão foi tomada na primeira reunião da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, que deverá receber e examinar os documentos. Aqueles classificados como secretos, confidenciais ou reservados, cujos prazos estejam vencidos, serão imediatamente dispostos em um centro de referência aberto ao público. No entanto, no que se refere aos documentos classificados no mais alto grau de sigilo, ainda mantém-se a possibilidade de blindagem indefinida. Isso porque o texto da MP nº 228 estabelece que, uma vez vencido o prazo do sigilo ou de sua prorrogação, ou mediante provocação de pessoa diretamente interessada, a Comissão poderá decidir tanto pela autorização de acesso livre ou condicionado ao documento quanto pela permanência da ressalva ao seu acesso, “enquanto for imprescindível à segurança da

sociedade e do Estado”. Em alguns casos, isso poderá significar a superação dos sessenta anos de sigilo por período não determinado.

### 1.3 Lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

A incorporação das questões de gênero nas políticas públicas tornou-se uma estratégia mundial para a garantia e a promoção da igualdade a partir da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada pelas Nações Unidas, em Beijing, 1995. Nessa Conferência, os chefes de Estado e de governo presentes, inclusive do Brasil, comprometeram-se a adotar e levar adiante uma estratégia de internalização da igualdade de gênero nas políticas públicas e a avaliar, regularmente, o impacto das políticas implementadas sob esse prisma.

No Brasil, a transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas foi oficialmente definida como prioridade de governo em 2003 e sua consequência mais exemplar até o momento foi o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) em dezembro de 2004. Elaborado a partir do trabalho de um Grupo Interministerial coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o Plano buscou compatibilizar o Plano Plurianual do governo federal e os princípios emanados da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em julho de 2004. É importante ressaltar que o reconhecimento, por parte do Estado, da condição de especificidade das mulheres e da necessidade de políticas públicas transversais destinadas ao atendimento de suas necessidades multidimensionais, ao fortalecimento de sua cidadania e à redução das desigualdades é, em grande parte, resultado da visibilidade e do fortalecimento do movimento de mulheres, que passou a ocupar espaços importantes no monitoramento e no acompanhamento das políticas desde a década de 1970.

O Plano é constituído por 198 ações distribuídas em 26 prioridades que, por sua vez, agrupam-se em quatro áreas estratégicas de atuação: *i*) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii*) educação inclusiva e não-sexista; *iii*) direitos sexuais e direitos reprodutivos; e *iv*) enfrentamento à violência contra a mulher. Essas ações serão executadas por 22 diferentes órgãos federais, que, por meio de um intenso e indispensável processo de pactuação entre a SPM e os titulares das pastas envolvidas, comprometeram-se a empenhar esforços e recursos para cumprir os objetivos e as metas do plano. Na esteira da preocupação com o monitoramento e a avaliação, foram estabelecidas metas a serem cumpridas até 2007 em cada uma das quatro áreas, bem como os principais produtos a serem obtidos pelas quase 200 ações elencadas.

As ações contidas no PNPM visam atender às necessidades das mulheres relacionadas com o seu dia-a-dia, pretendendo, dessa forma, nortear toda a política do governo para as mulheres e para a promoção da igualdade de gênero nos próximos anos. Na área de trabalho, as ações contemplam desde a promoção da inserção da mulher no mercado até a extensão de todos os direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas e o estímulo à divisão de tarefas realizadas dentro dos domicílios. Na área de educação, a principal preocupação é contribuir para a desconstrução dos estereótipos de gênero e raça em todo o processo educacional e na cultura e na comunicação em geral; destaca-se, ainda, a prioridade dada à ampliação do acesso à educação infantil, como forma de facilitar a entrada de mulheres no mundo do trabalho. As prioridades da área de enfrentamento à violência dizem respeito às ações de prevenção e assistência, destacando a importância de se contar com uma base de

dados e informações atuais e sistematizadas sobre o fenômeno. Na área de saúde, por sua vez, a preocupação com a saúde sexual e reprodutiva caminha lado a lado com a preocupação de rever a legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez, demanda das mulheres transformada em diretriz aprovada na Conferência.

Os limites ao Plano, porém, são muitos. Primeiro, ainda não foi possível estabelecer um compromisso orçamentário com as ações arroladas em cada uma das áreas – essa já vem sendo uma das principais críticas feitas pelos movimentos sociais ao PNPM. Muitos dos órgãos setoriais argumentaram, durante o processo de elaboração do Plano, que não haveria como delimitar, no âmbito de seus programas, qual o percentual de recursos que seria alocado especificamente para as mulheres, o que indica a necessidade de se rever a forma de planejamento e elaboração dos orçamentos. O segundo grande desafio a ser enfrentado diz respeito às dificuldades no trato com as demais instâncias governamentais, cujos funcionários têm uma compreensão restrita sobre o tema e, muitas vezes, apresentam resistências para a incorporação da questão de gênero em suas políticas. Além disso, como grande parte das ações apresentadas no Plano deve ser executada por estados e municípios, a ainda frágil articulação com essas esferas pode comprometer a execução de algumas ações e o alcance de metas e objetivos maiores.<sup>78</sup> Finalmente, cabe mencionar o enorme desafio de lidar com a mentalidade conservadora de grande parcela da sociedade brasileira, especialmente no encaminhamento de algumas questões ligadas aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, tema que mais tem chamado atenção de toda a sociedade e que divide aqueles que apóiam e aqueles que são contrários à descriminalização ou à legalização da interrupção voluntária da gravidez.

#### 1.4 O combate ao trabalho escravo

No dia 17 de dezembro de 2004, foi publicada a Portaria nº 835 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autorizando o órgão a estender as medidas de cadastramento agrário e fiscalização cadastral aos imóveis rurais das “listas sujas” do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Segundo a Portaria, o processo de fiscalização deve proceder ao “levantamento da cadeia dominial até a origem, bem como ao exame de sua legitimidade e regularidade jurídica, e ainda à verificação do cumprimento da função social de propriedade”. Se as áreas fiscalizadas forem declaradas “terras públicas”, poderão ser arrecadadas e destinadas preferencialmente para a reforma agrária.

As chamadas “listas sujas” contêm o nome das empresas e dos empregadores autuados pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) por utilizar mão-de-obra escrava e começaram a ser divulgadas pelo MTE, em parceria com Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), a partir de 18 de novembro de 2003. Desde então, já foram divulgadas três listas, a terceira delas em janeiro de 2005. Por ora, já se somam 163 empresas e proprietários rurais que deverão ser monitorados por dois

---

78. Cabe ressaltar, porém, o esforço que vem sendo feito pela SPM no sentido de sensibilizar e comprometer estados e municípios com a execução do Plano. A equipe reduzida da Secretaria, no entanto, é um limitador nesse diálogo, tendo em vista as dimensões continentais do Brasil.

anos; sua exclusão da lista está vinculada à não-reincidência e ao pagamento das multas resultantes da fiscalização e dos débitos trabalhistas e previdenciários.<sup>79</sup>

A utilização das “listas sujas” no processo de fiscalização cadastral dos imóveis rurais está em sintonia com o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Pnete), lançado em março de 2003 pelo governo federal e elaborado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e entidades e autoridades nacionais ligadas ao tema. Entre suas propostas, o Plano indica a necessidade de se estabelecerem estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações preventivas e repressivas, até mesmo dos órgãos do Executivo, com vistas a erradicar o trabalho escravo. No mesmo sentido, prevê-se ainda a inserção de cláusulas impeditivas para a obtenção e a manutenção de crédito rural e de incentivos fiscais nos contratos das agências de financiamento, quando comprovada a existência de trabalho escravo ou degradante.<sup>80</sup>

A efetivação do Pnete está sofrendo atrasos no Congresso Nacional. No que diz respeito aos avanços legislativos, apesar da mobilização em torno da erradicação do trabalho escravo – o que garantiu, em 2003, a sanção da Lei nº 10.803, que estabelece penas ao crime de reduzir o trabalhador à condição análoga à de escravo e indica as hipóteses em que se configura tal condição –, a tramitação da PEC nº 438/2001, que regulamenta a expropriação de fazendas em que for detectada a exploração de trabalho escravo, ocorre de maneira lenta e tumultuada, em razão das resistências da bancada ruralista. Tendo sido aprovado em primeiro turno em 11 de agosto de 2004, o texto precisará ainda ser aprovado em segundo turno e submetido novamente à apreciação do Senado Federal.

