

Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas
Combate à Violência Contra a Mulher
Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
Direitos Humanos, Direitos de Todos
Educação e Segurança no Trânsito
Gestão da Política de Direitos Humanos
Paz nas Escolas
Proteção da Adoção Internacional
Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei
Atendimento e Legalização de Estrangeiros no País
Assistência Jurídica Integral e Gratuita
Combate ao Crime Organizado
Controle do Tráfego Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras
Defesa dos Direitos do Consumidor
Defesa Econômica e da Concorrência
Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas
Gestão da Política na Área da Justiça
Modernização da Polícia Federal
Reconhecimento de Utilidade Pública
Reestruturação do Sistema Penitenciário
Segurança do Cidadão
Segurança nas Rodovias Federais
Território e Cultura Indígenas

Ministério da Justiça

Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas

O Programa **Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas** objetiva **Resultados** garantir proteção especial a testemunhas e a vítimas sobreviventes de crimes.

O Programa é um instrumento a mais no combate à impunidade no Brasil, constituindo-se num serviço complementar às atribuições dos órgãos de segurança pública, que detêm o dever constitucional de zelar pela incolumidade das pessoas (Constituição Federal, art. 144). Além desse caráter protetivo, o Programa desempenha um importante papel na promoção dos direitos humanos, uma vez que seus beneficiários contam com assistência psicossocial, para reinseri-los, de forma autônoma, em um novo espaço social. Busca-se disponibilizar a essas pessoas as condições possíveis e necessárias para que possam reconstruir suas vidas em uma nova cidade, propiciando-lhes as condições para que se tornem, paulatinamente, independentes do Programa. Cabe lembrar que as pessoas recorrem ao Programa, de modo geral, como uma última alternativa, pois nos campos psicológico e social, a sua situação é bastante penosa e preocupante.

No período compreendido entre 2000 e 2002, o Programa apresentou como principais resultados:

- Ampliação da capacidade de atendimento e da abrangência geográfica – o Programa, no âmbito do PPA 2000-2003, foi iniciado com apenas três estados integrados (BA, ES e PE) e possuía uma capacidade de atendimento não superior a 100 pessoas. Atualmente, dezesseis estados possuem serviços estaduais de proteção a testemunhas (AC, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, RJ, RS, SP e SC) e a capacidade de atendimento passou para 915 beneficiários. Além disso, onze estados possuem centros de apoio a vítimas de crimes (AL, BA, ES, GO, MG, PA, PE, PB, RJ, SP, SC) e dois estados contam com uma iniciativa inovadora de serviço de proteção à criança e ao adolescente (ES e MG), seguindo a experiência exitosa do modelo Provita. Estima-se, em 2002, um atendimento a cerca de 6.mil pessoas nos centros de apoio a vítimas.
- Eficiência na proteção – desde seu início, nenhuma das pessoas atendidas pelo Programa sofreu qualquer tipo de atentado, entretanto, três pessoas morreram: um caso de morte natural (cirrose hepática) e dois casos de suicídio, que denotam a importância de se investir permanentemente no incremento do acompanhamento psicossocial dos beneficiários do Programa.
- Reconhecimento e cooperação internacional – o Programa, em 2001, teve a sua eficiência, quanto a metodologia no atendimento psicossocial, reconhecida pela *Scotland Yard*, polícia responsável pelo programa inglês de proteção a testemunhas, que convidou técnicos brasileiros para realizarem uma capacitação nesse assunto para agentes ingleses. Quatro especialistas da Real Polícia Montada do Canadá – RCMP estiveram no Brasil, durante duas semanas, realizando capacitações para técnicos do Programa e para agentes policiais (militares, civis e federais) que colaboram com ele. O relator especial sobre tortura da ONU, Sir Nigel Rodley, em seu relatório de visita ao Brasil, também em 2001, reconheceu à efetividade do Programa de proteção a testemunhas,

Gerente:

Nilda Maria Turra Ferreira

recomendando a sua implantação em todos os Estados brasileiros. Em todos os seminários anuais, realizados desde 1998, especialistas de diversos programas internacionais de proteção a testemunhas (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Itália e Alemanha) marcaram sua presença, dividindo suas experiências e reconhecendo os avanços do programa brasileiro.

Existe uma deficiência no atendimento direto aos beneficiários, que só poderá ser sanada com um monitoramento mais próximo e sistemático por parte da Gerência do Programa. Outra questão é como deve se dar transparência ao destino dado aos recursos públicos, evitando que o Programa se transforme em uma "caixa preta", pois no funcionamento dos Serviços de Proteção a Testemunhas é preciso guardar sigilo, em prol da segurança de todo o sistema, o que se reflete tanto na sua execução orçamentária quanto na prestação de contas. Deve-se estudar uma metodologia de intervenção da equipe técnica junto às pessoas atendidas pelo Programa.

Para 2003, pretende-se alcançar os seguintes resultados:

- implantação de pelo menos mais três serviços estaduais de proteção a testemunhas, quando estarão dezenove estados integrados ao Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas;
- implantação de pelo menos mais três centros de apoio a vítimas, em 2003, quando, alcançaremos um total de quinze áreas metropolitanas beneficiadas por esse serviço; e
- investimentos nas ações de capacitação, visando a um constante aperfeiçoamento do atendimento prestado, bem como promover o aperfeiçoamento do arcabouço teórico-metodológico do modelo brasileiro de proteção a testemunhas;
- elaboração e implementação de uma estratégia de marketing e comunicação social para o Programa, visando a sua maior divulgação junto aos agentes envolvidos na sua execução e à sociedade.

Concepção

O problema que originou o Programa foi a situação de insegurança em que se encontravam as pessoas que resolviam colaborar com a Justiça prestando seus testemunhos. Tal situação contribuía para a impunidade pois prevalecia a chamada "lei do silêncio" e inúmeros crimes deixavam de ser solucionados pela falta de uma das principais provas judiciais, a testemunhal.

Como principais causas desse problema temos:

- A inexistência de serviços estatais de garantia da integridade física e psicológica de testemunhas de crimes. Para sanar isso o Programa possui as seguintes ações: implantação e manutenção de serviços de proteção a testemunhas ameaçadas; capacitação de agentes operadores dos serviços de proteção a testemunhas ameaçadas e transporte e custódia de pessoas sob grave ameaça; e
- Restrição das vias de acesso à Justiça e da realização da ordem jurídica. Para corrigir essa deficiência existem as ações de implantação e manutenção de serviços de proteção a testemunhas ameaçadas – Provita e dos centros de apoio a vítimas de crimes – CAVC.

