

Nota Técnica

Nº 146

Dezembro de 2008

Um Programa de Direitos Humanos para o Brasil: Metas, Indicadores e Orçamento



Um Programa de Direitos Humanos para o Brasil: Metas, Indicadores e Orçamento

Introdução

A realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos ocorre em um ano muito simbólico para os Direitos Humanos em todo o mundo: o aniversário de 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Conferência será um momento importante para que o poder público e as organizações da sociedade civil avaliem a atual situação dos direitos humanos no país e estabeleçam diretrizes e metas para o novo Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH.

Esse é o momento de realizarmos um pacto nacional sobre quais as prioridades que o Estado brasileiro deve assumir ao longo dos próximos anos a fim de garantir uma vida digna a todos/as os/as brasileiros/as.

O objetivo do presente artigo é debater e trazer propostas para a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, no que diz respeito ao seu formato e ao seu sistema de monitoramento. Como garantir que o PNDH seja efetivo e provoque mudanças reais na vida das pessoas ao longo dos próximos anos é uma das preocupações centrais desta nota. O PNDH não pode ser apenas uma declaração de intenções, mas deve ser, acima de tudo, um documento político e gerencial que tenha articulação com os instrumentos de planejamento do Estado brasileiro, em especial, com o orçamento público.

PNDH I e PNDH II: uma breve contextualização

É importante mencionar que o primeiro PNDH, publicado pelo Decreto presidencial nº1904 em 1996, foi o objeto de debate da 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Isso ocorreu três anos depois da Conferência de Viena de 1993, que recomenda em seu plano de ação, que os países deveriam elaborar Programas Nacionais de Direitos Humanos por meio dos quais os Estados avançariam na promoção e proteção dos direitos humanos.

Explicitamente, o primeiro PNDH atribuiu uma maior ênfase na promoção e defesa dos direitos civis, ou seja, com 228 propostas de ações governamentais prioritariamente voltadas para a integridade física, liberdade e o espaço de cidadania de populações

vulneráveis e/ou com histórico de discriminação.

Não havia no PNDH I mecanismos de incorporação das propostas de ação previstas no programa nos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado brasileiro. Além disso, a maioria das propostas se colocava de maneira pouco afirmativa, genéricas, no sentido de apoiar, estimular, incentivar. Como exemplo, podemos citar a ação nº 92 de “Apoiar o funcionamento do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

Devido a essas e outras críticas com relação ao formato do PNDH I, foi iniciado em 2001 um processo de debates e construção do PNDH II, por meio de seminários regionais, que foi concluído com a publicação do Decreto presidencial 4229 de 2002. O PNDH II incluiu os direitos sociais, econômicos e culturais, “*de forma consentânea com a noção de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos expressa na Declaração e no Programa de Ação da Conferência de Viena*”¹.

Uma importante novidade foi a diretriz de criação de novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no PNDH, por meio da relação entre a implementação do programa e a elaboração dos orçamentos nos níveis federal, estadual e municipal. A proposta era que o PNDH deveria ser implementado por meio de planos de ação anuais, com recursos orçamentários previstos no PPA 2000-2003 e na lei orçamentária anual.

Assim, o PNDH II deveria *influenciar a discussão no transcurso de 2003, do Plano Plurianual 2004-2007, servindo de parâmetro e orientação para a definição dos programas sociais a serem desenvolvidos no país até 2007, ano em que se procederia a nova revisão do PNDH*.²

Essa intencionalidade foi um grande avanço do PNDH II, ou seja, a preocupação de que as propostas constantes no Programa tivessem um concretude com a formulação de políticas públicas e destinação de recursos para sua execução. Nesse sentido, foi formulado pelo governo federal à época, um Plano de Ação para 2002, por meio da vinculação entre parte das 518 propostas do PNDH e os programas e ações governamentais, incluindo a previsão dos recursos previstos na lei orçamentária anual (LOA 2002) e as metas físicas a serem atingida naquele ano.

