

Federalismo, institucionalização de políticas de direitos humanos e atuação do sistema de justiça criminal no Brasil pós-democratização

Investigação em andamento

GT 24: Violência, democracia e segurança. Defesa e promoção de direitos.

Lígia Mori Madeira
PPG em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Resumo

A pesquisa busca compreender o papel dos arranjos federativos na institucionalização e implementação de políticas de direitos humanos por atores do sistema de justiça criminal brasileiro pós-democratização. No plano federal, a volta à democracia levou à criação de estruturas institucionais de promoção de direitos humanos, como a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, responsável por políticas voltadas aos principais grupos sociais vulneráveis no país. Apesar da criação institucional, perduram graves violações de direitos humanos, tendo, muitas vezes, como autores os próprios agentes estatais, especialmente ligados à área de segurança pública. A pesquisa busca investigar a efetividade de políticas e programas de proteção a direitos humanos desenvolvidos pelo Poder Executivo Federal e implementados por estados e municípios. Em termos metodológicos, pesquisa documental e legislativa, realização e análise de entrevistas com gestores e atores da segurança pública, bem como levantamento de dados quantitativos são responsáveis pela realização de um estudo quanti-qualitativo. Como principais achados, percebe-se a grande dificuldade dos entes subnacionais em implementar políticas públicas de direitos humanos na área de segurança pública, dados os legados autoritários persistentes, especialmente nas instituições policiais. Soma-se a isso o avanço da criminalidade violenta que reforça discursos punitivistas e de violação de direitos humanos

Palavras-chave: políticas públicas de direitos humanos, segurança pública, federalismo.

Introdução

O objetivo desta pesquisa é compreender o papel dos arranjos federais na institucionalização e implementação de políticas de direitos humanos no Brasil.

O Brasil tem um sistema federativo com três entes autônomos. No entanto, desde meados dos anos 1990, há uma tendência centralizadora no modelo brasileiro, combinando a produção de políticas públicas em nível federal, deixando a implementação de tais políticas para os estados e municípios. No nível federal, o retorno à democracia, levou à criação de estruturas institucionais para a promoção dos direitos humanos, tais como a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, responsável por uma série de políticas destinadas aos grupos sociais mais vulneráveis do país.

Apesar da criação institucional, graves violações dos direitos humanos perduram, tendo, muitas vezes, como autores os próprios agentes do Estado, especialmente aqueles relacionados à segurança pública.

A pesquisa busca investigar a adesão de estados e municípios a programas e políticas federais, através de Convênios com a SEDH e outros órgãos do governo federal, responsáveis pela formulação de políticas de direitos humanos. Nesse sentido, direitos humanos aqui são compreendidos ora como

um setor de políticas públicas, ora como uma demanda transversal a outros setores de políticas públicas, como segurança, educação, saúde e assistência social.

Em termos metodológicos, a pesquisa foi realizada a partir de análise documental e legislativa, sendo os dados de convênios e ações de direitos humanos financiados pelo governo federal obtidos junto ao Portal da Transparência. Os dados foram analisados com o auxílio do software NVivo de análise qualitativa.

1 Federalismo, descentralização e políticas públicas de direitos humanos

A Constituição de 1988 estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea, introduzindo a figura dos municípios como entes autônomos (Cavalcante, 2011, p. 1786). A descentralização foi um tema central da agenda da democratização brasileira nos anos 1980, em reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal durante os governos militares.

No Brasil, o termo descentralização costuma descrever: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental (Almeida, 2005, p. 30).

Tendo em conta a natureza das relações intergovernamentais, pode-se conceituar dois tipos de federalismo: o federalismo centralizado, em que estados e governos locais se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais e predomínio nos processos de decisão e controle dos recursos financeiros; e o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, mantendo a autonomia decisória e a capacidade de autofinanciamento das unidades subnacionais (Almeida, 2005, p. 31).

A história recente do federalismo brasileiro dá conta, em primeiro lugar, de um movimento descentralizador, a partir do final da década de 1980:

No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instancias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal (Almeida, 2005, p. 32).

No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990 inicia-se um processo, comandado pelo governo federal, de restrição e controle sobre a autonomia na definição de despesas e alocação de recursos por parte dos governos subnacionais. Tal movimento de coordenação, hoje debatido em termos de recentralização, atingiu especialmente as políticas sociais, em áreas como a saúde, em que o governo federal passou a estar no centro do arranjo cooperativo, detendo o controle do processo decisório, definindo o formato da cooperação e a destinação dos recursos transferidos, deixando aos municípios a execução e gestão de uma política definida no plano federal; na educação, em que a criação de um fundo de financiamento federal (FUNDEF) resultou em grande influência do governo federal sobre a municipalização do ensino fundamental; e na assistência, cuja criação, mais recentemente, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também implicou em maior ativismo do governo federal e menor autonomia para os municípios (Almeida, 2005, p. 38).

Identifica-se nas áreas de saúde, educação e assistência social sinais positivos no sentido da reestruturação da gestão governamental e da experimentação de novas instituições, especialmente no âmbito da municipalização dos serviços sociais [...] (Ribeiro, 2009, p. 824).

Enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema re-introduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal (Almeida, 2005, p.38).

Segundo Arretche (2004, p. 20), “a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. [...] Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social”.

A trajetória do federalismo brasileiro pós-redemocratização demonstra variações na capacidade de coordenação federativa das políticas sociais, sendo a partir do governo FHC que a capacidade de indução das decisões dos governos locais por parte do governo federal se ampliou.

Arretche (2004, p. 24) aponta que nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos cumpriu esse papel, pela redução da margem de escolha dos governos subnacionais, obrigando a adoção do comportamento esperado pelo governo federal.

As políticas implementadas pelos governos locais são de dois tipos: políticas reguladas, nas quais a legislação federal define a estrutura nacional e a Constituição destina os recursos dos governos locais; e não regulada, em que o governo local é muito menos regulado pela legislação federal (Cavalcanti, 2011, p. 1787).

No Brasil atual, o governo federal tem sido “o protagonista da coordenação federativa, em função de sua posição estratégica em relação aos governos subnacionais e do papel de financiador e normatizador. [...] Entretanto, o grau de importância do governo federal varia significativamente, haja vista que pode atuar de facilitador do diálogo entre os governos subnacionais a responsável exclusivo de algumas áreas da ação estatal” (Cavalcanti, 2011, p. 1788).

Para que a implementação se efetive, é necessária a criação de estruturas de incentivos e constrangimentos que induzam a participação dos governos subnacionais dentro de um processo de negociação e adesão voluntária. Para compreender esses processos é necessário conhecer o desenho da política e as escolhas e instituições políticas que moldam as opções de formulação e implementação, bem como os antecedentes e fatores conjunturais que moldam as decisões. Nesse aspecto, ações individuais tem um grande peso dentro de estruturas institucionais que condicionam incentivos e constrangimentos (Cavalcanti, 2011, p. 1793-1795).

Arretche sustenta que a distinção entre quem formula e quem executa as políticas públicas permite compreender que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante no gasto público e na provisão dos serviços, suas decisões tributárias são largamente afetadas pela regulação federal (Arretche, 2010, p. 589). “Uma adequada interpretação de políticas em que a execução de políticas é descentralizada requer o emprego da distinção conceitual entre responsabilidade pela execução de políticas públicas (policy making) e a autoridade para tomar decisões sobre estas mesmas políticas (policy decision-making) (Arretche, 2010, p. 596).

Arretche demonstra que o emprego de recursos institucionais da União para regular a execução descentralizada de uma dada política a converte em uma política regulada, sendo essa estratégia uma

possibilidade para qualquer área de política pública, tendo-se em conta as características do federalismo brasileiro (2010, p. 604).

A discussão sobre o federalismo no Brasil e seus padrões de descentralização é comum para determinadas áreas de políticas públicas, como vimos acima. Em outras áreas, embora haja um esforço, como veremos a seguir, para a reprodução de um modelo em que governo federal atue como coordenador de ações e políticas que são implementadas por entes subnacionais, a efetividade desse processo ainda é reduzida.