Dessa forma, o desenvolvimento de projetos na área de assistência e proteção a vítimas e a testemunhas de crimes insere-se no âmbito de um movimento orientado por duas principais vertentes causais. A primeira, procura expandir a

atenção do Estado para os vários sujeitos envolvidos no processo penal: o acusado, o aparato repressivo e punitivo e a vítima. A segunda, é a luta contra a impunidade, criando mecanismos para promover um alargamento das vias de acesso à Justiça e de realização da ordem jurídica, auxiliando no desmantelamento de organizações criminosas e na responsabilização dos envolvidos. No entanto, o trabalho do Programa somente surtirá efeitos mais perceptíveis sobre essa segunda vertente no longo prazo, por ser um problema com raízes históricas e culturais somente solucionável com a concorrência de inúmeras ações governamentais em diversas áreas, como segurança pública, assistência social, direito, emprego e renda, entre outras.

A Gerência do Programa de **Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas** possui as seguintes atribuições:

- a fiscalização, avaliação e monitoramento dos convênios sob sua responsabilidade;
- a organização das atividades nacionais de capacitação;
- a intermediação, com órgãos estaduais de segurança pública e com a Polícia Federal, para a concessão emergencial de segurança a possíveis beneficiários do Programa e montagem de estratégias de traslado na apresentação de testemunhas em juízo e encontros familiares;
- recebimento e instrução das solicitações de ingresso no Programa;
- intermediação de contatos entre os beneficiários do Programa Federal e seus familiares (cartas, telefonemas e telegramas);
- acompanhamento jurídico dos casos do Programa Federal; e
- articulação política e institucional com outros órgãos governamentais das esferas estadual e federal com atuação direta ou indireta na implementação do programa (Ministério Público, Judiciário, órgãos de segurança pública, Comissões Parlamentares de Inquérito).

Alguns pontos do Programa merecem reformulação:

- 1) Existe uma única ação de manutenção para a continuidade de dois projetos distintos: os serviços de proteção a testemunhas – Provita e os centros de apoio a vítimas de crimes (CAVC). A meta dessa ação é a pessoa assistida. Todavia, ambos os projetos têm público e metas sensivelmente diferentes: os Provita atendem a testemunhas de crimes, em média 45 beneficiários, enquanto os CAVC atendem a vítimas de violência urbana, anualmente cerca de 1500 pessoas. O correto seria uma ação de manutenção para os Provita e para o Programa Federal e uma outra, para os CAVC.
- 2) O indicador também precisa ser reformulado, pois a eficiência do Programa não pode ser aferida analisando-se exclusivamente a taxa de atendimento de pessoas sob grave ameaça, que mede, tão-somente, a capacidade do Programa em atender às demandas de proteção que lhe são dirigidas. Do início até hoje, todas as solicitações de inclusão no Programa, que satisfizeram as exigências previstas pela Lei nº 9.807/99, foram atendidas, ou seja o indicador sempre esteve em 100%. Ao longo do período de execução, mais de novecentos beneficiários, entre testemunhas, vítimas e seus familiares, receberam efetiva proteção do Programa.

Além disso, esse indicador não alcança um dos resultados do Programa julgado o mais importante: o combate à impunidade. Nesse sentido, um indicador ideal para o Programa seria aquele que aferisse quantos processos criminais foram solucionados com o auxílio de testemunhas protegidas. Entretanto, esse tipo de

indicador apresenta como dificuldade para elaborá-lo à morosidade da justiça brasileira, pois o trâmite de um processo criminal, na grande maioria das vezes, extrapola o tempo de quatro anos do PPA, no qual essa aferição deve ser feita. Assim, a forma de composição desse indicador precisa ser melhor estudada tanto por estatísticos como por técnicos da Gerência do Programa. Outro problema é o período médio de dois anos para permanência da testemunha no Programa, sendo prorrogável quando persistir o risco ou ameaça.

Além disso, não há estudos no Brasil sobre a existência de uma demanda reprimida para o Programa. Infere-se que, dado o elevado índice de violência e impunidade no País, o número de potenciais beneficiários seja elevado, sendo revelado a partir da consolidação Programa, com o incremento de sua credibilidade perante a sociedade e pela quebra da lei do silêncio.

O indicador supracitado também apresenta os seguintes pontos desfavoráveis:

- não leva em consideração o percentual de vítimas e testemunhas que, apesar de legalmente aptas, não têm acesso ou não chegam ao conhecimento do Programa (por desinformação ou falta de encaminhamento pelas autoridades competentes) ficando, assim, desprovidas de assistência específica;
 - é incapaz de mensurar os resultados referentes à implantação de Centros de Apoio a Vítimas de Crimes que, em complementação aos serviços de proteção propriamente ditos, prestam assistência psicossocial, jurídica e psicológica às vítimas de violência, principalmente àquelas que não são legalmente consideradas testemunhas em inquérito ou processo criminal; e
 - é inadequado para medir os resultados do Programa referentes à reinserção social de seus beneficiários em novos espaços comunitários.
- 3) Concorrem para a consecução dos objetivos do Programa os serviços estaduais de proteção a testemunhas e os Centros de Apoio a Vítimas de Crimes – CAVC. Deve-se disponibilizar, nas regiões onde a violência se manifesta de forma mais latente, um serviço integrado e capaz de prestar atendimento jurídico, psicológico e social a vítimas de crimes e seus familiares e dependentes. Essa atuação interdisciplinar busca, primordialmente, intervir nos efeitos desestruturantes individuais, coletivos e sociais da violência.

Existem dois produtos, não explicitados no Programa, que devem ser mencionados porque contribuem para a consecução de seu objetivo:

- 1) atividade de monitoramento que garante a sustentabilidade, harmonia e unicidade do Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Essa atividade vem sendo compartilhada com o GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, uma entidade da sociedade civil. Cabe a ressalva que a competência legal e a responsabilidade última por essa atividade são do Governo Federal, mais especificamente da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. O principal produto obtido é a uniformização de procedimentos, a socialização de metodologias e a permanente adequação e aperfeiçoamento do Sistema; e
- 2) compilação de referencial teórico e procedimental para o Programa em manuais.