Os atrasos para a aplicação das propostas do Pnete geram grandes preocupações na luta pelos direitos humanos, pois o trabalho escravo está entre uma das maiores violações habitualmente cometidas no país. Segundo levantamento feito pela Comissão Pastoral da Terra, foi denunciada, em 2003, a existência de 8.385 trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo, em 238 imóveis (fazendas, sítios, usinas, carvoarias), concentrados em sua maioria nos Estados do Pará, Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, mas também existentes na Bahia, no Rio de Janeiro, em Rondônia e em São Paulo.

### 1.5 Lançamento da Política Nacional para a Juventude

No dia 1º de fevereiro de 2005, o presidente Luís Inácio Lula da Silva lançou a Política Nacional para a Juventude de seu governo, instituindo um Conselho Nacional da Juventude, uma Secretaria Nacional para a área e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem), todos vinculados institucionalmente à Secretaria Geral da Presidência da República.

O lançamento de uma política para a juventude responde a reivindicações de movimentos sociais juvenis dos mais diferentes matizes, de organizações da sociedade

---

79. No entanto, algumas das empresas e dos proprietários rurais citados têm conseguido na Justiça, por decisão liminar, sua exclusão das “listas sujas”.

80. Nesse caso, as medidas ainda se encontram em estudo pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central. Ainda assim, a Portaria nº 1.150, de 18 de novembro, do Ministério da Integração Nacional (MIN), prevê que as empresas e os empregadores das “listas sujas” estão proibidos de receber financiamento dos fundos constitucionais administrados pelo Banco do Nordeste, pelo Banco da Amazônia e pelo Banco do Brasil.

civil e de iniciativas do Poder Legislativo. Fatores distintos que se reforçaram mutuamente ao longo de 2004 contribuíram para a consolidação do debate sobre a situação da juventude brasileira e para a emergência de uma ação institucional voltada para este segmento da população. Entre eles, destacam-se: a divulgação das conclusões do Projeto Juventude (coordenado pelo Instituto Cidadania e contando com a participação de mais de quarenta organizações sociais), a apresentação do relatório da Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados e os trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial da Juventude (coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e voltado para a elaboração de um diagnóstico sobre a realidade da população jovem no Brasil e sobre os programas federais dirigidos total ou parcialmente para este segmento, bem como para a identificação dos principais desafios de uma política nacional para a juventude).

A composição e as atribuições do Conselho Nacional de Juventude ainda não foram definidas. Ao que tudo indica, o Conselho terá caráter consultivo, contará com a participação do governo – especialmente das áreas que desenvolvem ações voltadas para a população jovem – e de organizações da sociedade civil e de personalidades identificadas com a juventude. A idéia é que o Conselho Nacional contribua para a proposição e a formulação de diretrizes para a ação governamental no que diz respeito à promoção de políticas públicas para a juventude. À Secretaria Nacional de Juventude caberá o papel de articulação e integração dos diversos programas e ações do governo federal voltados para o público jovem e que são desenvolvidos pelos vários ministérios da área social.

O Pró-Jovem, por sua vez, visa responder à demanda de atendimento emergencial a uma parcela extremamente vulnerável da população juvenil, que apresenta baixo nível de escolaridade e dificuldade de inserção no mercado de trabalho estruturado. O Programa tem como objetivos a aceleração da aprendizagem, a qualificação profissional e o envolvimento em trabalhos comunitários de jovens entre 18 a 24 anos de idade, que tenham completado a 4ª série do Ensino Fundamental, mas não tenham concluído a 8ª série, e que necessitem de qualificação para o ingresso no mundo do trabalho. Para os jovens contemplados no Programa serão oferecidos, durante um período de doze meses, qualificação profissional, um curso de elevação de aprendizagem para a conclusão do Ensino Fundamental e módulos de capacitação com vistas a sua inclusão digital. Durante esse período, os jovens ainda receberão um auxílio mensal no valor de R\$ 100 e deverão prestar serviços comunitários. O Pró-Jovem será coordenado pela Secretaria Geral e terá gestão compartilhada com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sua implantação se dará nas 26 capitais dos estados e no Distrito Federal, na forma de parcerias e convênios com as prefeituras e com o governo do DF. No Orçamento Geral da União para 2005, estão previstos R\$ 311 milhões para o Programa, o que, de acordo com as informações preliminares de seus gestores, possibilitará a inscrição progressiva ao longo do ano de cerca de 200 mil jovens em todas as capitais e no Distrito Federal.

## 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 Os desafios para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes em situação de risco social

É amplamente reconhecida a importância da família, nos seus mais diversos arranjos, no cuidado e no bem-estar de seus membros, pois é este o *locus* privilegiado e primeiro a proporcionar a garantia de sobrevivência a seus integrantes, especialmente aos mais vulneráveis, como as crianças, os idosos e os doentes. Nesse sentido, o direito à convivência familiar e comunitária é um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. A Constituição Brasileira define em seu artigo 227 que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.<sup>81</sup>

O parágrafo 3º deste mesmo artigo estabelece ainda que “O direito à proteção especial abrangerá o estímulo do Poder Público (...) ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado”. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por sua vez, também define que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”.<sup>82</sup>

Sendo o direito de viver em família uma prerrogativa de todas as crianças e adolescentes brasileiros, a legislação em vigor define como regra a permanência na família natural e como medida excepcional a colocação em família substituta. É importante considerar também que a legislação brasileira indica ainda a necessidade de proteger e assistir a família que ela possa exercer de forma adequada as suas funções: “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”.<sup>83</sup> O ECA estabelece, por exemplo, que “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder” e que “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá ser obrigatoriamente incluída em programas oficiais de auxílio”. Os artigos 22 e 24 do Estatuto prevêm ainda que a suspensão ou a perda do poder familiar ocorrerá apenas nos casos em que,

---

81. Constituição Federal (CF), art. 227.

82. ECA, cap. III, art. 19.

83. Ressalte-se que tem-se defendido de maneira crescente nos últimos anos que a família seja priorizada no âmbito das políticas públicas como forma de introduzir um olhar mais integrado na garantia dos direitos sociais. Contudo, é importante considerar que, apesar do reconhecimento de sua importância, a família não pode ser transformada em alternativa à ineficiência ou à insuficiência da ação estatal, uma vez que cabe ao Estado proporcionar os investimentos necessários para a sua reprodução social.

injustificadamente, os pais deixarem de cumprir seus deveres de sustento e de proteção aos seus filhos, em que as crianças e os adolescentes forem submetidos a abusos ou maus tratos ou em decorrência do descumprimento de determinações judiciais de interesse destes. O afastamento da família representa, nesses casos, uma medida de proteção para crianças e adolescentes em situação de risco e exige o seu encaminhamento para um programa de abrigo e, conforme o caso, a sua posterior colocação em família substituta.