Tal exemplo pode ser encontrado na área de segurança pública no Brasil, cuja competência estadual definida constitucionalmente ainda atua como uma barreira para a implementação de um desenho de política que tem na União a formulação e nos estados e municípios os atores da implementação (estes a partir de ações preventivas, aqueles a partir das ações repressivas, executadas pelas polícias). O modelo de sistema, criado também para a área da segurança, é o de mais difícil implementação.

Se em áreas como a segurança pública o padrão do federalismo brasileiro de políticas reguladas não consegue se efetivar por completo, em outras áreas a prevalência é efetivamente de políticas não reguladas. Grande parte das áreas que desenvolvem ações de direitos humanos no Brasil, incluindo a própria Secretaria Especial de Direitos Humanos atuam dessa forma.

O panorama contextual e a análise empírica demonstrarão essa realidade.

2 Proteção a direitos humanos no Brasil: história e instituições

A causa de direitos humanos no Brasil foi constituída sob a égide da ditadura militar, tendo como marca a luta contra o regime autoritário e suas frequentes violações às garantias fundamentais.

Com o retorno à democracia a causa vai assumindo, paulatinamente, um viés de causa de Estado. No entanto, o processo de institucionalização da causa de direitos humanos como uma causa de Estado não recebeu, por parte da sociedade, uma relevância unânime. Se durante o regime militar a luta por direitos humanos chamava a atenção de grupos de defesa de direitos humanos para a tortura e assassinatos de dissidentes e presos políticos, a eclosão, durante o processo democratizante, de altas taxas de criminalidade levou ao reforço de uma visão conservadora, defensora da máxima “direitos humanos é coisa para bandidos”:

“Nos anos 60 e 70 a violência arbitrária do Estado e o desrespeito às garantias fundamentais fez com que indivíduos e grupos se voltassem contra o regime autoritário em nome da defesa dos direitos humanos. As primeiras comissões de direitos humanos foram instituídas a partir da década de 70 e chamaram a atenção para a tortura e os assassinatos de dissidentes e presos políticos, revelando as condições gritantes das prisões brasileiras. Nos anos 80 e 90, entretanto, o aumento da criminalidade e da insegurança, agora sob o regime democrático, levou indivíduos e coletividades a se voltarem contra a defesa dos direitos humanos, os quais alegavam que tais direitos serviam mais aos criminosos e aos delinquentes do que às vítimas” (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997, p. 121).

A demora na entrada de direitos na agenda política nacional dá-se justamente em função de que “temas de direitos humanos suscitavam reações depreciativas, frequentemente associadas, pela opinião pública, à defesa dos direitos de bandidos, à utopia de militantes que imaginavam uma sociedade despida de violência e graves violações de direitos humanos ou ainda à sede de vingança por parte de quem havia sido perseguido durante a ditadura militar (Adorno, 2010, p. 5).

Apesar da Constituição Federal de 1988 constituir-se no marco legal originário para tal processo, é em 1996, com a edição do I Plano Nacional de Direitos Humanos, e no ano seguinte, com a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, no Ministério da Justiça, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que a temática assume efetivamente uma grande relevância no cenário nacional.

Elaborado incorporando contribuições de organizações não governamentais e após um ciclo de seminários regionais em seis capitais brasileiras, foi o primeiro programa de proteção aos direitos humanos na América Latina e o terceiro no mundo (Pinheiro e Mesquita Neto, 1997a, p. 117).

Vale destacar que a nova política de direitos humanos é definida com base na consonância do que é determinado pelos organismos internacionais. Podemos ver a criação do PNDH como um reflexo das recomendações da Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena. Sobre este paradigma de sensibilização governamental pela causa de direitos humanos, nos diz Cançado Trindade (1997, p. 175):

“A responsabilidade *primária* pela observância dos direitos humanos recai nos Estados, e os próprios tratados de direitos humanos atribuem importantes funções de proteção aos Estados. Ao ratificarem tais tratados, os Estados Partes contraem a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos”.

O conceito de direitos humanos assumido pelo primeiro PNDH reconhece o papel e a obrigação do Estado como órgão promotor dos direitos humanos, bem como a universalidade e indivisibilidade de tais direitos. A adoção de um conceito largo de direitos humanos, que engloba direitos civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais, pelo governo brasileiro reforça perspectivas defendidas por organismos de direitos humanos, dando um caráter universalista e internacional à causa. (Pinheiro e Mesquita Neto, 1997a, p. 123).

Em termos de conteúdo, o I PNDH privilegiou os direitos civis, com foco no combate às injustiças, ao arbítrio e à impunidade dos encarregados da aplicação da lei. “O Programa cuidou da proteção do direito à vida, do tratamento igualitário das leis – “direitos humanos para todos” -, dos direitos de crianças e adolescentes, das mulheres, da população negra, das sociedades indígenas, dos estrangeiros, refugiados e migrantes, e das pessoas portadoras de deficiência” (Adorno, 2010, p. 11).

Não houve referência aos direitos à livre orientação sexual e identidades de gênero, tendo sido privilegiada a preocupação com a redução da violência e do crime através de medidas ligadas à segurança pública. Dentre essas medidas destacam-se a transferência de julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares para a justiça comum, a tipificação do crime de tortura, a criminalização do porte ilegal de armas e a criação do Estatuto dos Refugiados.

A montagem da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 1997, no Ministério da Justiça, para coordenar e monitorar a execução do Programa, como parte da construção das estruturas governamentais foi imprescindível para o início da implementação da política de direitos humanos no Brasil.

Ainda durante o governo FHC, em seu segundo mandato, em 2002, é lançado o II PNDH, resultado da revisão e aperfeiçoamento do primeiro programa, e incorporando as recomendações da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos ocorrida em 1999 (Adorno, 2010, p. 10).

Em matéria de conteúdo o segundo Programa reforça as orientações do primeiro e amplia os direitos a serem protegidos, especialmente mencionando direitos de livre orientação e identidade de gênero, proteção dos ciganos, dando ênfase à violência intrafamiliar, combate ao trabalho infantil e forçado e a luta pela inclusão de pessoas portadoras de deficiências. Se o I PNDH privilegiou os

direitos civis e políticos, o II PNDH avança na proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais, detalhando a “proteção de direitos à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, à saúde mental, aos dependentes químicos e portadores de HIV/ AIDS, ao trabalho, ao acesso à terra, à moradia, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer” (Adorno, 2010, p. 12). Outra grande medida é a proteção dos afrodescendentes, através de medidas de ações afirmativas voltadas a reparar as históricas violações de direitos humanos dessa população, buscando promover igualdade de oportunidades e reconhecendo a existência do racismo e da discriminação racial.

2.1 A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e a “estatização” da causa

Em 1º de janeiro de 1999, a SNDH foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - SEDH, com assento nas reuniões ministeriais.

É interessante referir a opinião de Sérgio Adorno quanto às condicionantes da incorporação da causa de direitos humanos nas políticas governamentais, uma mescla entre uma conjuntura internacional favorável e a presença de atores-chave nos espaços institucionais:

“A bem da verdade, os governos civis pós-redemocratização deram início à incorporação de direitos humanos nas políticas governamentais. Todavia, foi no governo FHC que o tema entrou definitivamente para a agenda política nacional, em parte graças a uma conjuntura internacional favorável, em parte devido à presença mais destacada no governo de lideranças reconhecidas e identificadas com direitos humanos, como os ministros José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro. Ainda assim, é bom lembrar, não se pode dizer que a composição de forças e alianças de sustentação do governo FHC fosse inteiramente simpática à agenda, sobretudo quando em pauta estavam iniciativas que visassem exercer ferreo controle civil sobre as forças policiais militares, ou que pretendessem reparação diante das graves violações de direitos humanos ocorridas no curso da ditadura militar” (Adorno, 2010, p. 9).

Os governos do PT marcam uma nova fase no processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil. Se por um lado há continuidades, apontadas pela manutenção da preocupação em implementar direitos e garantias previstos constitucionalmente, por outro lado percebem-se mudanças tanto na expansão dos direitos a serem protegidos no III PNDH, com a identificação entre causas e a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, quanto na alteração do perfil dos dirigentes em postos-chave, que deixam de ser originários das áreas jurídicas, assumindo diferentes formações, cuja característica unificadora é a atuação e a militância política por excelência.