A principal estratégia de implementação do Programa é a estreita parceria que existe entre o Estado (Governo Federal e Estaduais) e a sociedade civil. A filosofia que inspira o Programa é a da reinserção social da família que se encontrava em situação de risco em uma nova comunidade, vivendo o mais

próximo do normal possível, distante do local onde ocorreram as ameaças e dentro de uma série de normas de segurança, que os beneficiários se comprometem a respeitar quando de seu ingresso. Os beneficiários não ficam sob proteção policial, mas sob o constante acompanhamento da equipe do Programa e das entidades e pessoas que integram a rede solidária, centrada no sigilo de informações.

A construção da rede solidária de proteção é uma atividade permanente do Programa, que envolve a articulação de associações civis, entidades e demais organizações não-governamentais que se dispõem voluntariamente a receber, sem auferir lucros ou benefícios, as pessoas atendidas pelo Programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inserção social em local diverso de sua residência habitual. Essa estratégia incrementa o controle social do Programa e viabiliza a necessária agilidade na execução de recursos, fundamental para a proteção a testemunhas, porque as entidades da sociedade civil, não estão sujeitas a uma série de imposições legais, como seguir a Lei de Licitações.

.....

A execução financeira do programa é descentralizada, por meio de celebração de convênios com os estados. Nos casos dos Serviços de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas – Provita, os estados ainda celebram novo convênio com uma entidade da sociedade civil que irá funcionar como entidade gestora. Há, portanto, uma espécie de triangulação União – Estados – Sociedade Civil. Entretanto, a Lei nº 9.807/1999, em seu art. 1º, atribui à União, aos estados e ao Distrito Federal a competência para a prestação das medidas de proteção na forma de programas especiais.

Implementação

A primeira iniciativa em âmbito nacional de implementação de um programa de proteção a testemunhas foi idealizada por uma ONG do estado de Pernambuco, o Gajop – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, cujo êxito motivou a sua ampliação para outras Unidades da Federação com o apoio do Governo Federal.

As alterações na Lei Orçamentária 2002 (contingenciamento de R\$ 1.460.559,00) implicaram a drástica redução nas metas de expansão do Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e Testemunhas. A meta em 2002 era de implantação de seis novos Provita e, com o contingenciamento, esse número se reduziu para apenas um. O mesmo ocorrendo com os centros de apoio a vítimas que tiveram sua meta reduzida de seis estados para apenas três. Apesar disso, os recursos disponíveis foram suficientes para o Programa, tendo sido logicamente priorizada a manutenção dos serviços já existentes.

Todas as metas de atendimento previstas pelos serviços de proteção a testemunhas estiveram dentro do esperado. No final de 2002, cerca de 550 pessoas encontravam-se sob efetiva proteção e assistência do Programa.

Não houve nenhum problema no fluxo financeiro do Programa em 2002. Por ser estratégico, o Programa contou com um fluxo de caixa obrigatório, sendo realizada uma solicitação mensal de recursos pelo Sistema de Informações Gerenciais. Fator que contribuiu para a eficiência desse trabalho foi a maior proximidade desta Gerência com o monitor do Programa junto ao Ministério do Planejamento, o que permitiu uma maior compreensão da lógica de funcionamento peculiar de ambas as partes.

A execução orçamentária, tanto no gasto dos recursos quanto na posterior prestação de contas, envolve uma série de precauções de sigilo e segurança, indispensáveis para a garantia da salvaguarda de vidas humanas, que exigem

ser enquadradas numa legislação específica que atenda a essa peculiaridade, especialmente na prestação de contas dos convênios ou na realização de despesas emergenciais. O desafio é conciliar transparência nos gastos de recursos públicos com observância de normas de sigilo e segurança.

O Programa possui uma única ação de manutenção tanto para a continuidade dos serviços estaduais de proteção a testemunhas e o Programa Federal, quanto para os centros de apoio a vítimas de crimes. Em 2002, cerca de 60% dos custos se concentraram na manutenção, mas isto não se fez perceptível no orçamento, por isso, parte dos recursos destinados a implantações de serviços de proteção ou centros foi empregada na manutenção. Além disso, a manutenção importa menos investimentos e, mais uma vez, o orçamento não refletiu essa lógica disponibilizando uma soma além da necessária em recursos de capital.

Outro fator que merece destaque diz respeito à histórica demora na aprovação da Lei Orçamentária, o que inviabiliza as renovações dos convênios com os Estados para assegurar a manutenção das atividades. Isso implicou em uma enorme desestabilização nos serviços estaduais em 2000 que só não redundaram num colapso graças ao empenho da sociedade civil e dos trabalhadores voluntários e anônimos que atuam no Programa. Desde então, visando agir preventivamente, os períodos de vigência dos convênios foram descompassados com o do exercício financeiro, ou seja, os convênios passaram a iniciar sua vigência por volta do mês de julho com término em julho do ano subsequente, quando a nova Lei Orçamentária certamente já estará aprovada.

Por diversas vezes o Programa foi obrigado a descumprir prazos quanto à renovação de convênios, devido aos entraves burocráticos e operacionais que envolvem a sua formalização com os estados, pelo despreparo dos entes em elaborar projetos, pela rotatividade dos funcionários que cuidam desse tipo de assunto nos Estados ou pelo longo e complexo processo de celebração de convênios junto ao Governo Federal.

Prevê a Lei n.º 9.807/1999, em seu art.1º, §2º, que a supervisão e a fiscalização dos convênios de interesse da União ficarão à cargo da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – SEDH. No entanto, esse monitoramento, desde o início da execução do Programa, vem sendo partilhado com o GAJOP. Até meados do ano 2001, isso funcionou muito bem, pois o Sistema Nacional contava com apenas sete serviços estaduais de proteção a testemunhas. A metodologia utilizada propicia a avaliação, a detecção de necessidades de reajustes e o planejamento de estratégias de superação das dificuldades. Por meio disso, o Programa alcançou o nível presente, em que mais de novecentos pessoas oriundas de todo o território nacional foram efetivamente assistidas e protegidas. O Sistema Nacional, entretanto, cresceu tão vertiginosamente, desde então, que essa estrutura de monitoramento não mais tem se mostrado capaz de atender a quinze serviços de proteção, cuja capacidade de atendimento simultâneo é de 915 pessoas.