Na verdade, são várias as medidas de proteção previstas para crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco, incluindo desde as mais brandas – como o encaminhamento ao pai ou ao responsável, mediante termo de responsabilidade e orientação; o apoio e o acompanhamento temporários; a inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; a requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico; e a matrícula e a frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de Ensino Fundamental – até as mais severas, como são as medidas de abrigo e colocação em família substituta, que afastam temporária ou definitivamente a criança ou o adolescente de sua família de origem. Importante notar que, no arcabouço legal brasileiro sobre o tema, o direito à convivência familiar e comunitária permeia todo o conjunto de medidas específicas de proteção; ou seja, persegue-se o propósito de evitar, ao máximo, o afastamento das crianças e dos adolescentes do seu grupo familiar e de sua comunidade de origem, entendendo-se que as medidas de abrigo em instituição ou de colocação em família substituta deveriam ser aplicadas apenas em último caso. Observa-se que mesmo no caso da aplicação da medida de abrigo em entidade, a legislação define que “o abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade”.<sup>84</sup> Por sua vez, para a perda ou a destituição do pátrio poder é necessária a instauração de um processo legal com amplo direito de defesa.

Contudo, apesar de todas as prerrogativas legais, a garantia do direito à convivência familiar e comunitária está longe de ser uma realidade para parcela significativa de crianças e adolescentes brasileiros. Contrariando o imaginário social de que os abrigos são o *locus* de crianças órfãs, o Levantamento Nacional dos Abrigos<sup>85</sup> mostrou que mais de 80% das crianças e dos adolescentes encontrados nessas instituições têm família, sendo que 58% mantêm vínculo com seus familiares. Além disso, as características das crianças e dos adolescentes que vivem nos abrigos são, notadamente, as marcas da exclusão social no Brasil: eles são, na maioria, meninos entre 7 e 15 anos de idade, negros e pobres. Entre os principais motivos do abrigamento sobressaíram aqueles relacionados à pobreza: 24,1% foram abrigados em razão da carência de recursos materiais da família; 18,8%, por abandono pelos pais ou responsáveis; 7%, em razão da vivência de rua; e 1,8%, pela exploração no trabalho infantil, no tráfico e na mendicância. Cumpre notar que os principais motivos indicados para o abrigamento violam frontalmente o Estatuto da Criança e do Adolescente, que veta a perda ou a destituição do pátrio poder em decorrência da falta ou da carência de recursos materiais da família.

---

84. ECA, art. 101 – parágrafo único.

85. SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

Além disso, os dados do Levantamento Nacional mostraram que apenas 10,7% das crianças e dos adolescentes encontrados nos abrigos pesquisados estavam em condições de serem adotados. A imensa maioria estava diante do paradoxo de ter uma família que, na prática, é “despossuída” da capacidade de cuidar, em seu significado mais amplo, mas que, juridicamente, segue responsável pelo filho que está sob a guarda da instituição por um significativo período de tempo. É assim que muitas crianças e adolescentes passam parte considerável de suas vidas institucionalizados, afastados de suas famílias de origem e incapacitados para a adoção. Em relação ao tempo de permanência no abrigo, apesar de o ECA definir que a medida é excepcional e provisória, os dados encontrados dão conta de que mais da metade das crianças e dos adolescentes pesquisados vivia nas instituições há mais de dois anos, sendo que cerca de um terço estava nos abrigos por até cinco anos.

São vários os fatores responsáveis pela aplicação indiscriminada da medida de abrigo no Brasil e pela permanência prolongada de crianças e adolescentes nestas instituições, entre os quais podem ser citados: *i*) o acolhimento de crianças e adolescentes nos abrigos sem o conhecimento do judiciário; *ii*) a escassez de fiscalização das instituições de abrigo por parte do Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares; *iii*) a inexistência ou a insuficiência de um corpo de profissionais capacitados para realizar intervenções positivas no ambiente familiar das crianças e dos adolescentes em situação de risco social; *iv*) a existência de crianças e adolescentes abrigados fora de seu município, o que dificulta o contato com a família de origem; *v*) o entendimento equivocado da sociedade e, sobretudo, dos profissionais atuantes na área de que a instituição é o melhor lugar para criança ficar e não com a sua família; *vi*) a ausência ou a insuficiência de políticas públicas de apoio às famílias; *vii*) a demora no julgamento dos processos de destituição do poder familiar por parte do Judiciário; e *viii*) a massiva utilização da medida de abrigo pelos Conselheiros Tutelares, pelo Ministério Público e pelo Judiciário antes de terem sido analisadas as demais opções previstas na legislação para se evitar a institucionalização.

Como foi visto, muitos aspectos ainda necessitam ser modificados para que prevaleça o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco. Entretanto, esse tema vem emergindo na agenda política e já se registram alguns avanços que podem vir a contribuir para agilizar as modificações que são necessárias. Assiste-se na sociedade, por exemplo, à crescente organização dos grupos de apoio à adoção. No Congresso Nacional, por sua vez, encontra-se em discussão o polêmico PL nº 1.756 – Lei Nacional de Adoção. Já no âmbito do governo federal constituiu-se, em outubro de 2004, uma Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. A Comissão conta com representantes dos três Poderes e de entidades representativas da sociedade civil e tem por objetivo estabelecer diretrizes, políticas e um plano de ação nessa área. Até o fim de abril, os trabalhos desta Comissão deverão ser finalizados e submetidos à apreciação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

## 2.2 O enfrentamento à violência doméstica e sexual contra a mulher

O fenômeno da violência doméstica e sexual praticado contra mulheres constitui-se em uma das principais formas de violação dos seus direitos humanos, atingindo-as em seus direitos fundamentais à vida, à saúde e à integridade física e psíquica. A Constituição Federal, em seu art. 226, parágrafo 8º, assegura “a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”, assumindo, dessa forma, que o Estado brasileiro tem um papel a cumprir no enfrentamento a qualquer tipo de violência, seja ela praticada contra homens ou mulheres, adultos, crianças ou idosos.

Contudo, homens e mulheres são atingidos pela violência de maneira bastante diferenciada. Enquanto os homens tendem a ser vítimas de uma violência praticada predominantemente no espaço público, as mulheres sofrem cotidianamente com um fenômeno que se manifesta dentro de seus próprios lares, na grande parte das vezes, por ação de seus companheiros. Pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada em 2001, em todo o território brasileiro, revelou que 19% das mulheres entrevistadas declararam, espontaneamente, já terem sido vítimas de violência. Quando estimuladas pela citação de diferentes formas de agressão, esse percentual salta para 43%.