Em termos institucionais, a antiga SEDH sofre uma alteração em 2003, passando a constituir um órgão da Presidência da República, denominando-se Secretaria Especial dos Direitos Humanos, voltado à articulação e implementação de políticas públicas para a promoção e proteção dos direitos humanos. É no âmbito dessa Secretaria, comandada pelo então Ministro Paulo de Tarso Vannuchi, que surge o III Plano Nacional de Direitos Humanos, o plano de direitos humanos que mais reações sofreu ao longo do período democrático brasileiro.

Sergio Adorno apresenta uma análise muito completa da conjuntura dessas reações, demonstrando tanto a fragilidade do debate e o retorno de perspectivas conservadoras e críticas, quando se trata de trazer à baila a discussão sobre as violações de direitos humanos e a responsabilização de seus agentes durante a ditadura militar, quanto à partidarização de algumas questões, cuja defesa e

proteção é originária da própria montagem e processo de luta do Partido dos Trabalhadores (Adorno, 2010).

No que se refere ao conteúdo, apesar de o III PNDH ampliar o rol de direitos e incorporar demandas oriundas das conferências ocorridas ao longo do período, percebe-se a continuidade e o aprofundamento da preocupação com direitos civis e sociais. A inovação do plano aparece no resguardo das liberdades individuais, ao propor a descriminalização do aborto, a união civil de pessoas do mesmo sexo, o direito de adoção por casais homoafetivos e a efetivação da laicidade do Estado.

Mas é nas feridas abertas pelo regime autoritário, com a proposição da Comissão Nacional de Verdade, que o plano suscitou, por um lado, críticas dos setores tradicionais da sociedade, mas por outro lado, a sensação de conquista por parte de toda uma grande parcela da sociedade que via o retorno à democracia incompleto sem um tratamento dessas questões.

Após a edição do PNDH-3 há, em 2010, outra modificação no status da secretaria, que se transforma em órgão essencial da Presidência, passando a ser denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Tendo uma institucionalização muito recente, é interessante perceber o quanto a trajetória e as ações da secretaria de direitos humanos se modificam com a passagem de diferentes secretários. Durante a gestão do Professor Paulo Sérgio Pinheiro, ainda no governo FHC, as ações da secretaria pautaram-se pela temática da violência e dos abusos cometidos por atores da área de segurança pública, eis que a trajetória do secretário fora construída na Universidade de São Paulo, no Núcleo de Estudos da Violência. A passagem do secretário Paulo Vannucchi determina uma mudança nas ações e no próprio Plano Nacional de Direitos Humanos, que passa a ter uma preocupação muito mais forte na temática do passado autoritário e das violações de direitos humanos cometidas contra os grupos de combate ao regime militar. Atualmente na secretaria, a ministra Maria do Rosário tem uma trajetória marcada pela luta pelos direitos de crianças e adolescentes, verificando-se mais uma vez uma inflexão das ações da secretaria rumo a essa problemática.

2.1.1 A atuação da SEDH: estrutura e eixos prioritários

A Secretária de Estado de Direitos Humanos tem como fim o respeito e a garantia aos direitos das pessoas, especialmente dos grupos sociais vulneráveis. Dentre as principais atribuições da SDH/PR estão: a proposição de políticas e diretrizes que orientem a promoção dos direitos humanos, criando ou apoiando projetos, programas e ações com tal finalidade; a articulação de parcerias com os poderes Legislativo e Judiciário, com os estados e municípios, com a sociedade civil e com organizações internacionais para trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos; a coordenação da Política Nacional de Direitos Humanos segundo as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos; o recebimento e encaminhamento de informações e denúncias de violações de direitos da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis e Transexuais e de todos os grupos sociais vulneráveis.

A atuação da SEDH centra-se na proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, público LGBT. São também focos centrais da atuação da Secretaria aspectos vinculados ao passado e as práticas autoritárias do Estado brasileiro durante períodos ditatoriais, como o reconhecimento de mortos e desaparecidos políticos e o Direito à verdade e à memória. Podemos estabelecer que a causa de direitos humanos no Brasil atual está centrada na proteção desses grupos e dessas violações.

A SEDH atua também no combate às violações de direitos humanos, especialmente a tortura e o abuso sexual de crianças e adolescentes, e ao trabalho escravo. Por fim, é parte das ações da Secretaria a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela Hanseníase.

A Secretária está organizada administrativamente em sete conselhos. Todos eles são órgãos colegiados e integrantes da estrutura regimental da Secretaria:

1. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH: Conselho tem por principal atribuição receber denúncias e investigar, em conjunto com as autoridades competentes locais, violações de direitos humanos de especial gravidade com abrangência nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas à defesa dos direitos humanos, massacres, abusos praticados por operações das polícias.
2. Conselho Nacional de Direitos do Idoso – CNDI: tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), bem como acompanhar e avaliar a sua execução.
3. Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT: tem por finalidade formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT. O eixo central da atuação no combate às violações desse grupo social é o Programa Brasil Sem Homofobia, que busca o reconhecimento e a reparação da cidadania da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, que sofre com o preconceito e a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, além de outros como de raça, etnia, gênero, idade, deficiências, credo religioso ou opinião política.
4. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA: criada em 2003, a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDC implementa as seguintes políticas: *Pró-Sinase – Programa de implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*: promove a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço a Comunidade); a construção, reforma, equipagem das unidades de internação e semiliberdade; apoio a programas de atendimento em unidades de internação (atenção à saúde integral, articulada ao SUS, adequação e implantação do PROEJA, articulado aos CEFETs, criação de salas multimídia e biblioteca nas escolas, desenvolvimento de projetos de economia solidária em incubadoras sociais, implantação de programas culturais e esportivos e apoio a projetos com recorte de gênero e étnico-racial); implantação de núcleos nas Defensorias Públicas/Apoio a Centros de Defesa; inclusão prioritária dos adolescentes de 15 a 17 anos no Bolsa Família e dos egressos no “Programa da Juventude”; e implantação de centros de formação/cursos de especialização; *Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*: realiza apoio às redes e comitês de enfrentamento da violência sexual e pela promoção de campanhas de sensibilização e mobilização. A área atua, ainda, na gestão do Disque Denúncia Nacional – Disque 100; serviço de recebimento, encaminhamento e monitoramento de denúncias de violência contra crianças e adolescentes, implementado por meio da parceria com a Petrobrás e o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria); *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAM*: tem por objetivo preservar a vida das crianças e dos adolescentes ameaçados de morte, com ênfase na proteção integral e na convivência familiar. A identificação da ameaça e a inclusão no PPCAM é realizada por meio do Poder Judiciário, dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público, caracterizados como “Portas de Entrada”, sendo estas instituições também responsáveis pela fiscalização e aplicação da garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes; *Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA*: É um

sistema nacional de registro e tratamento de informação sobre a promoção e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90). Entre outras ações, coleta informações de violações de direitos de crianças e adolescentes, propicia o enquadramento objetivo da situação, indica o encaminhamento mais adequado para que o direito seja ressarcido e assegurado e gera estatísticas que permitem visualizar um panorama do município; *Sistema de Garantia de Direitos*: compreendem este Sistema prioritariamente, os seguintes eixos - eixo da Defesa dos Direitos Humanos, com órgãos públicos judiciais e o ministério público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, defensorias públicas, advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados, polícias, conselhos tutelares, ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social; eixo da Promoção dos Direitos – com serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas; eixo do Controle e Efetivação do Direito, realizado através de instâncias públicas colegiadas próprias, tais como conselhos dos direitos de crianças e adolescente, conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas e os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Além disso de forma geral, o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

5. Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE: elevada ao status de Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência em 2010, compete: coordenar e supervisionar a elaboração dos planos, programas e projetos que compõem a política nacional de inclusão da pessoa com deficiência, bem como propor providências necessárias à sua completa implantação e ao seu adequado desenvolvimento; apoiar e promover programas de formação de agentes públicos e recursos humanos em acessibilidade e tecnologia assistiva, fomentando o desenvolvimento de estudos e pesquisas nesse campo de conhecimento; cooperar com Estados, Distrito Federal e Municípios para a elaboração de estudos e diagnósticos sobre a situação da acessibilidade arquitetônica, urbanística, de transporte, comunicação e informação e tecnologia assistiva; fomentar e apoiar a especialização e a formação continuada dos atores e parceiros na execução da Política Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência; orientar e monitorar o desenvolvimento das normas e diretrizes para acessibilidade; supervisionar os trabalhos do Comitê de Ajudas Técnicas; e assistir a Secretária de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência em suas atribuições.
6. Conselho Nacional de Mortos de Desaparecidos – CEMDP: o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade no desaparecimento forçado de 136 pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. Criou-se uma Comissão Especial com as seguintes atribuições: proceder ao reconhecimento de pessoas desaparecidas, não relacionadas em lei, e que, por terem participado ou por terem sido acusadas de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, tenham falecido, por causa não naturais, em dependências policiais ou assemelhadas; localizar corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositados. Em 2004 foram ampliados os critérios de reconhecimento, contemplando as vítimas de manifestações públicas ou de conflitos armados com agentes do poder público, e as que tenham falecido em decorrência de suicídio

praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura.

7. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos – CNEDH: propor, monitorar e avaliar políticas públicas para o cumprimento do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. É parte das ações de educação a criação da Rede dos Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça das Universidades Brasileiras, com o objetivo de fomentar o aprofundamento da institucionalização acadêmica no âmbito de pesquisas envolvendo as lutas políticas ocorridas no Brasil entre 1964/1985, especialmente com a investigação sobre a Verdade envolvendo os atos, fatos e documentos relacionados às lutas políticas ocorridas no Brasil no período.

8. Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE

Em relação à atuação da Secretaria em âmbito internacional, compete ao Departamento de Cooperação Internacional: realizar, monitorar e avaliar, juntamente com as áreas temáticas, acordos de cooperação com organismos internacionais, relativos aos direitos humanos, em consonância com as diretrizes do PNDH; negociar junto a países e instituições internacionais demandas de cooperação internacional em direitos humanos, e realizar o gerenciamento dos projetos decorrentes; identificar e avaliar, juntamente com as áreas temáticas da Secretaria, experiências bem sucedidas para a promoção e defesa dos direitos humanos, para fins de cooperação internacional; apoiar as áreas temáticas da Secretaria na implementação dos projetos de cooperação internacional em direitos humanos; monitorar a execução dos projetos de cooperação internacional em direitos humanos; e desenvolver os projetos de cooperação internacional, usando como linha prioritária os projetos de cooperação sul-sul.

2.2 A proteção a direitos humanos em outros espaços institucionais federais

Em paralelo à institucionalização da SEDH, outros órgãos e secretarias do governo federal tomaram os direitos humanos como tema em suas agendas. Não se constituindo como o tema prioritário, senão como um debate transversal a determinadas políticas e setores de políticas públicas, é fundamental referir o papel dos direitos humanos em estruturas como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança e do Departamento Penitenciário Nacional.

2.2.1 Segurança pública no Brasil: paradigma e instituições

O retorno à democracia faz da segurança pública um dos principais temas de debate da agenda política brasileira (Freire, 2009). Conforme já comentado, é concomitante ao período o recrudescimento dos índices de violência e criminalidade, especialmente nas grandes cidades, vitimando um público bastante específico, de jovens, negros e de classe popular.

Mas é também nesse momento em que a criminalidade voltada ao patrimônio adquire um maior peso, bem como se tem a eclosão das matrizes mais contemporâneas de criminalidade, ou seja, o recrutamento de jovens em contextos periféricos para atuar no tráfico de drogas, matriz essa responsável pelo aumento brutal dos índices de homicídios para esse grupo focalizado (Soares, 2003).

Em matéria institucional, a competência sobre a segurança pública, constitucionalmente competência dos estados, passa por um debate tanto no sentido da entrada em cena dos municípios, vistos agora como responsáveis pela promoção de políticas preventivas, com foco territorial, tendo em conta o paradigma da redução de danos. É nesse momento também que a União percebe seu papel e passa a, no bojo dos processos de revisão do federalismo brasileiro já ilustrados acima, a ter na segurança pública um tema chave do ponto de vista da constituição da agenda, da formulação e da coordenação da área no país (Soares, 2006).

Reproduzindo um pouco o contexto descrito para a SEDH, é a partir do governo Fernando Henrique Cardoso que se inicia a institucionalização de estruturas de segurança pública no governo federal, citando-se a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997, bem como do 1º Plano Nacional de Segurança Pública, e o desenho de um Sistema Único de Segurança Pública, nos moldes das políticas de saúde. Em matéria de política penitenciária, é o Departamento Penitenciário Nacional quem estabelece as diretrizes dessa área (Soares, 2007).

No entanto, é no governo Lula que o tema da segurança recebe maior destaque:

“A partir de 2003, aprofundou-se ainda mais a política de segurança com uma agenda que prioriza a prevenção da violência e criminalidade, os mecanismos para o financiamento de ações e projetos assim orientados e a sistematização e disseminação de experiências dos programas de prevenção, tendo sido criado, inclusive, banco de dados sobre as práticas preventivas” (Fontoura et al,).

Em 2007, com a edição do Pronasci, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, inicia-se a implementação do paradigma da segurança cidadã, reunindo repressão qualificada e políticas sociais. A política buscava prevenir a violência através da valorização e capacitação dos profissionais de segurança pública, por meio de cursos de capacitação com novas metodologias e matriz curricular, a implementação de políticas com circunscrição territorial e foco nas populações mais vulneráveis, tanto do ponto de vista da criminalização quanto da criminalidade em si (jovens vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, quanto do ponto de vista criminal – envolvidos em um sistema criminal altamente seletivo como o brasileiro) (Soares, 2007; Freire, 2009).

Outra característica da política é a implementação de modelos de policiamento comunitário. De acordo com Fontoura, “a existência de polícia comunitária pressupõe que forças policiais e cidadãos são coprodutores da segurança pública, para que possa haver menos crimes, menos medo da violência, mais responsabilização da polícia e maior respeito nas relações entre policiais e comunidade”.

Apesar de todo o esforço, veremos abaixo a grande distância entre as proposições políticas e as práticas efetivas na área da segurança pública brasileira (Sapori, 2011). Por ora, é importante referir o quanto a não alteração das estruturas policiais, vigentes com um mesmo modelo desde o período da ditadura militar, e a manutenção de um campo de controle do crime com atores com posições divergentes faz da área a responsável pelas maiores violações de direitos humanos no Brasil contemporâneo.

2.2.2 Outros espaços

Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)

A secretaria é o órgão responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, com vistas à promoção da igualdade, promovendo o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

No caso da SEPM, tendo as mulheres como público-alvo das ações, os convênios tratam da promoção de políticas e programas para mulheres vítimas de violência, doméstica, sexual, tráfico de pessoas, até ações voltadas à inserção produtiva à educação em direitos humanos.

Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)

A secretaria é responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial; formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância; acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica.

3 Violações de direitos humanos e a dificuldade na implementação de políticas públicas no Brasil

Como pudemos ver, o Brasil tem implementado políticas públicas com foco na proteção a direitos humanos. Tais políticas tem sido formuladas a partir da participação social, através de conferencias realizadas periodicamente. Em 2008, realizou-se conferências que envolviam a questão de Direitos Humanos, as quais debateram questões sobre desigualdade e universalização de direitos; violência, segurança pública e acesso à justiça; pacto federativo e responsabilidades dos poderes públicos; educação em direitos humanos; relação Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; e direito à memória e à verdade. Durante a conferência, foram aprovadas 36 diretrizes e 700 resoluções.

Entretanto, tais políticas e ações ainda não demonstram os resultados esperados.

Como exemplos na persistência de violações podemos citar os seguintes eixos:

- a) Violações de direitos humanos durante a ditadura militar e necessidade de responsabilização dos agentes públicos

No que tange à anistia e a responsabilização de agentes violadores de direitos humanos durante a ditadura militar, em julho de 2008, a Comissão de Anistia, do Ministério da Justiça (MJ), organizou audiência pública intitulada “Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante estado de exceção no Brasil”. Tal audiência buscava responsabilizar os agentes que violaram os direitos humanos durante a ditadura no Brasil, através da discussão sobre a *justiça de transição*, amparada por decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e resoluções da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que a Lei da Anistia brasileira não tinha validade jurídica.