A estratégia de implementação do Programa precisa ser reformulada nos seguintes aspectos:

- 1) a equipe conta com apenas oito profissionais, com isso os trabalhos da Gerência carecem de melhor estruturação em relação à demanda que se lhe apresenta. Esse número reduzido de funcionários implica na deficiência de desempenho das atividades de responsabilidade do Governo Federal, como: monitoramento, acompanhamento e avaliação *in loco* de cada um dos serviços estaduais;

- 2) incrementar a forma de articulação com as partes interessadas direta ou indiretamente na sua eficiência, como Ministério Público, Judiciário, órgãos de segurança pública e Comissões Parlamentares de Inquérito. Observa-se que, na prática, muitas das demandas oriundas desses órgãos pecam pelo desconhecimento da filosofia de funcionamento do Programa, seus objetivos e metas. É primordial a construção e implementação de uma estratégia de marketing e comunicação social para o Programa, lembrando da necessidade de se resguardarem as informações de caráter sigiloso para a segurança do Sistema;
- 3) Os recursos materiais foram insuficientes para a implementação do Programa em 2002, principalmente a carência de equipamentos de informática e de um banco de dados nacional, que pudesse ser alimentado com as informações relativas aos atendimentos do Programa, facilitando a emissão de relatórios de acompanhamento, de informações estatísticas e do próprio gerenciamento e monitoramento. Essa dificuldade também se aplica às entidades responsáveis pela execução do Programa nos Estados.

A SEDH tem feito, desde o início do Programa, um forte investimento nas atividades de capacitação: em 2000, essas atividades (três oficinas, um Seminário Internacional, um Curso de Especialização na UFRJ) tiveram um público acumulado de 380 pessoas; em 2001, (três oficinas, um Seminário Internacional, um oficina internacional) esse número foi de mais de quinhentas pessoas. No entanto, não houve qualquer tipo de capacitação especificamente direcionada para a equipe da Gerência do Programa, apenas algumas participações esporádicas em cursos e eventos promovidos pela ENAP e em cursos de capacitação e seminários direcionados para as equipes técnicas estaduais. Cabe destacar o Curso de Pós-Graduação *latu sensu* em Direitos Humanos e Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, ministrado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ em 2000, destinado exclusivamente para os agentes operadores do Programa, do qual tomaram parte, entre os funcionários hoje a serviço da Gerência, apenas a atual Gerente e seu substituto. Ademais, o número reduzido de componentes da equipe impede que haja uma participação tão freqüente em capacitações sob pena de deixar a descoberto atribuições essenciais.

O Programa Federal atende, também, aos casos de proteção provenientes de estados ainda não integrados ao Sistema Nacional. Essa atividade é executada em parceria com o GAJOP, que possui uma equipe responsável pelo acompanhamento psicossocial dos beneficiários do Programa Federal, bem como os acompanha em todos os seus deslocamentos (triagem, inclusão na rede de proteção, apresentações em juízo ou perante autoridade policial).

O Programa é implementado com o auxílio de dois principais parceiros: os governos estaduais e as organizações da sociedade civil. A parceria entre as esferas Federal e Estadual na execução do Programa significa uma importante co-responsabilização, com o somatório de recursos financeiros (apesar de cerca de 70% das despesas serem honradas com recursos federais) e o acionamento dos órgãos de segurança pública, fundamentais no apoio ao Programa.

Especificamente no plano da União, à Polícia Federal cabe conceder a proteção ostensiva das testemunhas em situações tais como em escoltas e apresentações em juízo. Além disso, a Polícia Federal tem a atribuição legal de executar o Serviço de Proteção ao Depoente Especial – SPDE que atende aos casos de proteção de pessoas com envolvimento criminoso ou excluídas do Programa por descumprimento de normas de segurança, os chamados "réus colaboradores", uma atividade fundamental pela sua complementaridade com o Programa. O

SPDE, no entanto, não está estruturado adequadamente: a equipe não é fixa; não há uma previsão legal que delimite as atribuições e a competência da Polícia Federal no assunto e as ações vêm sendo desempenhadas de forma não padronizada.

O Programa **Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas** não dispõe de estudos referentes à satisfação do público-alvo. Há registros pontuais de usuários que externam a sua satisfação com os benefícios e atendimento proporcionados pelo Programa, assim como há alguns casos de atendidos que declaram estar o serviço aquém de suas expectativas. Este é um ponto delicado do Programa, haja vista que, não raramente, as autoridades que encaminham os casos orientam de forma equivocada sobre os benefícios de que o usuário irá dispor. De qualquer forma, as insatisfações normalmente não estão relacionadas à proteção propriamente dita, mas sim a outros benefícios acessórios, como auxílio financeiro ou moradia, por exemplo.

Outros fatores indicativos dessa satisfação/insatisfação dos beneficiários do Programa pode ser avaliada pela quantidade de desligamentos voluntários e pela quantidade de exclusões. Ambas hipóteses são previstas na Lei nº 9.807/1999 sendo que, o desligamento voluntário se dá por solicitação do próprio beneficiário, lembrando que a anuência do interessado é um dos requisitos de ingresso e permanência. Esse desligamento pode se dar por diversos motivos, desde a insatisfação do beneficiário quanto à correspondência de suas expectativas anteriormente ao ingresso, quanto pela inexistência dos fatores de risco que ensejaram o ingresso. Já a exclusão só pode se dar por decisão do Conselho Deliberativo e em razão de descumprimento de normas de segurança impostas pelo Programa, que devem contar de um parecer da equipe técnica multidisciplinar responsável pelo acompanhamento psicossocial e jurídico do caso, não antes de se fazerem pelo menos três advertências formais ao beneficiário que aliás, quando do ingresso, assina Termo de Compromisso no qual toma conhecimento de todas as obrigações e direitos como beneficiário do Programa.

Mais recentemente, e motivado por Projeto de Lei de autoria do Deputado Nilmário Miranda, está se estruturando um serviço de proteção específico para crianças e adolescentes ameaçados. Trata-se de um projeto inovador, que segue a experiência bem sucedida do Serviço de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas – Provita, inclusive adotando os mesmos procedimentos de segurança e metodologia de atendimento e execução (constantes da Lei nº 9.807/1999 e Decreto nº 3.518/2000), porém com as peculiaridades referentes a um público singularmente diferenciado. Inicialmente serão implantados, em 2002, dois serviços de proteção a crianças e adolescentes nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, que servirão como projetos-piloto para que essa experiência seja avaliada na prática e, se exitosa, ampliada para outros estados. Dadas as especificidades do público-alvo, essa atividade contará com a parceria do Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, mais especificamente da ação Proteção e Assistência às Crianças e Adolescentes Vítimas da Violência.