Cabe dizer, contudo, que o PNDH II foi publicado no último ano do governo FHC, não tendo tido muita influência na formulação das políticas públicas vigentes à época. Embora a elaboração do plano de ação para 2002 tenha sido um grande avanço, ele se deu com base nos programas e ações já constantes no PPA vigente. Além disso, em 2002, a execução orçamentária das ações foi muito baixa.³

¹ Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH II – Introdução.

² Idem.

³ Vide Nota Técnica nº 61, elaborado pelo INESC em maio de 2002 “O PNDH II: compromisso político ou marketing?”

Embora o PNDH II tenha sido pensado como uma política de Estado e não de um governo, houve dificuldades de prosseguir com o seu monitoramento e de considerá-lo como um instrumento relevante na formulação das políticas públicas no país a partir do governo Lula. Isso tanto por parte do governo, como das organizações da sociedade civil.

O grande processo participativo de debates em todos os estados da federação, ocorrido no primeiro ano do governo Lula, em 2003, sobre o PPA 2004-2007, que reuniu mais de 2.200 organizações praticamente não levou em conta o PNDH II.

Os gestores públicos de 2003 até a presente data pouco utilizaram o PNDH como um instrumento efetivo para a definição de políticas públicas. Também não houve continuidade na elaboração de planos de ação anuais. A própria sociedade civil não lutou para a sua implementação ou o estabelecimento de um sistema de monitoramento.

Durante o ano de 2008, a SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos elaborou, como subsídio para a 11ª Conferência Nacional de DHs, uma atualização do PNDH II, no sentido de sistematizar o que foi feito desde 2002 em termos de ações governamentais. Muitos dos gestores de diversos ministérios sequer conheciam o PNDH.

Por fim, cabe dizer que, a concepção de direitos humanos contida no atual PPA 2008-2011 é muito reduzida. O PPA contempla direitos humanos ou direitos da cidadania como o conjunto de ações voltadas para públicos historicamente expostos a situações de vulnerabilidade, como crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, quilombolas, mulheres e povos indígenas. Ou seja, reúne somente a política implementada pelas Secretarias Especiais de Políticas para a Mulher, de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos.

Na visão do principal instrumento de planejamento do Estado brasileiro, a política de direitos humanos é aquela voltada para os chamados segmentos vulneráveis da população e não um conjunto amplo de políticas que garantam um patamar mínimo de dignidade e direitos fundamentais na área da educação, saúde, assistência, previdência, segurança pública, cultura, trabalho e outros.

Se quisermos construir realmente uma política de direitos humanos no país, essa visão terá que mudar.

Propostas para a construção do PNDH III

Inicialmente, cabe ressaltar o fato da construção do PNDH III estar se dando a partir de um amplo processo participativo. O objetivo da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos é a revisão do PNDH e para tanto foram realizados debates em todos os 27 estados da federação.

Desde o início do processo de concepção da Conferência, o Grupo de Trabalho Nacional⁴ colocou o desafio político e metodológico de revisar o PNDH a partir da idéia da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos em todas as suas dimensões: direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais e ambientais. Para tanto, o debate nos estados se deu a partir de eixos temáticos estruturantes, trazendo os principais desafios para a efetivação dos direitos em nosso país: desigualdade, violência, modelo de desenvolvimento, cultura e educação em direitos humanos, definição de responsabilidades dos órgãos públicos, democracia, participação e monitoramento.

Segue abaixo algumas propostas para o processo de revisão e elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos:

1) Diretrizes e Metas de médio e longo prazo

O PNDH deve ser um instrumento sintético, composto de diretrizes e metas de direitos humanos a serem efetivadas e cumpridas pelo Estado brasileiro em toda sua extensão (União, estados, municípios, executivo, legislativo, judiciário, Ministério Público e Defensoria) ao longo de três, cinco, dez anos. Um Plano de Metas dos Direitos Humanos.

Isso é possível e desejável. O Brasil se comprometeu em atingir diversas metas relacionadas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) até 2015. Além disso, estabeleceu metas voluntárias de redução da extrema pobreza, educação e saúde. Embora as metas estabelecidas nos ODMs sejam extremamente reduzidas em relação a todos os compromissos assumidos pelos Estados Nacionais nos diversos tratados internacionais de DHs, elas dão uma indicação de que é possível estabelecer metas e criar indicadores que monitorem o seu cumprimento.