Em maio de 2012, criou-se a Comissão Nacional da Verdade, com mandato para investigar violações dos direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988. No decorrer do ano, foram realizadas investigações com base em registros, bem como audiências para colher testemunhos. Entretanto, o fato de algumas audiências terem transcorrido em segredo suscitou preocupações. O estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade levou à criação de diversas comissões da verdade em âmbito estadual, como nos estados de Pernambuco, do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Contudo, persistiram os temores sobre a capacidade de o Brasil enfrentar a impunidade por crimes contra a humanidade enquanto a Lei da Anistia de 1979 estiver em vigor.

Procuradores federais iniciaram ações penais contra integrantes dos serviços de segurança acusados de sequestro durante os governos militares (1964-1985). Os procuradores argumentaram que tais crimes são "contínuos", ou seja, ainda perduram; portanto, não estão cobertos pela Lei da Anistia. Estas discussões também se deram em 2008, sob o argumento de que estes crimes não poderiam ser considerados políticos, mas sim, crimes comuns, como tortura, o qual é imprescritível.

- b) Violações de direitos de defensores de direitos humanos

Informe de 2013 mostrou que o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos ainda apresentava problemas em sua implementação, a proteção aos defensores era inconsistente. Como consequência, defensoras e defensores dos direitos humanos foram submetidos a

ameaças e intimidações em consequência direta de seu trabalho. Os que desafiavam interesses econômicos e políticos escusos corriam maior perigo.

c) Violações de direitos de povos tradicionais: indígenas e remanescentes de quilombos

Sobre os povos indígenas, mostra-se um cenário precário, onde falta atendimento médico nas aldeias e nos postos de saúde; medicamentos e transporte para doentes, gestantes e equipe médica; pessoal qualificado; instalações adequadas nos centros de atendimento, nos ambulatórios e nas Casas de Assistência à Saúde Indígena (Casi). Diante desta situação, formou-se através de lideranças indígenas, membros do Ministério da Saúde, Funasa, Fundação Nacional do Índio (Funai) e outros órgãos do governo, um grupo de trabalho, o qual apresentou propostas que foram debatidas em reuniões e seminário regionais. Entre as propostas apresentadas, destaca-se a de criação da Secretaria Especial de Atenção à Saúde Indígena, sugerida pela comunidade indígena nas quatro Conferências Nacionais de Saúde dos Povos Indígenas, com a finalidade de trazer a responsabilidade da saúde dos índios para o Ministério da Saúde, deixando assim de ser competência da Funasa. Apesar do apoio à proposta por diversos atores governamentais, indígenas e da sociedade civil, esta ainda não se concretizou.

No que tange aos direitos territoriais, em 2008, as ações governamentais de demarcação administrativa de terra indígenas em várias regiões do país apresentaram resultados bem aquém do previsto, regularizando seis terras, entretanto o total previsto era de 41. Além das regularizações, outra questão que envolve as terras são as disputas e os conflitos por sua posse. Comunidades quilombolas que lutam por seus direitos constitucionais à terra continuaram a sofrer violências e ameaças de remoção forçada da parte de pistoleiros contratados por proprietários de terras.

d) Violações do direito à moradia

No que se refere ao direito à moradia, o informe de 2013 demonstra que, em 2012, criaram-se projetos de infraestrutura urbana, muitos deles em preparação para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016, os quais resultaram na remoção forçada de diversas comunidades em todo o Brasil. As remoções foram realizadas sem que os moradores fossem informados de modo completo e oportuno sobre as propostas governamentais que afetariam suas comunidades. As autoridades tampouco estabeleceram um processo genuíno de negociação com as comunidades para estudar alternativas à remoção e, quando necessário, para oferecer a devida indenização compensatória ou moradias alternativas adequadas na mesma área. Em vez disso, as famílias foram levadas para áreas distantes em moradias inadequadas, geralmente com limitação de acesso a serviços básicos, em locais com graves problemas de segurança.

e) Violações dos direitos das mulheres

Sobre o direito das mulheres, principalmente no que se refere aos direitos sexuais e reprodutivos, o informe 2013 menciona que “em março, o Superior Tribunal de Justiça absolveu um homem acusado de estuprar três meninas de 12 anos, argumentando que elas seriam ‘trabalhadoras do sexo’. A decisão, que suscitou condenação nacional e internacional, foi anulada, em agosto, pelo mesmo tribunal”. Neste sentido, observa-se que tais direitos permanecem ameaçados.

f) Violações na área da segurança pública

No tocante à segurança pública, esta é a área no Brasil que mais carece de intervenções, uma vez que é a área em que se encontram as maiores violações de direitos humanos.

Em primeiro lugar, a estrutura das instituições policiais e o fato de a polícia ostensiva e preventiva continuar militarizada resultam em atuações desconexas, alto grau de impunidade e manutenções autoritárias.

A divisão de tarefas entre os órgãos policiais não tem se mostrado eficiente: “em geral, a PM não respeita a cena do crime, a PC não investe em investigação e os inquéritos policiais tornam-se pouco qualificados, o que faz com que o percentual de crimes não esclarecidos seja inaceitavelmente alto no Brasil”. (fonte)

Outro problema grave é a manutenção do uso de violência pela polícia: “a evolução da violência policial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro nos últimos anos pode ser avaliada por meio dos números relativos aos casos de resistência seguida de morte e autos de resistência, divulgados periodicamente pelos respectivos governos estaduais” (incluir fonte). “Ambos os estados são indiscutivelmente referências importantes nos temas da violência, da criminalidade e da ação policial, não somente por terem se tornado espelhos da problemática da segurança pública no país, devido ao espaço por eles ocupado na mídia, mas também, devido aos números da violência que apresentam”. (incluir fonte)

Apesar dos avanços obtidos com as ações e políticas implementadas na área de segurança pública, como a queda no número de mortes, geralmente decorrente de ações de segurança pública locais, os estados, continuaram a adotar práticas policiais repressivas e discriminatórias para enfrentar a violência criminal armada. Sendo que tais práticas mataram dezenas de milhares de pessoas. Jovens negros do sexo masculino constituíam um número desproporcional dessas vítimas, sobretudo no Norte e Nordeste do país.

Membros das polícias continuaram envolvidos com atividades corruptas, violentas e criminosas. No Rio de Janeiro, apesar de alguns avanços no provimento da segurança pública, as milícias (grupos criminosos formados, em parte, por agentes da lei ainda ativos ou que já deixaram a função) continuaram a dominar muitas favelas da cidade.

Ainda, segundo o informe 2013, a incidência de crimes violentos permaneceu alta. Muitas vezes, a resposta das autoridades envolveu força excessiva e torturas. Jovens negros ainda constituem uma parte desproporcional das vítimas de homicídio. Houve denúncias de torturas e maus-tratos no sistema carcerário, que se caracterizou por condições cruéis, desumanas e degradantes.

Segundo o informe (incluir fonte), “em julho, o Subcomitê da ONU para Prevenção da Tortura manifestou preocupação com a prática generalizada da tortura e com o fato de as autoridades não assegurarem a realização de investigações e de processos judiciais efetivos. A fim de combater e prevenir a tortura, as autoridades federais e algumas autoridades estaduais recorreram a iniciativas como o Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura. No entanto, grupos de direitos humanos manifestaram preocupação com uma alteração feita na lei para permitir que a Presidência da República tenha exclusividade na seleção dos integrantes do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Considera-se que tal disposição possa estar em conflito com o Protocolo Facultativo da ONU e com os Princípios relativos ao Estatuto das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos ('Princípios de Paris')”.

Apesar de receber elogios do Subcomitê da ONU para a Prevenção da Tortura pela independência de sua estrutura e por seus critérios de seleção, bem como por seu mandato, o mecanismo estadual do Rio de Janeiro, entretanto, temia-se, que não estivesse recebendo integralmente seus recursos. No que se refere à proteção de pessoas ameaçadas, em 2008, estruturou-se um programa que realizou programas nas áreas de proteção a testemunhas, assistência a vítimas de crimes, proteção a defensores de direitos humanos e proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Ainda que essa solução tenha se mostrado exitosa e merecedora de continuidade, sua fragilidade e limites, no que se refere à capacidade de ampliação do modelo, se mostram evidentes.