Resultado da preocupação com a violência sofrida pelas mulheres, foram criadas, na década de 1980, as primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams). Com isso, o movimento de mulheres passou a centrar cada vez mais esforços nas áreas de segurança pública e justiça, por meio da demanda pela criação de mais serviços de proteção às vítimas de violência doméstica e sexual. No entanto, os números disponíveis hoje sobre a existência de Deams ainda são desanimadores. A despeito de um crescimento da ordem de 16% na proporção de municípios com esses equipamentos entre 1999 e 2001, o que se nota é que apenas 404 municípios, dos 5.559 existentes, possuíam Núcleos ou Delegacias da Mulher em 2001, segundo dados do IBGE.<sup>86</sup> É importante destacar que as Deams são órgãos estaduais, que se estendem para os municípios normalmente por meio dos Núcleos Especializados de Atendimento às Mulheres.

Aliado à escassez de equipamentos, outro ponto que merece destaque é que as poucas delegacias existentes ainda encontram-se extremamente mal distribuídas regionalmente. Enquanto no Sudeste 212 municípios contavam com Deams (cobertura de 13%), no Nordeste apenas 3% (ou 50 municípios) eram atendidos. Esses dados indicam que mesmo no Sudeste, em que se encontra a maior cobertura dos municípios e no qual o movimento feminista atua desde a década de 1970, a situação ainda é extremamente precária. Cabe destacar que a existência desses equipamentos está relacionada à dimensão populacional dos municípios. Assim, os 32 maiores municípios do país (com mais de 500 mil habitantes) possuíam, todos, ao menos uma Deam em 2001. Já nos municípios com menos de 20 mil habitantes, que concentravam 73% do total de municípios brasileiros, a cobertura reduzia-se para menos de 1%. Em termos de cobertura populacional, isso significa que, dos 33,5 milhões de pessoas moradoras em municípios com menos de 20 mil habitantes (19,5% da população brasileira), apenas 232 mil estavam assistidas por Deams. Por

---

86. IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

sua vez, nos grandes centros urbanos, que concentravam cerca de 28% da população, 48 milhões de pessoas tinham acesso a esses equipamentos.

Ao lado da falta de equipamentos de atendimento às mulheres, é necessário destacar que os 7% de municípios cobertos por Deams não necessariamente estão em situação confortável, pois muitas das delegacias existentes, assim como outras instituições do sistema de Segurança Pública, são extremamente mal aparelhadas, sofrendo com a falta de instrumentos básicos de trabalho. Consciente das limitações em termos de infra-estrutura e das dificuldades impostas pelo padrão cultural ainda vigente, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) colocou como uma de suas prioridades o combate à violência doméstica e sexual contra as mulheres. Contando com recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça, a SPM já reaparelhou cinquenta Deams em municípios distribuídos por todas as Unidades da Federação. Até o fim de 2006, outras cem Deams devem ser reaparelhadas; recursos conjuntos da Senasp e da SPM vão possibilitar também a capacitação dos profissionais das delegacias. No entanto, embora seja indiscutível que essa estratégia de reaparelhamento das delegacias tem importância fundamental para a construção de uma rede de atendimento à mulher em situação de violência, é necessária uma política que vá além do que está sendo feito: no limite, acaba-se beneficiando os municípios que já eram “beneficiados” pela existência de Deams. Torna-se urgente, portanto, atuar naqueles municípios não atendidos pelas delegacias e que se constituem em públicos ainda mais carentes de equipamentos de proteção às mulheres.

Diante da dimensão do problema da violência doméstica – tanto em termos do alto número de mulheres atingidas quanto das suas conseqüências psíquicas, sociais e econômicas – e em resposta às recomendações ao Estado brasileiro formuladas pelo Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contras as Mulheres (Cedaw) da Organização das Nações Unidas (ONU),<sup>87</sup> foi encaminhado ao Congresso Nacional, em 25 de novembro de 2004, Projeto de Lei que trata da violência doméstica. O projeto dispõe sobre os mecanismos de enfrentamento à violência doméstica praticada contra as mulheres e estabelece medidas para sua prevenção, bem como para a assistência e a proteção às vítimas, definindo, ainda, um conjunto de penas passíveis de serem imputadas aos agressores.<sup>88</sup> A elaboração do PL ficou a cargo de um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela SPM. A proposta foi discutida com os órgãos e os representantes da sociedade civil, revelando a preocupação da SPM em garantir a construção de um projeto em bases democráticas e com ampla participação da sociedade.

O PL é inovador em diversos artigos de seu texto, destacando-se os seguintes aspectos: *i*) o reconhecimento de que a prevenção da violência doméstica requer um “conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos

---

87. As recomendações do Comitê Cedaw dizem respeito à adoção de medidas necessárias para prevenir e combater a violência contra a mulher, punir os agressores e prestar assistência às vítimas. A recomendação nº 8 trata explicitamente da necessidade de se criar uma lei contra a violência doméstica.

88. O conceito de violência doméstica neste PL refere-se apenas àquela praticada no âmbito privado. Essa foi uma opção conscientemente tomada pelo grupo de trabalho, a fim de conferir maior especificidade à proposta, inserindo-a no contexto de combate à violência doméstica e não a qualquer violência contra a mulher, ainda que baseada em relações de gênero.

estados, do Distrito Federal e dos municípios”;<sup>89</sup> *ii*) o estabelecimento de uma equipe de atendimento multidisciplinar às mulheres vítimas de violência que deve contar com profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde; *iii*) a garantia a toda mulher vítima de violência doméstica de acesso à Defensoria Pública ou à Assistência Jurídica Gratuita, estabelecendo que a mulher deve estar acompanhada de advogado ou Defensor Público em todos os atos processuais; *iv*) a previsão de que o juiz possa determinar o encaminhamento do agressor para atendimento psicossocial, reconhecendo-se que o tratamento da vítima sem a contrapartida feita com o agressor não é suficiente para interromper o ciclo da violência; *v*) a proibição das penas de prestação pecuniária (como a doação de cesta básica ou o pagamento de multa), sob o argumento de que tais penas comprometem o suporte econômico dado à família e contribuem para reduzir a real dimensão do problema, conferindo-lhe um caráter meramente monetário em contraposição à questão de dignidade humana; e *vi*) a proposta de inclusão de uma nova hipótese de prisão preventiva no artigo 313 do Código de Processo Penal, para aqueles casos em que o crime envolve violência doméstica e familiar contra a mulher.<sup>90</sup>

A consolidação de todas essas propostas ainda depende de aprovação no Congresso Nacional. O Projeto de Lei encontrava-se, em março de 2005, aguardando parecer na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados. Cabe ressaltar, no entanto, que a plena efetivação de seus dispositivos exige uma grande estrutura que dê conta do atendimento às mulheres em situação de violência. Será necessário formar e capacitar as equipes multidisciplinares propostas e ampliar a rede de equipamentos destinados à proteção das mulheres, como, por exemplo, as Casas-Abrigo, as Deams e os Centros de Referência, o que irá exigir da SPM um amplo processo de articulação com outros órgãos do governo federal para garantir recursos materiais e financeiros a esse projeto. Após a aprovação, será necessário, ainda, capacitar servidores estaduais e municipais e pactuar com essas entidades federativas e com a sociedade civil a atuação articulada, uma das principais inovações propostas no PL.