Cabe dizer que em outubro último, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou uma proposta brasileira que estabelece metas voluntárias em direitos humanos a serem assumidas pelos países. O Brasil, como proponente dessa iniciativa, deveria dar o exemplo e estabelecer um amplo conjunto de metas nacionais em matéria de DHs, por meio do PNDH.

2) Incorporação do PNDH no PPA e Orçamento Público

As propostas de diretrizes e metas que irão compor o Programa Nacional de Direitos Humanos devem ter reflexos nos instrumentos de planejamento do Estado Brasileiro (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual).

Nesse sentido, devem ser incorporados no atual PPA 2008-2011 as diretrizes que estarão presentes no PNDH III. Além disso, deve-se estabelecer um cronograma de revisão e monitoramento do PNDH casado com as datas de elaboração do próximo PPA.

⁴ O Grupo de Trabalho Nacional é composto por 14 representantes do poder público, 14 representantes da sociedade civil e por instituições convidadas.

Por exemplo, em 2011, ano em que será elaborado o próximo PPA federal (2012-2015), deve-se estabelecer um amplo processo de debate e articulação com os gestores federais de todos os ministérios a fim de que possam contemplar em seus programas e ações, as dimensões necessárias para o cumprimento das diretrizes e metas previstas no PNDH.

Embora o Estado brasileiro tenha se comprometido, com a ratificação do Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais – PIDESC, em 1992, a destinar o máximo de recursos disponíveis, visando assegurar progressivamente os direitos elencados no Pacto, não é isso que ocorre. O orçamento da União não se destina prioritariamente para garantir os direitos da população, mas sim para a manutenção de privilégios (como o pagamento de juros da dívida do governo), para investimentos (diminuindo o custo para a reprodução do capital) e em muitos casos, para políticas sociais compensatórias, que não garantem a emancipação de seus beneficiários/as.

O orçamento público é um instrumento estratégico para a efetivação dos direitos humanos e para o exercício do controle social. Ele expõe as opções e prioridades políticas do governo e define o alcance de políticas sociais e redistributivas. Do ponto de vista do controle social, quando o governo elenca as suas prioridades no uso do recurso público, a sociedade pode influenciar este processo, por meio de pressão para promover mudanças na peça orçamentária durante sua tramitação no Congresso Nacional e, posteriormente, no acompanhamento da execução orçamentária, verificando se os gestores públicos estão efetivamente aplicando os recursos autorizados pelo orçamento.

Por mais genéricas que possam ser as diretrizes e metas estabelecidas, todas elas devem se materializar em ações concretas, monitoráveis e com recursos suficientes para a sua realização.

3) Monitoramento - Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos

Um dos principais instrumentos de monitoramento do PNDH deve ser a criação e a manutenção de um Sistema Nacional de Indicadores de DHs. Quando falamos em progressiva realização dos direitos humanos, significa que precisamos desenvolver indicadores que demonstrem o nível de acesso da população aos diversos direitos (educação, saúde, moradia, segurança, etc) em um dado momento e quais as metas que devemos traçar para 5, 10, 15 anos, de ampliação desses direitos. Poderemos, assim, responder a várias perguntas: as políticas públicas existentes estão conseguindo efetivar os direitos previstos no PNDH? Os recursos são suficientes? Que novas políticas devem ser criadas ou que modificações devem sofrer as políticas existentes?

A definição de indicadores em direitos humanos é um debate eminentemente político e não apenas técnico. Por essa razão a sociedade civil deve ter participação no debate sobre a construção e manutenção do sistema de indicadores de direitos humanos. O sistema deve se pautar na indivisibilidade dos direitos humanos e não na análise da eficácia,

efetividade e eficiência das políticas públicas. Esse é um outro debate, com outros instrumentos que devem ser criados.

Sugere-se que o sistema de indicadores deveria ser o mais desagregado possível e o Estado brasileiro deve garantir sua continuidade. A observância das desigualdades de raça, gênero e etnia e da forma como homens e mulheres; negros/as e brancos/as tem acesso aos direitos devem ser componentes centrais do sistema, assim como, a formulação de indicadores de riqueza e concentração de renda e de indicadores de aferição de violação de direitos.