Por fim, o número de pessoas encarceradas continuou a aumentar. Um déficit de mais de 200 mil vagas no sistema carcerário implica em condições cruéis, desumanas e degradantes extremamente frequentes. A realidade do sistema carcerário brasileiro é de celas fétidas, superlotadas e inseguras. Houve denúncias de casos de mulheres e menores detidos nas mesmas unidades que os homens. Houve vários relatos de tortura, tais como sufocamento com sacola plástica, espancamentos e choques elétricos. A maioria dessas denúncias envolvia policiais militares do estado”.

4 Políticas e programas de direitos humano no Brasil: arranjos entre as entidades subnacionais

Tendo em vista o panorama descrito acima, da institucionalização de políticas de direitos humanos pelos entes do governo federal e o desenho atual do federalismo brasileiro e sua tendência coordenadora, o objetivo da análise é conhecer as ações em curso entre as entidades federais e entes subnacionais, como estados e municípios e organismos da sociedade civil, buscando verificar quais os tipos de programas e políticas de direitos humanos implementados, quais as temáticas mais encontradas, se há prevalência de alguns tipos de temáticas em determinadas regiões do país.

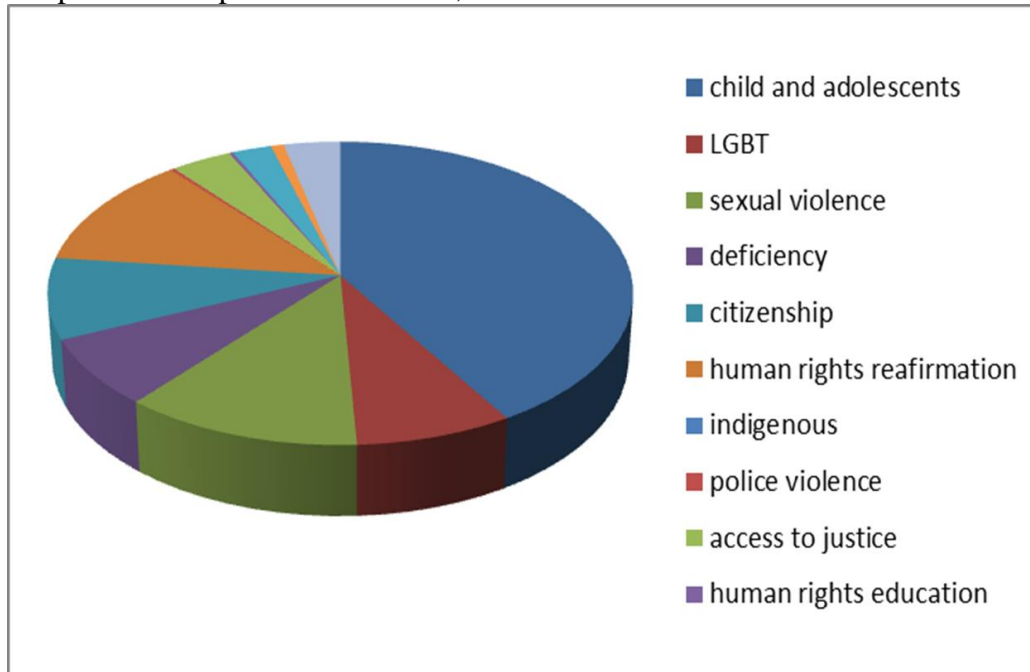
A pesquisa foi construída a partir de dados sobre os convênios da União no Portal da Transparência, selecionados pelo termo direitos humanos. Os dados foram analisados com o uso do software NVivo, de análise qualitativa. Passamos então à análise.

A União realizou 405 convênios com entes subnacionais e entidades da sociedade civil entre os anos de 2009 e 2012. A distribuição dos convênios por estados encontra-se no quadro abaixo:

Distribuição de convênios por regiões e estados, 2009-2012

Region	States	N covenants	IDH 2005	Homicides/ 100.000 inhabit 2010
North	AC	1	0,761	19,6
	AM	13	0,78	30,6
	AP	3	0,78	38,7
	PA	15	0,755	45,9
	RO	4	0,776	34,6
	RR	0	0,75	27,3
	TO	6	0,756	22,5
Northwest	AL	5	0,677	66,8
	BA	25	0,742	37,7
	CE	25	0,723	29,7
	MA	13	0,683	22,5
	PB	8	0,718	38,6
	PE	30	0,718	38,8
	PI	11	0,703	13,7
	RN	6	0,738	22,9
	SE	0	0,742	33,3
South	PR	35	0,82	34,4
	RS	56	0,832	19,3
	SC	12	0,84	12,9
Central-west	DF	25	0,874	34,2
	GO	11	0,8	29,4
	MS	6	0,802	25,8
	MT	14	0,796	31,7
Southeast	ES	9	0,802	50,1
	SP	34	0,833	13,9
	MG	6	0,8	18,1
	RJ	37	0,832	26,2

Convênios promovidos pela SEDH: temas, 2009-2012.



De modo a ilustrar, passamos a análise das ações desenvolvidas em três das cinco regiões do país.

Região Sudeste

Os convênios na região Sudeste tem como órgãos concedentes prioritários a SEDH, o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, a SENASP, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Entre as entidades financiadas pelos convênios há uma variação significativa nos estados. Enquanto o estado de São Paulo tem nas entidades da sociedade civil as maiores promotoras de ações, restando alguns convênios com prefeituras, o estado do Rio de Janeiro tem uma clara divisão entre convênios promovidos por organismos da sociedade civil, por secretarias estaduais, geralmente de assistência social e direitos humanos, e prefeituras. Já no caso de Minas Gerais, novamente a maior incidência é de convênios promovidos pela sociedade civil. Enquanto no Espírito Santo são as secretarias estaduais quem mais promovem ações.

As ações financiadas pela Secretaria Especial de Direitos Humanos tem como foco a implementação de ações de educação e capacitação em direitos humanos, programas voltados a deficientes, crianças e adolescentes, desaparecidos políticos e memória e repressão, e público LGBT, reproduzindo os eixos da atuação nacional nos estados. As demais secretarias reproduzem os tipos de ações já descritos acima.

No caso da SENASP, as ações vão desde programas de capacitação de agentes de segurança, como guardas municipais e policiais, até a implementação de Núcleos de Prevenção à Violência e Promoção de Segurança em territórios com UPPS instaladas e implementação de programas federais como o Protejo, para jovens em situação de vulnerabilidade criminal. Chama a atenção um convenio com a Policia Militar de Minas Gerais que busca implementar a Seção de Operações de Investigação (SOPI) voltada ao envolvimento de militares em corrupção, crime organizado e violações de direitos humanos. É importante dizer que, apesar da importância dessas ações e convênios, seu número é muito inferior às ações promovidas por outras Secretarias, como a SEDH e a SEPM.

No caso da implementação de políticas federais, encontramos o Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual, o Programa de Erradicação do Tráfico de Pessoas, o Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, os Centros de Referência em Direitos Humanos e os programas da Política de Segurança Alimentar promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

É interessante perceber o quanto as ações da região Sudeste privilegiam atores da sociedade civil e mesmo municípios, havendo uma menor prevalência de convênios com secretarias estaduais. Outra característica das ações na região, especialmente em relação ao estado do Rio de Janeiro, é o desenvolvimento de programas e ações que, por um lado buscam implementar programas federais ou dar visibilidade a programas e políticas federais, ao mesmo tempo em que há uma preocupação mais focalizada nos temas característicos de violação de direitos humanos na sociedade brasileira. Também há uma clara preocupação nessa região, e especialmente no estado do RJ, com ações que articulem direitos humanos, criminalidade e violência e a vitimização das populações mais vulneráveis, do ponto de vista territorial.

Região Sul

Os convênios na região Sul tem como órgãos concedentes a SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a SEPPIR, a Secretaria Nacional de Juventude, o Fundo Nacional da Criança e Adolescente, o Ministério da Educação, o Ministério do Esporte e o Ministério da Justiça, através de ações financiadas pela SENASP, pelo Departamento Penitenciário Nacional e pelo Fundo Nacional Antidrogas. As entidades concedentes tem distribuição equânime entre secretarias estaduais, prefeituras e entidades da sociedade civil.