Por fim, cabe destacar, entre as medidas de política recentemente adotadas pelo governo, a regulamentação, por meio da Portaria nº 2.406/2004 do Ministério da Saúde, da notificação compulsória de violência contra a mulher no atendimento prestado em quaisquer serviços de saúde públicos ou privados.<sup>91</sup> Isso significa que, sempre que uma mulher se dirigir a um serviço de saúde para ser atendida em razão de lesões provocadas pela violência doméstica ou sexual, será obrigatória a emissão de uma notificação que deverá ser encaminhada para o Serviço de Vigilância Epidemiológica, ou correlato, da Secretaria Municipal de Saúde. As informações consolidadas deverão seguir para a Secretaria Estadual de Saúde e, posteriormente, para a Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde. Será possível assim construir uma base de dados integrada de informações sobre a violência contra a mulher, colaborando para o dimensionamento mais preciso da amplitude desse fenômeno, bem como para traçar o perfil das vítimas e dos agressores. Tais informações constituir-se-ão em fonte de informações preciosa para a elaboração de políticas públicas de combate à

---

89. Título III, artigo 8º do PL nº 4.559/2004.

90. Todos os procedimentos jurisdicionais previstos podem ser aplicados às atuais Varas comuns e aos Juizados, mas o PL propõe, ainda, a criação de Varas e Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar, com competência cível e penal.

91. A Portaria regulamenta a Lei nº 10.778/2003.

violência. Isso, claro, se houver um real comprometimento das instituições de saúde com o preenchimento adequado da notificação, bem como uma efetiva fiscalização do governo para garantir o seu caráter compulsório.

### 2.3 A Política Nacional de Acessibilidade

A política brasileira voltada para pessoas com deficiências está atualmente orientada pela seguinte concepção: é necessário promover os meios para que os diferentes contextos sociais estejam abertos e preparados para incluir mais de 24 milhões de brasileiros com necessidades especiais, de modo que se possa garantir a sua participação na vida do país a despeito da sua condição de deficiência. É a partir desta ótica que os instrumentos legais e as políticas públicas setoriais vêm buscando efetivar os direitos de que são titulares essas pessoas e que abrangem, de forma complementar, duas categorias fundamentais: os direitos gerais válidos para todos e os direitos específicos decorrentes de suas necessidades especiais.

Entre os direitos específicos das pessoas com deficiência, inclui-se a questão da acessibilidade, que envolve não apenas o direito de deslocamento pelo meio físico com a maior autonomia possível, mas também a oportunidade de usufruir das redes de serviços (educação, transporte, cultura, lazer etc.) e de informações (televisão, imprensa, bibliotecas, Internet etc.) que a sociedade constitui. A promoção da acessibilidade requer, portanto, a adequação do ambiente coletivo às exigências de todo o conjunto da população, o que só é possível por meio do princípio do *desenho universal*, o único que respeita as diferenças de caráter antropométrico e sensorial observáveis entre as pessoas.

Um importante passo no sentido de tornar esse tema visível no país foi a inserção no PPA 2004-2007 do Programa Nacional de Acessibilidade, sob responsabilidade da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) da SEDH. Assim como acontece nas demais áreas da Secretaria, o novo Programa não está voltado para a execução direta de projetos, mas sim para o desenvolvimento de ações de articulação e fomento, principalmente por meio da capacitação e da especialização de técnicos e agentes sociais em acessibilidade e da divulgação do tema. O principal parceiro da Corde é a Secretaria de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, que presta apoio técnico e financeiro a projetos locais de adaptação do transporte urbano às necessidades das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, como idosos, obesos, gestantes, pessoas com crianças de colo e todos aqueles que, mesmo ocasionalmente, encontram-se limitados na sua capacidade de deslocamento.

O compromisso do Estado brasileiro com o tema da acessibilidade foi ratificado em dezembro de 2004, quando foi sancionado o Decreto nº 5.296, que regulamenta duas leis federais relacionadas ao tema: a Lei nº 10.048/00 e a nº 10.098/2000. O texto contém disposições bastante detalhadas sobre as condições da acessibilidade, arquitetônica e urbanística, aos serviços de transporte, à informação e comunicação e às ajudas técnicas (instrumentos, equipamentos ou tecnologias adaptados ou especialmente desenvolvidos para melhorar a funcionalidade das pessoas com deficiências). Estão sujeitas às normas do Decreto as seguintes atividades: *i*) a aprovação dos projetos e das obras que tenham destinação pública ou coletiva; *ii*) a outorga de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza; *iii*) a aprovação de financiamento de projetos com a

utilização de recursos públicos, por meio de instrumentos como convênios, acordos, ajustes e contratos; e *iv*) a concessão de aval da União na obtenção de empréstimos e financiamentos internacionais por entes públicos ou privados.

Visando garantir observância a essas disposições, o Decreto estipula competências e medidas a serem adotadas, segundo prazos específicos, pelos vários órgãos e esferas da Administração Pública e pelas empresas concessionárias de serviços públicos, prevendo a aplicação das sanções administrativas, civis e penais cabíveis em caso de descumprimento de suas normas. Destaca-se, por exemplo, o estabelecimento de um prazo de dois anos para que a frota de veículos e equipamentos de transporte público atualmente em operação no país seja adaptada para atender às normas de acessibilidade e para que os fabricantes passem a disponibilizar veículos acessíveis para circulação.<sup>92</sup> No que diz respeito aos serviços de telefonia, o Decreto estipula que as empresas deverão garantir a disponibilidade de aparelhos de uso público adaptados para o uso de pessoas portadoras de deficiência auditiva e para usuários de cadeiras de rodas, bem como a existência de centrais de intermediação de comunicação telefônica funcionando em tempo integral e atendendo a todo o território nacional. Outro exemplo interessante diz respeito à previsão de que os portais e os sítios eletrônicos da Administração Pública brasileira na rede mundial de computadores devem tornar-se acessíveis no prazo máximo de doze meses, quando a obtenção de financiamento para os demais portais e sítios de interesse público também ficará sujeita à observação das normas de acessibilidade.

O Decreto nº 5.296/2004 resultou de um amplo diálogo do governo com a sociedade civil e as entidades de defesa dos direitos das pessoas com deficiência e concretizou um aspecto fundamental da mobilização em torno das políticas inclusivas observada no país ao longo de 2004, no bojo dos eventos que marcaram o Ano Ibero-americano da Pessoa com Deficiência. Ademais, o texto contribui para consolidar a posição de referência do Brasil no cenário internacional. Um relatório elaborado pela rede não-governamental Center for International Rehabilitation (CIR) e divulgado em agosto de 2004 – portanto, meses antes da sanção do Decreto – coloca o Brasil entre os cinco países mais inclusivos do continente americano.<sup>93</sup> A avaliação positiva da política brasileira para pessoas com deficiências deve-se a aspectos variados, tais como a legislação que protege direitos, a existência de políticas setoriais estruturadas (nas áreas de assistência social, de educação, de capacitação para o trabalho e de assistência à saúde e prevenção da deficiência, entre outras) e a mobilização social em torno do tema – incluindo aí o apoio do Estado brasileiro a uma Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, atualmente em fase de discussão na ONU.

Entre todos os itens relacionados no relatório, certamente o maior destaque do país pode ser atribuído à extensão da legislação que garante os direitos das pessoas com deficiência. No entanto, a distância que existe entre a letra da lei e a situação real em que vivem os brasileiros portadores de deficiência é enorme. Avaliando-se essa situação com foco apenas no direito à acessibilidade, por exemplo, é flagrante a

---

92. No caso do transporte rodoviário, a substituição progressiva da frota nacional por veículos acessíveis deverá ocorrer no prazo máximo de dez anos.