O Programa **Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas** poderia fazer parcerias com os Programas: Segurança do Cidadão sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp e Combate à Violência contra a Mulher da Secretaria Nacional dos Direitos da Mulher – SNDM, que possuem convergência de objetivos e metas. Com a Senasp poderia se desenvolver a estruturação de Serviços de Proteção a Depoentes Especiais – SPDEs nos Estados, pois, atualmente, apenas o Estado de São Paulo possui um serviço similar. Já com a SNDM, a parceria poderia ser profícua na ação de

Implantação de Casas Abrigo desse Programa com a ação de Implantação de Centros de Apoio a Vítimas de Crimes – CAVC, o que otimizaria os recursos financeiros e possibilitaria uma convergência de esforços no combate à violência. Ambos os projetos trabalham com um público de vítimas da violência urbana, principalmente com casos de violência doméstica.

O Programa dispõe de um canal institucionalizado de participação da sociedade civil, pois em cada um dos estados em que estão implantados os serviços de proteção a testemunhas existe como instância superior um Conselho Deliberativo, composto por representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e entidades da sociedade civil que atuam nas áreas de segurança pública e direitos humanos. Essa mesma composição configura-se no Conselho Federal que, presidido pelo Secretário de Estado dos Direitos Humanos, conta com a participação de representantes do Judiciário Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Secretaria Nacional de Justiça e de entidade da sociedade civil com atuação na área de direitos humanos. Além disso, a execução do Programa normalmente recai sobre uma ONG responsável, entre outras, pela construção de uma rede solidária de proteção que envolve diversas outras associações da sociedade civil (entidades religiosas, associações comunitárias etc). Existe, portanto, uma forma de controle social.

Assistência Jurídica Integral e Gratuita

Resultados Os resultados alcançados no período 2000-2002 devem ser analisados sob a ótica de um programa desenvolvido por um órgão em processo de implantação.

A Defensoria Pública da União ainda não está estruturada integralmente. Prova disso foi a recente posse, em dezembro de 2001, de 84 Defensores Públicos da União.

Neste sentido, pode-se afirmar que os índices obtidos de 2000 a 2002 não refletem, ainda, uma atuação efetiva em relação ao objetivo do Programa, porém retrata um estágio inicial de desenvolvimento.

Em 2000, foram atendidos 10.146 cidadãos. Já em 2002, com a posse dos novos Defensores, foram atendidos 54 mil cidadãos. Diante disso, a variação do indicador não pode ser avaliada com rigor, embora seja inegável o avanço da Defensoria Pública da União no cumprimento de suas atribuições.

Tendo em conta o período de análise, as principais realizações são:

- aprovação, pelo Poder Legislativo, da criação de setenta cargos de Defensor Público da União;
- melhor estruturação da Defensoria Pública da União, como órgão central, e também dos núcleos implantados em Brasília (DF), Rio Branco (AC), Manaus (AM), Salvador (BA), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Juiz de Fora (MG), Cuiabá (MT), Belém (PA), Terezina (PI), Porto Velho (RO), Palmas (TO), Rio de Janeiro (RJ), Vitória (ES), Campinas (SP), Guarulhos (SP), Santos (SP), São Paulo (SP), Campo Grande (MS), Bagé (RS), Caxias do Sul (RS), Porto Alegre (RS), Santa Maria (SP), Pelotas (RS), Curitiba (PR), Umuarama (PR), Florianópolis (SC), Recife (PE), Maceió (AL), Fortaleza (CE), Campina Grande (PB), João Pessoa (PB), Natal (RN), Aracajú (SE);
- ampliação da prestação da assistência jurídica integral e gratuita junto ao Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Entretanto, o Programa enfrenta algumas lacunas, o que dificulta a obtenção de melhores resultados. Os recursos humanos, materiais e financeiros são insuficientes para o Programa e não suportam a ampliação do número de pessoas assistidas, sendo o quadro de Defensores, servidores de apoio e cargos comissionados bastante reduzido.

Quanto à viabilidade do cumprimento do índice originariamente previsto, com a criação de cargos de Defensores Públicos da União e a ampliação de assistência jurídica gratuita, o alcance desse índice é viável.

O grande impacto do Programa sobre o seu público-alvo, pessoas sem condições econômicas de custear um advogado sem prejuízo de seu sustento e de sua família, é a garantia do acesso ao sistema de justiça, com o oferecimento de um serviço público essencial, que envolve tanto o aspecto judicial, quanto extrajudicial, com patrocínio de causas, defesa, orientação jurídica, e promoção de conciliações.

Gerente:

José Ferreira Lima

O cidadão carente que não recebe assistência jurídica gratuita fica excluído do sistema de justiça, gerando uma sensação de impunidade na sociedade e também um aumento da violência, pois o cidadão que não pode resolver os seus conflitos de forma institucionalizada é levado a buscar a Justiça de outras formas, inclusive com a prática de atos violentos.

Os principais resultados esperados para o ano de 2003 são a criação de nova estrutura para a Defensoria Pública da União; implantação de novos núcleos da Defensoria nos estados, para a ampliação do número de pessoas assistidas para 70 mil; atuação extrajudicial, em comunidades mais carentes visando a prevenção da violência, no âmbito do Plano de Prevenção à Violência do Piaps; implantação de sistema informatizado para o acompanhamento de resultados - Relatório Mensal sobre Assistência Prestada; elaboração e distribuição de cartilhas, folhetos e outros materiais institucionais e implantação de sistema sobre a pesquisa de satisfação do usuário.

Neste sentido, a proposta orçamentária para 2003 mostra-se insuficiente para promoção da ampliação almejada.

Para o período de 2004 a 2007, o fortalecimento da Defensoria Pública da União, com o objetivo de aumentar o número de assistência jurídica gratuita prestada ao cidadão deve ser revisto com a ampliação de cargos para Defensores.

.....

O Programa existe para tentar solucionar ou minimizar o problema de acesso ao sistema de justiça por pessoas sem condições econômicas de custear um advogado. **Concepção**

O Programa existe para tentar solucionar ou minimizar o problema de acesso ao sistema de justiça por pessoas sem condições econômicas de custear um advogado. O sistema de justiça está colocado de forma ampla, incluindo a atuação do Poder Judiciário (julgamento), do Ministério Público (acusação) e da Defensoria Pública, atuando nas suas funções judicial e extrajudicial, com patrocínio de causas, defesa, orientação jurídica e promoção de conciliações, bem como incluindo instâncias relacionadas à proteção de direitos humanos.