Dentre as ações financiadas pela SEDH estão políticas e programas voltados a deficientes, público LGBT, ações de capacitação em direitos humanos envolvendo educadores e lideranças comunitárias, populações remanescentes de quilombos e indígenas, defensores de direitos humanos, construção de Centros de Atendimento Socioeducativo para adolescentes em conflito com a lei, Centros de Referência em DH, tanto para atendimento de vítimas em geral, quanto para mulheres em situação de violência. Chama a atenção também a implantação de Centro Integrado de Atenção e Prevenção à Violência da pessoa Idosa.

Várias são as ações voltadas ao tema da memória da repressão, envolvendo a produção de material didático e artístico.

Há varias ações de fortalecimento dos canais institucionais de participação social, como Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais da Pessoa com Deficiência, Conselhos Municipais Antidrogas,

Dentre a implementação de políticas federais estão o PAIR, a capacitação em direitos humanos de mulheres trabalhadoras rurais pertencentes aos Territórios de Cidadania, política do Ministério da Agricultura. Assim como em outras regiões, a implementação de políticas federais costuma se dar pela atuação de secretarias estaduais.

No âmbito das políticas de direitos humanos envolvendo a área de segurança pública, destaca-se o projeto de capacitação de policiais civis e operadores da área para otimização do atendimento a vítimas e testemunhas de crimes e pessoas e situação de vulnerabilidade social, promovido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Os convênios celebrados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres na região envolvem municípios e secretarias estaduais, mas principalmente entidades da sociedade civil. Tais ações tem como foco a capacitação em direitos sexuais e reprodutivos, a produção de doutrina e jurisprudência sobre violência contra as mulheres, direitos humanos e responsabilização do Estado, e a capacitação das mulheres como promotoras legais populares. Em termos de implementação de políticas federais,

estão o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser implementado em municípios, e o fortalecimento das redes de atendimento e proteção a mulheres em situação de violência, através da capacitação de agentes sociais, a mobilização de lideranças comunitárias e a disseminação de informações.

Dentre as ações da SPM para a área de segurança pública destaca-se a qualificação de servidoras penitenciárias para atuar no fortalecimento dos direitos humanos de mulheres presas, projeto desenvolvido com a Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio Grande do Sul.

São vários os convênios envolvendo o Ministério da Justiça e seus órgãos.

Em relação à SENASP, as ações, desenvolvidas com prefeituras, preveem a capacitação e atuação de Guardas Municipais em temas de direitos humanos. Já em relação à implementação de programas federais há convênios de prefeituras para implantação de projetos como o Mulheres da Paz.

As ações do Fundo Nacional Anti-drogas, realizadas em convenio com secretarias estaduais de justiça ou de segurança, preveem a implantação de Conselhos Estaduais Anti-drogas, ações de conscientização de famílias de usuários, ações de inclusão digital, através da atuação de Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas.

Já as ações financiadas pelo Departamento Penitenciário Nacional, desenvolvidas com secretarias estaduais de justiça ou de segurança, preveem majoritariamente a construção ou a ampliação de casas prisionais. Outras ações voltam-se ao aparelhamento de unidades de saúde e de centros de referencia e atenção à saúde materno-infantil do sistema prisional, de núcleos de acompanhamento de penas e medidas alternativas, a implantação de serviços de educação e responsabilização de homens autores de violência domestica e a reestruturação de Escola de Educação em Direitos Humanos, voltada a capacitação de servidores da execução penal.

Em termos de políticas federais destaca-se um convenio com a Secretaria de Justiça do Paraná voltado à criação e implantação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no estado.

A SEPPIR não financia muitos convênios na região, mas os existentes, desenvolvidos ou com secretarias estaduais ou com a sociedade civil, buscam desenvolver o empreendedorismo no mercado de trabalho para populações negras e a capacitação em controle social e direitos humanos com vistas à diminuição do racismo institucional.

É interessante perceber o quanto as ações da região Sul estão distribuídas entre atores da sociedade civil, secretarias estaduais e prefeituras. Diferentemente da região Sudeste, a implementação de programas federais embora exista, é em numero reduzido. Enquanto na região Sudeste há uma preocupação mais ampla com a segurança pública, nesta região as ações, em sua maioria, reproduzem a perspectiva tradicional de repressão e ampliação de vagas e espaços de encarceramento. Chama a atenção também que, embora haja uma diversidade de convênios, firmados com órgãos distintos dos encontrados nas outras regiões, ampliando o conceito de direitos humanos rumo à política social, por exemplo, o número de ações promovidas pela SEDH é muito superior aos demais órgãos do governo federal.

Região Norte

Nesta região, caracterizada por níveis mais baixos de desenvolvimento humano verifica-se uma tendência mais estatalizada na promoção de ações de direitos humanos, uma vez que praticamente todos os convênios são promovidos por secretarias estaduais. Como órgãos concessionares estão a SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o Ministério da Justiça, através do Departamento Penitenciário Nacional e do Fundo Nacional Antidrogas.

Os convênios da SEDH visam a capacitação de conselheiros, agentes e técnicos para atuação perante deficientes, ações de educação em direitos humanos, mutirões de ações de cidadania, especialmente voltadas à erradicar o sub-registro civil, criação do Centro de Atendimento

Socioeducativo para Adolescentes em Conflito com a Lei. Dentre as ações voltadas à implementação de políticas federais estão criação de Centro de Referência em Combate à Homofobia, Centro de Referência em Direitos Humanos e a implantação de ações do Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes.

As ações da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres envolvem a capacitação e inserção produtiva de mulheres, a formação de especialistas em violência doméstica e para atuar contra o tráfico de pessoas, e a capacitação de mulheres presas. Dentre os programas federais estão o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência.

Já as ações do Departamento Penitenciário Nacional envolvem a construção de presídios femininos, o aparelhamento de unidades de saúde prisionais, a reestruturação de escolas penitenciárias. Já o Fundo Nacional Antidrogas prevê ações de educação em direitos humanos e o fortalecimento do Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas.

Tendo em conta essa característica de convênios entre órgãos estatais, a região destaca-se pela implementação de programas federais, sendo a região onde o modelo de coordenação do federalismo brasileiro é melhor caracterizado.

Conclusões preliminares

O trabalho permite inferir sobre o padrão de desenvolvimento de políticas e programas de direitos humanos no Brasil, tendo em conta o desenho e a forma de exercício do federalismo brasileiro.

Diferentemente de outros setores de políticas públicas, como a saúde e a assistência social, em que há uma clara coordenação das ações e políticas no governo federal, com o desenvolvimento de sistemas e políticas formuladas no âmbito da união e executados por estados, mas principalmente pelos municípios, a área de direitos humanos revela-se bastante esparsa.

Todo o debate do federalismo brasileiro está assentado em distribuição de competências e recursos tributários. O desenho das competências e sustentação tributária das políticas públicas costuma ser dado em âmbito constitucional, por isso o movimento brasileiro de recentralização, criando políticas públicas reguladas em determinadas áreas como a saúde, a educação e posteriormente a assistência social se deram via reformas constitucionais. Ocorre que, embora sustentemos a importância de, em um país de graves violações de direitos humanos como o Brasil, termos direitos humanos como um setor específico de políticas públicas, na prática não há qualquer menção constitucional a essa área, que resta como princípio basilar da constituição, pelo fundamento constitucional da dignidade humana e da garantia de direitos fundamentais, e como preocupação transversal de áreas como a própria saúde, a segurança pública, a assistência, e foco de grupos historicamente vulneráveis, como mulheres, negros, crianças e adolescentes, público LGBT, idosos, etc. Já que não há uma definição constitucional, resta conhecer como se dá o jogo tributário em matéria de direitos humanos.

Além disso, se a literatura sobre federalismo aponta a importância das instituições na definição de políticas reguladas, uma área como a de direitos humanos, cuja institucionalização recente em âmbito federal convive com um padrão muito particularista, dado o peso dos atores políticos e suas escolhas no poder, reforça o caráter fragmentário das ações e do relacionamento com os entes subnacionais e a sociedade civil.

Reforça esse argumento o fato de as políticas desenvolvidas pela Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) terem padrões de desenvolvimento muito distintos a cada gestão de secretários no poder, somado ao desenvolvimento de política e programas voltados à proteção de direitos humanos distribuídos em outros órgãos do próprio governo federal.