93. CIR, Center for International Rehabilitation. *International Disability Rights Monitor – Regional Report of the Americas 2004*. Disponível em: <<http://www.cirnetwork.org/idrm/index.cfm>>.

inadequação da grande maioria dos espaços e dos serviços públicos do país às necessidades dessas pessoas. Nesse sentido, a efetividade das disposições do Decreto nº 5.296/2004 depende, de forma radical, do compromisso dos vários setores do Estado e da sociedade civil brasileira com a difusão da noção de acessibilidade, bem como de seu empenho, em termos de financiamento e fiscalização, no caso do primeiro, e de controle social, no caso da segunda, para a progressiva criação de infraestrutura acessível no país. Iniciativas como o Programa Nacional de Acessibilidade são fundamentais para alcançar esse objetivo, até mesmo pela repercussão não-mensurável dos resultados de suas ações orçamentárias. No entanto, é indiscutível o fato de que o incentivo e o apoio à adaptação e à construção de infra-estrutura acessível, em todo o país, exigem um esforço orçamentário bastante mais significativo do que os cerca de R\$ 1,3 milhão alocado no Programa em 2004.<sup>94</sup>

#### 2.4 O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP II) e o lento processo de mudanças na área de segurança pública

O presidente Lula assumiu o Executivo Federal com a proposta de implementar ambiciosas mudanças no campo da segurança pública. Para tanto, adotou como orientador de sua ação o Projeto Segurança Pública para o Brasil, rebatizado de Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP II). O Plano trouxe propostas de reformas nas esferas da União, dos estados e dos municípios, nas áreas policiais, processuais e prisionais. Além disso, apresentou diagnósticos e indicou medidas para a prevenção das violências doméstica e de gênero, contra as minorias e no trânsito. O texto incluía ainda recomendações relativas ao acesso à justiça, à segurança privada, aos programas de proteção à testemunha, à imputabilidade penal de crianças e adolescentes e ao desarmamento e controle de armas de fogo.<sup>95</sup>

Nesses dois anos, o governo tem tomado medidas que atendem a alguns dos problemas diagnosticados e parte das propostas contidas no PNSP II. Como exemplos dessas medidas, citam-se: a realização da Campanha Nacional pelo Desarmamento e a sanção do Estatuto do Desarmamento, aprovado pelo Congresso Nacional; o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário; as ações vinculadas à Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro; a criação do Centro Regional de Treinamento em Segurança Pública, que abrange toda a América Latina e o Caribe e está sediado em Brasília; e o financiamento da construção de laboratórios de DNA nos estados. Além disso, o governo tem desenvolvido outras ações que também respondem a problemas na área, tais como a criação da Força Nacional de Segurança Pública, a construção de Presídios Federais, a Reforma do Judiciário, a realização de concursos públicos para aumento dos quadros da Polícia Federal e da Defensoria

---

94. Desse total, cerca de R\$ 862 mil foram liquidados em ações diversas ao longo do ano. Cabe destacar, ainda, que a ação voltada para a capacitação e a especialização de técnicos e agentes sociais em acessibilidade sofreu um contingenciamento da ordem de R\$ 143 mil (cerca de 33% dos recursos orçamentários previstos).

95. O PNSP II propõe ainda, a médio e longo prazos, alterações constitucionais em prol da formação de agências policiais de ciclo completo (exercício de todas as atribuições inerentes às funções ostensivas-preventivas e investigativas-judiciárias) e medidas que permitam a extinção do indiciamento na investigação e a concessão de autonomia e independência às Ouvidorias de Polícia. Em *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nºs 7 e 8, há mais detalhes sobre o Plano e as ações implementadas em 2003.

Pública Federal e a criação de Centros Integrados de Cidadania, entre outros projetos financiados com recursos orçamentários.

Entre todas essas medidas, a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) é a mais importante para a consecução da reforma da segurança pública do país. No entanto, um dos maiores entraves à consecução das mudanças é o fato de que as principais alterações têm de ser realizadas por cada estado autonomamente. Por isso, o governo federal vem procurando atuar, desde 2003, como incentivador e orientador dessas mudanças. Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) vem não apenas estabelecendo critérios e auxiliando os estados na elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública previstos no PNSP II, mas também fomentando a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGI) nos estados, dos quais participa (juntamente com representantes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal) ao lado das autoridades locais da área e representantes do Judiciário e do Ministério Público.<sup>96</sup> Criados para atuarem com órgãos deliberativos e executivos da coordenação do Susp nos estados, os GGI, no entanto, ainda não têm se destacado na produção de resultados palpáveis na melhoria das condições de segurança pública ou de integração entre as polícias.

Um novo impulso na implementação das reformas no sistema de segurança pública brasileiro ocorreu em 2004, com a entrada em vigor do PPA 2004-2007, quando o Susp passou a contar com um programa próprio para a execução das atividades a ele relacionadas. Os principais eixos de atuação do programa são: *i*) a gestão unificada da tecnologia da informação; *ii*) a gestão do sistema nacional de segurança; *iii*) a formação e o aperfeiçoamento de policiais; *iv*) a valorização das perícias e a melhoria da produção de prova; *v*) a prevenção da violência e a instalação de ouvidorias independentes; e *vi*) a modernização da gestão da segurança pública nos órgãos policiais. Entre as realizações do programa ao longo de 2004, cabe destacar: a implantação da Matriz Curricular Nacional em academias e escolas de polícia de nove Unidades da Federação; o processo de integração das academias de polícia civil e militar em sete estados; a implantação, em caráter piloto, da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública em três universidades federais; o reaparelhamento de cinquenta Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e a capacitação de profissionais envolvidos no atendimento às mulheres vítimas de violência; a implantação do Observatório de Práticas de Segurança Pública e a coleta de mais de 300 práticas de prevenção da violência; e a realização de cursos sobre diferentes temas para policiais, até mesmo a instrução para nivelamento de conhecimento de 1.400 policiais e bombeiros militares para a Força Nacional de Segurança Pública.<sup>97</sup> Além de financiar projetos nos estados e em alguns municípios, a Senasp também realizou gastos diretos nos estados, voltados para a aquisição de 1.250 viaturas e de equipamentos para cinco laboratórios de DNA e para a implantação do Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais (Afis). O programa, no entanto, tem enfrentado importantes restrições: contingenciamento orçamentário, atraso na liberação de recursos, atraso na execução orçamentária por causa do alto volume de restos a pagar e dificuldades na celebração de convênios em decorrência de atrasos dos estados na elaboração de

---

96. Para saber mais, ver Balanço Geral da União 2003 – Ministério da Justiça (C-170 e C-171).

97. *Principais ações do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública 2004*. Ministério da Justiça: Senasp, jan. 2005.

projetos e na apresentação da documentação exigida. Além disso, em razão de créditos adicionais direcionados à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, o programa também sofreu cortes orçamentários dentro do Ministério da Justiça. Ressalte-se, ainda, que a Senasp, responsável pelo gerenciamento e pela execução do programa, sofre com a falta de recursos humanos e problemas de infra-estrutura. Embora essas questões não sejam particulares deste programa ou mesmo deste governo, sua persistência prejudica a consecução dos objetivos propostos e tende a comprometer a melhoria das condições de segurança no país.