4) Controle social

Para além da construção e manutenção de um sistema nacional de indicadores de direitos humanos, devem ser criados instrumentos de acompanhamento do PNDH, relacionando as diretrizes e metas do programa, com os programas, ações governamentais e com o orçamento público. O Plano de Ação de 2002 do PNDH II pode ser uma referência. Acreditamos também que o Conselho Nacional de Direitos Humanos pode ter o papel estratégico de acompanhamento e monitoramento do PNDH. Deve ser criado também um amplo sistema de divulgação de informações sobre o PNDH e sua execução.

5) Responsabilidade do executivo, legislativo e judiciário

A responsabilidade de realizar ações para efetivar o disposto no PNDH não é só do poder executivo, mas também do legislativo e judiciário. Atualmente, temos pouquíssimos instrumentos de monitoramento sobre as ações do Poder Judiciário, essenciais para a efetivação de direitos no país.

Nesse sentido, propomos:

- Que o poder judiciário estabeleça e publicize um Plano de Metas e canais de participação da sociedade civil para exercer o controle social sobre a atividade do poder judiciário;
- Que as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, observem as diretrizes e metas estabelecidas no PNDH quando do planejamento do trabalho legislativo a fim de encaminhar medidas e acompanhar a execução do PNDH.

6) Mecanismos de monitoramento do impacto negativo do modelo de desenvolvimento nos DHs

Uma das inovações do atual debate de revisão do PNDH é a incorporação dos impactos do modelo de desenvolvimento em curso no país sobre os direitos humanos. O direito ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável é aspecto importante dos direitos humanos.

O atual modelo de desenvolvimento em curso no mundo tem sido muito negativo para os direitos humanos e para a reprodução da vida no planeta. Esse “desenvolvimento” tem expulsado populações inteiras de suas terras, destruindo modos de vida tradicionais.

As grandes obras previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como rodovias, ferrovias, portos, hidrelétricas e represas são concebidas com pouca preocupação dos impactos socioambientais de projetos de tal envergadura. Na verdade, tais obras atendem aos interesses de grandes corporações e exportadores, vinculados a atividades econômicas concentradoras de renda como o agronegócio, mineração e a produção de biocombustíveis. Os lucros obtidos por meio dessas políticas de desenvolvimento vão para grandes corporações nacionais e internacionais que tem pouquíssimo controle da sociedade e do Estado.

Esse modelo de desenvolvimento predatório e insustentável ambientalmente tem violado cada vez mais os direitos humanos ao invés de promovê-los. O PNDH deve estabelecer mecanismos de aferição dos impactos das obras de infra-estrutura e da política macroeconômica, na manutenção das desigualdades existentes no país e na violação dos direitos.

7) Articulação institucional da implementação do PNDH dentro do Estado

Acreditamos que a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH tem um papel central de articulação do PNDH dentro do governo federal, junto aos outros poderes, estados e municípios. Para além de executar ações vinculadas ao PNDH nas áreas da criança e adolescente, pessoa com deficiência, população LGBT, etc, a SEDH deve manter um sistema de indicadores nacionais de DHS, além de atuar de forma transversal junto aos outros ministérios e poderes, trabalhando em conjunto para elaborar e monitorar os diversos programas e ações que irão contribuir para a realização das diretrizes e metas do PNDH.

Alexandre Ciconello
Assessor de Direitos Humanos e Políticas Públicas
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
ciconello@inesc.org.br

EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP: 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Armando Martinho Raggio, Caetano Ernesto de Araújo, Fernando Oliveira Paulino, Guacira Cesar de Oliveira, Jean Pierre René Leroy, Jurema Pinto Werneck, Luiz Gonzaga de Araújo, Neide Viana Castanha, Pastor Ervino Schmidt - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assesores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Edélcio Vigna, Eliana Magalhães, Evilásio Salvador, Márcia Acioli, Ricardo Verdum - Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Projeto gráfico: Inesc - Diagramação: Ivone Melo