É interessante notar que desempenham políticas e programas ou fomentam o desenvolvimento destes três órgãos principais do governo federal: a Secretaria Especial de Direitos Humanos, cujas ações concentram-se nas áreas citadas acima, mulheres, crianças e adolescentes, público LGBT e

deficientes (apesar de algumas áreas terem políticas e programas da secretaria, são poucas as ações desenvolvidas por estados e municípios, como é o caso de políticas e programas para idosos); a Secretaria Especial de políticas para as Mulheres, que fomenta o desenvolvimento de políticas e programas de inserção das mulheres no mercado produtivo, mas especialmente ações voltadas a mulheres em situação de violência; e os órgãos do Ministério da Justiça, como o Departamento Penitenciário Nacional, cujas ações intituladas de direitos humanos vão desde a construção de presídios, até o desenvolvimento de ações de capacitação de servidores da área e de busca de inserção e melhora das condições de vida das populações presas.

Uma análise nacional dos convênios tendo em conta os eixos prioritários de atuação da SEDH, SENASP, SPM E SEPPPIR, somado à análise dos principais eixos de violação de direitos humanos demonstram uma sobre representação de determinadas áreas, como crianças e adolescentes e deficientes e uma carência de ações em outras, como políticas para idosos. Chama muito a atenção também a inexistência de programas relativos ao primeiro eixo da SEDH, cuja preocupação são as violações de direitos humanos de especial gravidade com abrangência nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas a defesa dos direitos humanos, massacres, abusos praticados por operações das polícias.

Uma leitura ainda incipiente dos dados permite inferir que os temas chave de violação de direitos humanos não são contemplados com ações promovidas pelos entes investigados.

Outra característica das ações encontradas é a tendência ao financiamento de ações formuladas pelos entes subnacionais ou da sociedade civil, e dificilmente a implementação de políticas federais, distanciando-se do modelo federalista descrito acima.

Outra constatação refere-se à abrangência das ações tidas como de direitos humanos, constituindo um guarda-chuva sob o qual todo o tipo de ação pode se enquadrar.

Percebe-se também o quanto o modelo federalista que concedeu autonomia aos municípios tem diferentes formas de implementação, tendo-se em conta as regiões do país. Em primeiro lugar é interessante perceber o quanto a temática e a promoção de políticas e programas de direitos humanos restringem-se aos estados, especialmente nas regiões de menores índices de desenvolvimento humano, enquanto nas regiões mais desenvolvidas encontra-se uma maior participação dos municípios nas ações de promoção a direitos humanos. Exemplo disso está na análise comparada entre as regiões sul e norte.

É interessante notar também o quanto o padrão de promoção e desenvolvimento de políticas e programas é diferente em estados como São Paulo e os estados da região norte, provavelmente pela demora na implementação desse tipo de política nas regiões menos desenvolvidas do Brasil, que faz com que nesses estados haja prevalência de atuação dos entes estaduais, enquanto nas regiões mais desenvolvidas, a prevalência é de ações desenvolvidas por municípios e por entes da sociedade civil.

Em relação à segurança pública, verifica-se o quanto ainda há por fazer. Em sendo uma área cujas violações são imensas, em grande parte praticadas pelos próprios agentes públicos, as ações coordenadas pelo Ministério da Justiça, via SENASP ou DEPEN, apesar de significarem avanços em relação às políticas tradicionalmente repressivas, ainda são descoordenadas, não conseguindo imprimir a execução da agenda política nacional em matéria de direitos humanos.

Uma investigação posterior pretende tomar os agentes do campo como objeto de análise, verificando padrões discursivos e (carências de) incorporações de direitos humanos. Pretende-se investigar o quanto o legado institucional autoritário perdura nos órgãos e nos discursos dos atores, mesmo depois de mais de 25 anos de retorno à democracia.

Referências

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3o. Prograna Nacional de Direitos Humanos. Novos Estudos Cebrap, n. 86, março de 2010, p. 5-20.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares. Recentrando a federação? Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ANISTIA INTERNACIONAL.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18 (2), p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

CAVALCANTI, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. RAP, Rio de Janeiro, 45 (6), p. 1781-1804, nov./dez. 2011.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. AURORA ano III número 5 , dez. 2009.

IPEA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 16, 2008. JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/13_justica_e_seguranca_publica.pdf

OLIVEIRA, Luciano. Direitos humanos e cultura política de esquerda. Lua Nova, n. 27, p. 149-165, 1992.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século. (Ver site)

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Estudos Avançados, n. 11 (30), 1997, p. 117-134.

RIBEIRO, Patricia Tavares. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos 1990: desafios do ambiente político-institucional. Ciencia e Saúde Coletiva, 14 (3), 819-828, 2009.

SAPORI, Luis Flávio . A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL. Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011.

SHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais no Brasil contemporaneo. História: Debates e Tendencias, v. 7, n. 1, jan./jun. 2007, p. 9-21, publicada no 2º. Sem. 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estud. av. [online]. 2007, vol.21, n.61 [cited 2011-03-13], pp. 77-97.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. Estud. av. [online]. 2003, vol.17, n.47 [cited 2011-03-13], pp. 75-96 .

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. Estud. av. [online]. 2006, vol.20, n.56 [cited 2011-03-13], pp. 91-106.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. Revista BRAsileira de Política Internacional, 40 (1), 1997, p. 167-177.

Descrição de convênios e ações por região do país, 2009-2012

region	Southeast	Southern	Northern
organs	civil society organizations; municipalities	state departments, municipalities and civil society organizations	state departments
SEDH	actions in education and human rights training programs targeted at disabled children and adolescents, missing memory and political repression, LGBT	policies and programs for the disabled, LGBT, training activities in human rights involving educators and community leaders, quilombo populations and indigenous human rights defenders, the construction of Socio-Educational Services centers for adolescents in conflict with the law, Reference Centers in HD, for both care for victims in general and for women in situations of violence. The implementation of the Integrated Care and Prevention of Violence to the Elderly also calls attention; memory repression; social participation, as Guardianship Councils, Municipal Councils of People with Disabilities, Drug Municipal Councils,	training advisers, agents and technicians to interface with disabilities, education initiatives in human rights, collective efforts of citizen actions, especially aimed at eradicating civilian underreporting, establishment of the Centre for Socio-Educational Services for Teens in conflict with the Law. Among the actions to implement federal policies are creating Reference Center for Combating Homophobia, Reference Center for Human Rights and the implementation of the Programme of actions to Combat Sexual Violence against children and adolescents.
SENASP	training programs for security officers, and municipal guards and police implementation of Centers for Violence Prevention and Safety Promotion in territories with UPPS implementing federal programs like Protejo, Project for the Protection of Vulnerable Youth in the Territory; Military Police of Minas Gerais implement Section of Operations Research (SOPI - Seção de Operações de Investigação) focused on military involvement in corruption, organized crime and human rights violations.	training and performance of municipal guards in human rights issues	
DEPEN		construction or expansion of prison homes; equipping of health facilities and centers of reference and attention to maternal and child health in the prison system, the core monitoring of alternative penalties and measures, implementation of education services and accountability of men who commit domestic violence and restructuring of the School of Education in Human Rights, aimed at training criminal enforcement servers.	construction of women's prisons, equipping of health prison units, restructuring penitentiaries schools.
SPM		training in sexual and reproductive rights, the production of doctrine and jurisprudence on violence against women, human rights and state accountability, empowerment of women as popular legal promoters	qualification and productive insertion of women, training of experts in domestic violence and to act against human trafficking, and qualification of women prisoners.
SEPPIR		develop entrepreneurship in the labor market for black people and training in social control and human rights for the reduction of institutional racism	
federal policies	National Program to Combat Sexual Violence, the Program for the Eradication of Human Trafficking, the System of Guarantees Rights of Children and Adolescents, the National Plan of Policies for Women, the Centers for Reference for Human Rights Policy and programs for Food Security organized by the Ministry of Social Development and Hunger combat	National Plan of Policies for Women; qualification of prisons servants to act in strengthening the human rights of women prisoners; implementation of federal policies is the PAIR, the human rights training of rural women workers belonging to the Territories of Citizenship policy of the Ministry of Agriculture; training of police officers and area operators to optimize the service to victims and witnesses of crimes and people in social vulnerability; Women of Peace; implementation of the Center for Combating Human Trafficking in the state.	National Pact to Combat Violence