De maneira geral, os avanços alcançados nesses dois anos de governo foram pequenos e lentos diante das ambições do PNSP II e dos problemas nacionais de segurança pública. No entanto, há de se reconhecer que eles se deram em um contexto conturbado, que envolve as restrições ao uso dos recursos orçamentários para a área, a falta de recursos humanos e de infra-estrutura na Senasp e a própria queda, ainda em 2003, do primeiro Secretário Nacional de Segurança Pública, um dos principais formuladores do PNSP II. Em relação à continuidade do Programa Susp, despertam preocupação os gastos em infra-estrutura para os estados que não tenham relação direta com a integração policial, tal como a aquisição de viaturas de polícia. Se, por um lado, o gasto com viaturas ajuda a suprir deficiências dos governos estaduais, por outro, reduz os recursos disponíveis para as áreas que devem ter investimento prioritário para a aplicação do PNSP II, tais como a Gestão do Conhecimento, o controle externo da polícia, a prevenção da violência, a implantação de policiamento comunitário e a formação e a valorização dos policiais. Além disso, tendo em vista a importância das ações de prevenção da violência e de policiamento comunitário para a redução da vitimização, a maior eficiência da ação policial, o controle social sobre a polícia e a melhoria das relações entre policiais e cidadãos, o caráter experimental e restrito das iniciativas existentes deve ser superado e essas ações necessitam tomar dimensão nacional. Enquanto isso não acontecer, tais experiências podem correr o risco de serem extintas sob o argumento de que dispersam os poucos recursos destinados à segurança pública sem serem capazes de trazer maiores impactos para a sociedade brasileira.

### **3 Financiamento e gasto**

Após dois anos de governo Lula, já é possível fazer uma avaliação dos gastos na área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. A análise da execução orçamentária federal nesta área considera somente as ações do Ministério da Justiça (MJ) da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM). Isso porque, embora os direitos humanos reúnam os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no Executivo Federal, os esforços para a garantia desses direitos são realizados por diferentes órgãos setoriais (previdência social, assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, cultura, trabalho e igualdade racial, entre outros) e, por esse motivo, já são acompanhados em outras seções deste periódico. Outra questão importante a ser considerada na avaliação da execução orçamentária desta área refere-se à impossibilidade de comparação entre os gastos realizados pela SEDH e pela SPM e aqueles realizados pelo MJ. As primeiras realizam ações típicas de articulação e coordenação de redes de defesa de direitos, que, embora muito importantes para a indução de ações de estados e municípios e da sociedade civil, utilizam recursos financeiros de pequena monta quando comparados com os recursos necessários para a implementação dos programas e das ações do MJ,

que envolvem a remuneração dos servidores das polícias federais e as diversas ações de investimento para a montagem de um sistema de Segurança Pública em nível nacional. Por isso, optou-se neste número por separar a análise dos gastos do MJ das duas Secretarias.

### 3.1 Ministério da Justiça

Um primeiro aspecto da análise proposta diz respeito à execução orçamentária total do órgão. Na tabela 1, é possível notar que o MJ apresentou um nível de execução alto nos dois anos, especialmente em 2004, quando gastou cerca de 95% do total de recursos orçamentários. Nesse ano, foram gastos, em termos reais, R\$ 198,8 milhões a mais que em 2003, o que representou um aumento de cerca de 5,3% no gasto do órgão. Note-se, contudo, que o MJ teve R\$ 29,8 milhões de recursos orçamentários autorizados a menos em 2004 em relação a 2003.

Outro aspecto importante é a análise dos programas do órgão. A tabela mostra que houve, em relação aos similares de 2003, aumento real de dotação orçamentária nos programas sob responsabilidade do Departamento de Polícia Federal (Combate à Criminalidade) e do Departamento da Polícia Rodoviária Federal (Segurança Pública nas Rodovias Federais), enquanto o conjunto dos demais programas teve seus recursos reduzidos. Sendo assim, a Modernização do Sistema Penitenciário, a Assistência Jurídica Integral e Gratuita e o Sistema Único de Segurança Pública contaram com menos recursos em 2004 que seus similares no ano anterior, observando quedas de 29,7%, 17,3% e 21,6%, respectivamente.

TABELA 1

#### Execução orçamentária de alguns programas selecionados do Ministério da Justiça (MJ) – 2003 e 2004

(Em milhões de reais constantes)\*

Órgão /Programas	2003			2004		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)
<b>MJ</b>	<b>4.545,4</b>	<b>4.092,5</b>	<b>90,0</b>	<b>4.515,7</b>	<b>4.291,2</b>	<b>95,0</b>
Modernização do Sistema Penitenciário	236,3	132,8	56,2	166,1	146,1	87,9
Combate à Criminalidade <sup>1</sup>	1.402,1	1.293,8	92,3	1.539,0	1.480,0	96,2
Segurança Pública nas Rodovias Federais	692,6	682,9	98,6	795,0	750,4	94,4
Sistema Único de Segurança Pública <sup>2</sup>	450,9	340,5	75,5	353,6	289,9	82,0
Assistência Jurídica Integral e Gratuita	14,5	10,6	73,2	12,0	11,3	93,9
Outros programas	1.749,0	1.631,9	93,3	1.650,0	1.613,5	97,8

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen).

Notas: <sup>1</sup>O Programa Combate à Criminalidade reúne ações que estavam nos seguintes programas em 2003: Combate ao Crime Organizado, Modernização da Polícia Federal, Programa Nacional Antidrogas e Controle do Tráfego Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras.

<sup>2</sup>Programa que reúne várias ações do Programa Segurança Cidadã de 2003.

Obs.: \*Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DI/FGV.

Apesar da queda no volume de recursos orçamentários, esses programas, à exceção do Susp, realizaram em 2004 gastos mais expressivos que no ano anterior, o que elevou consideravelmente seu desempenho orçamentário. O Susp, embora tenha gastado, em termos reais, R\$ 50,6 milhões a menos que o Programa Segurança Cidadã de 2003, também foi mais efetivo na execução dos recursos disponíveis, registrando elevação no nível de execução. Cabe observar, entretanto, que a redução dos gastos com o Susp é um paradoxo para um programa incluído entre as metas presidenciais de governo.

### 3.2 Secretarias especiais da Presidência da República

Quanto às secretarias especiais, a dotação orçamentária segue caminhos opostos. A SEDH, por exemplo, experimentou uma redução real de cerca de 44,6% nos recursos orçamentários de 2003 para 2004, enquanto a SPM obteve um aumento de 6,0% em termos reais entre um ano e outro. Em relação à execução orçamentária, a SEDH apresentou nível muito baixo em 2003 (30,4%), ano em que foi desmembrada do MJ. Embora a situação tenha sido revertida em 2004, o nível de execução registrado (66,1%) ainda foi baixo. A mesma tendência foi verificada na execução financeira da SPM, que, apesar de ter conseguido ampliar sua execução entre 2003 e 2004, ainda apresentou um baixo desempenho neste último exercício (65,3%).

TABELA 2

#### Execução orçamentária da SEDH e da SPM – 2003 e 2004

(Em milhões de reais constantes)\*

Órgão	2003			2004		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (B/A) (%)
SEDH total	137,4	41,7	30,4	96,0	63,5	66,1
SEDH	114,7	30,2	26,3	63,5	47,9	75,3
FNCA**	22,7	11,6	51,1	32,5	15,6	34,8
SPM	23,5	4,4	18,7	24,9	16,2	65,3

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Prodasen).

Obs.: \*Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DI/FGV.

\*\*Os recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) são geridos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). No entanto, o ordenador das despesas é a SEDH.