O problema central, em torno do programa objeto de análise, é que grande parcela da população está excluída do sistema de justiça. O cidadão que não tem condições econômicas de pagar um advogado e pagar as custas judiciais não utiliza o sistema de justiça para resolver conflitos ou reivindicar direitos. Este problema gera os seguintes impactos:

- exclusão do cidadão do sistema de justiça, gerando uma sensação de impunidade na sociedade e também um aumento da violência, pois o cidadão que não pode resolver os seus conflitos de forma institucionalizada é levado a buscar a Justiça de outras formas, inclusive com a prática de atos violentos;
- falta de acesso ao serviço jurisdicional do Estado contribuindo para o descrédito nas instituições.

O Programa pode ser identificado, também, com a necessidade de redefinir, em conjunto com a sociedade, valores ligados à promoção de direitos humanos e dos princípios de cidadania. A inclusão da população necessitada no sistema de justiça leva a operacionalização do sistema de direitos e garantias da pessoa humana, a solução pacífica de conflitos, e, em última instância, a sustentabilidade do Estado Democrático de Direito.

A atuação em módulos temáticos é uma diretriz de atuação do Programa que valoriza a proximidade com a sociedade civil organizada e com a atuação extrajudicial e pressupõe a especialização de núcleos da Defensoria, ou seja, a implantação de núcleos para tratar de áreas específicas, tais como: regularização

fundiária de terras; família; questões trabalhistas e previdenciárias; execução penal; tortura; criança e adolescente; mulheres vítimas de violência; idosos; grupos discriminados; estrangeiros; direitos do consumidor, dentre outras demandas da sociedade. Esta atuação deverá ser priorizada conforme as demandas da sociedade, promovendo integração horizontal e vertical das ações, visando a evitar duplicidades e otimizar recursos.

As causas que deram origem ao Programa podem ser descritas como o baixo grau de conhecimento sobre direitos e deveres e a baixa capacidade do Estado para responder à demanda por Justiça, com a assistência jurídica gratuita muito restrita.

O desenho do Programa, atualmente, não é o ideal em relação ao referencial 2000-2003.

Para um melhor desenvolvimento do programa, torna-se necessário a implementação das seguintes ações no âmbito da Defensoria Pública da União, órgão do Ministério da Justiça:

- prestação de assistência jurídica gratuita ao cidadão (Ampliação);
- implantação de núcleos da Defensoria Pública da União;
- atuação em centros de atendimento avançados e de forma itinerante;
- criação de uma rede de articulação para a assistência jurídica;
- disseminação de direitos e deveres para o fortalecimento da cidadania;
- atuação em módulos temáticos;
- consolidação e divulgação de informações sobre defensorias;
- capacitação e aperfeiçoamento de Defensores Públicos;
- implantação de Sistema de Acompanhamento da Assistência Prestada;
- ampliação do número de cargos de Defensor Público da União;
- criação de quadro de pessoal de apoio da Defensoria Pública da União;
- estruturação da Defensoria Pública da União, com quadro de cargos em comissão e funções; e
- previsão de modalidade coletiva para a assistência jurídica.

Nesse sentido, muitas das diretrizes apresentadas, bem como as linhas de ação sugeridas nesta avaliação poderiam se constituir em ações, além daquelas constantes do PPA, tais como:

- orientação jurídica gratuita fora dos Tribunais (atuação extrajudicial realizada);
- assistência jurídica itinerante e em pontos avançados (comunidades atendidas ou visitas itinerantes realizadas);
- assistência jurídica para a regularização fundiária de imóveis urbanos (unidades habitacionais em favelas atendidas ou famílias de comunidades especiais atendidas ou lotes urbanos em vias de regularização);
- mutirões de assistência jurídica (mutirão realizado);
- disseminação de direitos e garantias fundamentais (evento promovido);

- fiscalização e regulação da rede de articulação de assistência jurídica (entidade fiscalizada ou sistema articulado);
- apoio à disseminação de informações sobre defensorias (fórum apoiado); e
- capacitação de agentes de assistência jurídica (pessoa capacitada).

As metas físicas do Programa estão subdimensionadas, pois com a posse e o início da atuação de 84 defensores públicos da União e com a estruturação e fortalecimento da Defensoria nas Unidades Federadas, quantitativos maiores poderão ser adotados, com maior aporte orçamentário e aumento do número de Defensores para a ampliação da assistência jurídica gratuita ao cidadão.

A estratégia de implementação precisa ser aperfeiçoada nos pontos descritos a seguir:

A gerência do Programa não possui equipe de trabalho completa e não participa do processo de decisão sobre a execução da despesa. Estes pontos precisam ser aperfeiçoados no próximo PPA

A comunicação com outras unidades do Ministério necessita ser aperfeiçoada, com a integração das ações de outros programas do Ministério da Justiça.

O Programa é financiado apenas por recursos diretos do Tesouro. Faz-se necessário o aporte de recursos do Fundo de Segurança, pois o Programa participa do Plano Integrado de Acompanhamento de Programas Sociais - Piaps, desenvolvendo ações no campo da prevenção da violência, com assistência jurídica a comunidades carentes, nos bolsões de violência.

Apesar dos aspectos ressaltados, pode-se afirmar que, em geral, a estratégia de execução do programa no exercício 2002 foi adequada.

.....
O Programa **Assistência Jurídica Integral e Gratuita** deve buscar a **Implementação** integração de suas ações com outras ações de programas federais, especialmente, com os programas participantes do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência - Piaps.

De fato, no Brasil, vários programas passam por ações relacionadas a funções de assistência jurídica, sem a integração com o Programa Federal **Assistência Jurídica Integral e Gratuita** e são implementados de forma improvisada, com a contratação de advogados, por meio da terceirização.

Essas integrações estão identificadas como consequência do amplo leque de atribuições inerentes à atividade de assistência jurídica, determinada por lei, que envolve a busca da solução pacífica e extrajudicial dos conflitos de interesses, a defesa do carente em ações penais e civis, a defesa da criança e do adolescente, a atuação nos estabelecimentos policiais e penitenciários, nos Juizados Cíveis e Criminais e a assistência ao consumidor no exercício dos seus direitos.

Os programas federais Direitos Humanos, Direitos de Todos, Reestruturação do Sistema Penitenciário, Segurança do Cidadão, Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Combate à Violência Contra a Mulher, Atendimento e Legalização de Estrangeiros no País, Defesa dos Direitos do Consumidor são exemplos de programas que envolvem assistência jurídica gratuita.

Da mesma forma, podem ser citados inúmeros projetos estaduais, municipais e de algumas organizações da sociedade civil, tais como o projeto SOS Impunidade, no Espírito Santo, o projeto Balcões de Direitos do projeto Viva Rio e Centros Integrados de Cidadania, dentre outros.

A seguir são citadas algumas possibilidades de articulação entre o Programa **Assistência Jurídica Integral e Gratuita** e outros programas federais:

- Direitos Humanos, Direitos de Todos: articulação possível com as ações Apoio à Implantação de Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos, Apoio à Implantação dos Juizados Itinerantes; Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos; Assistência e Orientação a Grupos Discriminados; Promoção de Eventos em Direitos Humanos e Coordenação e Manutenção dos Balcões de Direitos, mediante projetos e ações apoiados pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, como o Projeto SOS Impunidade - Região Metropolitana de Vitória, na promoção de conciliações (ação Balcão de Direitos), na formação em direitos humanos e com a atuação da defensoria na regularização da documentação civil básica.
- Segurança do Cidadão: na ação Apoio a Ouvidorias de Polícia, por meio do apoio e estímulo à estruturação de ouvidorias de polícia com a participação de defensores públicos e na ação Criação de Centros Integrados de Cidadania, atuando na prevenção e solução de conflitos.
- Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: nas ações Campanha Educativa sobre o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes e Defensorias Públicas Especializadas em Crianças e Adolescentes, com atuação visando à proteção das que sofreram abusos sexuais ou qualquer tipo de exploração.
- Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei: nas ações Implantação de Serviços de Atendimento a Adolescentes com Medidas Sócioeducativas não Privativas de Liberdade e Implantação de Serviços Sócio-psicopedagógicos Destinados aos Adolescentes em Conflito com a Lei e Sua Família, por meio da assistência jurídica aos adolescentes infratores ou vítimas de violência, inclusive nos estabelecimentos onde cumprem as medidas judiciais que lhes foram impostas.
- Reestruturação do Sistema Penitenciário: na ação Mutirão na Execução Penal, pela assistência jurídica aos presos com a realização de levantamentos nos presídios, nas penitenciárias e delegacias de polícia, visando à concessão de alvará de soltura e benefícios assegurados por lei, como livramento condicional, progressão de regime, remissão e comutação de pena, indulto, extinção da pena, transferência para outros presídios, unificação de penas, dentre outros.
- Combate à Violência contra a Mulher: na ação Estudos e Pesquisas sobre o Direito da Mulher, com assistência jurídica às mulheres vítimas de violência, orientando e patrocinando causas relacionadas à família, alimentos, investigação de paternidade, dentre outras.

Atendimento e Legislação de Estrangeiros no País: assistência jurídica aos estrangeiros no País. Destaca-se que a União possui convênios de assistência jurídica internacional. Propõe-se incrementar esta ação principalmente nos países do Mercosul.

- Defesa dos Direitos do Consumidor: nas ações Apoio a Projetos de Defesa dos Direitos Difusos e Implantação do Sistema Integrado de Informações de Defesa do Consumidor em casos que os Procon não obtêm êxito nos acordos extrajudiciais.
- Assentamento de Trabalhadores Agrícolas e Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos: assistência jurídica ao pequeno produtor rural, para a regularização fundiária de terras. Propõe-se oferecer ao pequeno produtor rural condições efetivas para a obtenção da propriedade da terra, nos casos legais permitidos, tais como usucapião, dentre outros.

Usucapião Especial Urbano: assistência jurídica para a ordenação da propriedade de imóveis urbanos.

A existência de mecanismos de participação permanente da sociedade somente serão possíveis com a implementação do projeto Assistência Jurídica: rede articulada com a cidadania.

Com relação à realização de pesquisa de satisfação do usuário, esta ainda depende da implantação total do Programa.

Quanto à contribuição do modelo de gestão por programas, pode-se citar algumas vantagens :

- favorece uma maior integração entre as políticas públicas;
- deixa mais transparente as ações realizadas (metas físicas), bem como a alocação de recursos financeiros; e
- focaliza as políticas públicas para demandas da sociedade.

Entretanto, alguns problemas ainda são identificados:

- A estrutura organizacional dos ministérios não acompanhou o processo de mudança do planejamento e orçamento públicos e não está voltada para os programas governamentais. A nova gestão por programas impõe nova forma de organização, menos hierarquizada e mais matricial.
- Os gerentes continuam em um plano informal, convivendo com estruturas burocráticas que dificultam a resolução de conflitos entre os ordenadores de despesas, os dirigentes e os gerentes.
- A responsabilidade pelo sucesso do Programa recai sobre o gerente, que muitas vezes, na prática, é articulador entre pessoas envolvidas no problema.
- A responsabilidade pelo sucesso do Programa deve ser compartilhada entre o dirigente do órgão, o ordenador de despesas e o gerente e, até mesmo, com os coordenadores de área.

Atendimento e Legalização de Estrangeiros no País

Resultados Com referência aos índices do Programa, frente aos números apresentados, havia a previsão inicial de, anualmente, serem regularizados aproximadamente 900 estrangeiros.

Ao longo dos anos de 2000 a 2002, houve um aumento considerável desse índice, tendo em vista que em 2000 foram regularizados 7.521 estrangeiros, em 2001, 12.173 estrangeiros e em 2002, 32.747 estrangeiros.

Analisando estes resultados, verificou-se que o aumento ocorreu devido à abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro e ao programa de privatização de empresas públicas brasileiras, nos mais diversos segmentos, adquiridas por grandes grupos multinacionais. Ocorreu, ainda, um aumento considerável no País de indústrias montadoras de automóveis, a venda de grandes empresas privadas nacionais a grupos transnacionais, bem como o advento da globalização, a qual contribuiu significativamente.

No corrente ano, o Departamento de Atendimento a Estrangeiros teve que redirecionar os recursos disponibilizados para os investimentos em infra-estrutura, equipamentos, mão-de-obra de apoio administrativo, mobiliários, automação de processos e outros, para fazer frente ao aumento considerável da demanda de solicitações de regularizações.

Quanto à cesta de indicadores do Programa, há a necessidade de reformulação das mesmas, pois existem ações que não se coadunam com o objetivo finalístico do programa avaliado. A maioria das ações têm dimensões de programa, e não se refletem no indicador deste Programa, como por exemplo, a ação Atendimento e Legalização de Estrangeiros. Para calcular os resultados, foi utilizado o somatório mensal dos indicadores de todas as ações, independente de serem relacionadas ou não com o indicador do Programa. Para o cálculo total do corrente ano, utilizou-se a média anual dos resultados obtidos até o momento.