No entanto, o principal motivo para a baixa execução orçamentária parece ter sido o forte contingenciamento de recursos que atingiu, nos dois últimos exercícios, a Presidência da República e, por conseguinte, as secretarias especiais, institucionalmente vinculadas àquele órgão. Segundo revelam as informações da tabela 3, os recursos efetivamente disponíveis ao longo do exercício financeiro foram consideravelmente inferiores ao orçamento inicialmente previsto, especialmente em 2003. Considerando apenas os recursos disponíveis, observa-se que a execução financeira eleva-se muito, alcançando mais de 80% nos dois períodos. Especificamente em relação ao desempenho da SEDH, as informações são de que a execução financeira poderia ter sido mais alta se a captação de recursos pelo Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) em 2004 tivesse ocorrido com tempo hábil para a efetivação do gasto; no entanto, a arrecadação do FNCA – que, aliás, apresentou forte aumento em 2004 – concentrou-se no mês de dezembro.<sup>98</sup> Cabe esclarecer, no entanto, que os recursos captados pelo Fundo, diferentemente dos recursos ordinários do Tesouro Nacional, podem ser gastos no próximo exercício.

98. Esse aumento na arrecadação foi fruto de uma campanha nacional, lançada em novembro de 2004, para incentivar as doações privadas aos fundos para a infância e a adolescência de todo o país, e também ao FNCA.

TABELA 3

**Demonstrativo gerencial da execução do orçamento da SEDH e da SPM – 2003 e 2004**

(Em milhões de reais constantes)\*

Órgão	2003				2004			
	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível (A)	Liquidado (B)	Execução do disponível (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Recurso disponível (A)	Liquidado (B)	Execução do disponível (B/A) (%)
SEDH total	137,4	45,7	41,7	91,4	96,0	81,6	63,5	81,1
SPM	23,5	4,5	4,4	98,3	24,9	17,6	16,2	92,2

Fontes: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Prodasen), Relatório do Programa de Combate à Violência Contra a Mulher – 2003, Relatório de Atividades da SPM – 2004, Relatório de Gestão da SEDH – 2003 e esboço do Relatório de Gestão da SEDH – 2004.

Obs.: \*Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DIVFGV.

Verificando a situação dos programas, conforme a tabela 4, nota-se que na SEDH a queda de 44,6% nos recursos orçamentários totais do órgão em 2004 afetou, ainda que de forma desigual, todos os programas selecionados para fins de acompanhamento neste periódico, a não ser a Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que observou aumento real de cerca de 41,7% nos recursos orçamentários. O programa mais negativamente afetado nesta Secretaria foi o Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que viu os recursos para 2004 serem reduzidos, em termos reais, na ordem de 80,6% em relação a 2003.<sup>99</sup> Apesar da queda orçamentária, entretanto, todos os programas conseguiram superar o nível de execução do ano anterior. Registre-se, contudo, que o nível de execução dos programas selecionados ainda é bastante baixo. As exceções são o Programa Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, que utilizou 81,6% do total, e o Programa Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, que também apresentou um bom desempenho, da ordem de 86,7%.

Por fim, na SPM novos programas foram formulados em 2004, acolhendo inclusive ações que compunham o Programa Combate à Violência Contra a Mulher, único existente no ano anterior. A reprogramação da Secretaria traduz uma diversificação da atuação do órgão – o que exigiu a redução das verbas destinadas ao programa único de 2003 –, mas é de se notar que o contingenciamento de recursos comprometeu a execução orçamentária dos programas de seus programas, que, em média, não superaram dois terços dos recursos inicialmente previstos.

99. É importante observar, contudo, que no programa Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente foi incluída, por meio de emenda parlamentar, a ação “Construção, reforma e ampliação de Centros de Reabilitação de Menor Infrator” (sic), que aportou mais R\$ 15,5 milhões para a área do adolescente em conflito com a lei.

TABELA 4

**Execução orçamentária de alguns programas selecionados da SEDH e SPM – 2003 e 2004**

(Em milhões de reais constantes)\*

Órgão /Programas	2003			2004		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de Execução (B/A) (%)	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de Execução (B/A) (%)
<b>SEDH</b>	<b>137,4</b>	<b>38,1</b>	<b>30,4</b>	<b>96,0</b>	<b>63,5</b>	<b>66,1</b>
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência <sup>1</sup>	7,5	2,3	30,8	4,6	2,8	61,4
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolesc. <sup>2</sup>	30,9	7,3	23,6	43,8	24,9	56,8
Direitos Humanos, Direitos de Todos	11,5	4,6	39,9	9,7	5,4	55,9
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	15,8	12,0	75,9	11,9	10,3	86,7
Atendim. Socioeducativo do Adolesc. em Conflito com a Lei <sup>1</sup>	54,8	14,3	26,1	10,6	8,7	81,6
<b>SPM</b>	<b>23,5</b>	<b>4,4</b>	<b>18,7</b>	<b>24,9</b>	<b>16,2</b>	<b>65,3</b>
Combate à Violência Contra a Mulher	23,5	4,4	18,7	10,5	6,1	57,6
Gestão da Política de Gênero	-	-	-	4,8	3,7	65,8
Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho	-	-	-	3,9	1,9	49,1

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

Notas: <sup>1</sup>Em 2004, estão somados aos recursos do Programa Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência (da ordem de R\$ 3,3 milhões, dos quais R\$ 2,0 milhões foram liquidados) aqueles do Programa Nacional de Acessibilidade (da ordem de R\$ 1,3 milhão, do qual foram liquidados R\$ 862,5 mil).<sup>2</sup>Foram somados os recursos próprios da SEDH e os provenientes do FNCA.

Obs.:\*Valores de 2003 corrigidos para 2004 pela média anual do IGP-DI/FGV.

#### 4 Considerações finais

Ao fim de dois anos, a sinalização do governo para a área de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania tem sido ambígua diante da expectativa existente na sociedade.

Por um lado, assistiu-se nesse período a um esforço considerável no sentido de criar instituições e produzir novos instrumentos legais e políticos que dão mais visibilidade para a área, possibilitando atuar de forma cada vez mais articulada na promoção dos direitos humanos de grupos sociais historicamente sujeitos a violações, como as crianças e os adolescentes, as mulheres, os afrodescendentes, as pessoas com deficiência, os idosos, os trabalhadores submetidos ao trabalho escravo, entre outros. Há de se considerar ainda duas conseqüências importantes dessa atuação do governo: em primeiro lugar, o fato de que ela cria novos espaços de negociação e fomenta a mobilização social no sentido de cobrar do Estado brasileiro as respostas aos compromissos legais e institucionais assumidos; em segundo, o fato de que o próprio governo se vê instado a dar publicidade a essa atuação e aos seus resultados e, com isso, crescem as possibilidades de acompanhamento e controle por parte da sociedade organizada.<sup>100</sup>

Por outro lado, no entanto, a sinalização em termos de gastos tem sido contrária às expectativas geradas pelas ações de cunho institucional e político. Primeiro, porque vários programas de governo importantes, como o Susp, por exemplo, tiveram seus recursos reduzidos no orçamento elaborado para 2004, em relação ao orçamento aprovado no governo anterior. Segundo, porque a atual metodologia do Ministério do Planejamento de alocar recursos em razão do histórico de gastos em exercícios anteriores não é condizente com a demanda crescente por ações de promoção e defesa de direitos humanos. Finalmente, é importante chamar atenção para as conseqüências negativas do contingenciamento de recursos na área, que vem afetando a capacidade dos gestores dos programas no desenvolvimento pleno das atividades planejadas.