Com referência aos resultados alcançados com o programa, apesar do considerável número de regularizações realizadas, o Departamento vem administrando um passivo de cerca de 20 mil processos, devido principalmente à falta de estrutura administrativa adequada.

Cabe salientar que uma das lacunas no processo de implantação do Programa refere-se à estrutura do Departamento, onde não foi levada em consideração a recomendação de estruturá-lo por programas, o que acarretou grandes problemas de morosidade na implantação das ações e no levantamento dos resultados. Outra lacuna refere-se aos órgãos de apoio do Ministério, que no início da implantação do PPA 2000/2003, e até o presente momento, não estão estruturados por programas e não têm estrutura operacional para atender ao Departamento rapidamente.

Quanto aos resultados do indicador do Programa, cabe ressaltar que, uma das variáveis não possibilita aferir resultados, sendo inadequada, pois não existem meios para se mensurar o número de estrangeiros ilegais existentes no País. A Lei nº 6.815, de 1980 é clara, ao colocar que nenhum estrangeiro em condição ilegal pode ser legalizado, devendo ser notificado a deixar o País. Sendo assim, qualquer estrangeiro que se encontre em condição de ilegal, procurará manter-se escondido.

Gerente:

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Um resultado importante a ser citado foi a formalização de cerca de 7 (sete) acordos internacionais, apesar do não recebimento de nenhuma dotação orçamentária para execução da ação. Estes acordos foram formalizados com ajuda dos recursos de manutenção do próprio Ministério.

Para 2003, com base no indicador que está sendo utilizado, e nas dificuldades até então colocadas, está se prevendo resultados na ordem de mais 20% sobre o resultado do ano corrente, mas para se chegar a esse resultado deverão ser implementadas algumas reivindicações feitas. Caso obtenham-se os recursos necessários, pretende-se concluir todas ações de projeto, ou pelo menos, realizar cerca de 50% do que falta para conclusão das mesmas. Acredita-se também que, em 2003, todas as restrições de caráter administrativo, orçamentário, financeiro, judicial e tecnológico serão superadas, contribuindo para a implantação de uma nova estrutura para o Departamento, para que os gargalos operacionais possam ser desfeitos.

Quanto aos benefícios e impactos positivos produzidos pelo Programa, é imperativo citar que, caso não houvesse condições de implantação de parte das ações, fatalmente o Departamento estaria hoje com um passivo de solicitação de legalização de aproximadamente 70 mil processos a serem cadastrados no sistema, analisados e concluídos, gerando prejuízos incalculáveis para o País nas áreas de segurança nacional, trabalhista, social e econômica.

Pode-se ainda destacar que não haveria o intercâmbio de estrangeiros que buscam realizar pesquisas, cursos de mestrados e doutorados, missões de pesquisadores de organismos internacionais, missões sociais de ordem religiosa, bem como não haveria condições de implantação de empresas estrangeiras no mercado nacional.

Quanto à proposta orçamentária para 2003, cabe informar, que já em 2001, houve a solicitação de crédito suplementar para o equacionamento dos custos de algumas ações, e ao longo dos anos, vem se tentando, por todos os meios, o realinhamento desses custos à conclusão das mesmas. O Departamento tentou, por crédito suplementar e emenda parlamentar, romper com as restrições orçamentárias e financeiras, e por meio de vários expedientes internos e das avaliações do SigPlan, romper com as restrições administrativas, técnicas e de concepção do Programa. Entretanto, infelizmente, não foi possível lograr êxito até o momento. Cabe destacar que, na previsão orçamentária para 2003, não foi levado em consideração nenhum dos fatores e dificuldades até então colocados.

.....

O Programa foi elaborado com base nas atividades relativas à Lei nº 6.815, de 1980, que regulamenta a política de imigração de estrangeiros e que influencia os resultados em diversas áreas, entre elas, a política de segurança no combate aos crimes transnacionais, a fuga de suspeitos para o exterior, a relação trabalhista de estrangeiros no País, bem como a proteção do mercado de trabalho de nacionais. O Programa também tem influência nas áreas sociais, pela realização de programas por organismos internacionais e religiosos; na área econômica com o incentivo à internalização de capital produtivo estrangeiro e na implantação de empresas multinacionais, na área da educação, com relação ao intercâmbio de estudos e pesquisas realizadas por estrangeiros vinculados ou não a organismos internacionais e de comunicação, com o tratamento de correspondentes da imprensa internacional.

Concepção

A partir de 2000, o Departamento teve suas atribuições ampliadas, pois somaram-se às políticas anteriormente mencionadas, as de combate ao terrorismo,

as de políticas internacionais de justiça e de interior, referentes à composição dos acordos do Mercosul, de combate aos crimes de desvio de recursos públicos e sonegação fiscal, por meio da investigação, rastreamento e bloqueio de contas fora do País, assim como combate ao tráfico de seres humanos.

Apesar de se levar em consideração as políticas anteriormente mencionadas, que deram base à elaboração do Programa, o Departamento não foi orientado que deveria se estruturar por programas, bem como não foi previsto um aumento considerável na demanda de solicitações e de novas atribuições regimentais para o Departamento. Acrescidos a esses fatores, há ainda o fato de que, diversas ações colocadas no Programa não tiveram suas etapas explicitadas, outras têm dimensões de programa, algumas foram suprimidas e a maioria das mesmas não têm relação com o indicador do Programa.

Alguns aspectos do Programa precisam ser melhorados, tais como:

Somente algumas ações estão adequadas ao objetivo do Programa, entre elas, as ações Regularização da Situação de Estrangeiros, Implantação da Central de Atendimento aos Estrangeiros, Manutenção da Central de Atendimento, Integração dos Sistemas de Informações Referentes à Situação de Estrangeiros no País e as ações multissetoriais, cuja responsabilidade de execução é do Ministério do Trabalho e Emprego.

O Programa foi elaborado tendo em vista a diversidade de público-alvo. Com relação às ações que ainda não foram inseridas no Programa, há o seguinte público-alvo: brasileiros, com relação ao reestabelecimento de Nacionalidade; portugueses, com relação às igualdades de direitos; os países integrantes do Mercosul; a Advocacia Geral da União, quanto às investigações e bloqueios de recursos internacionalizados ilegalmente; a Polícia Federal, em solicitações de investigações realizadas por órgãos similares em outros países; brasileiros, que pretendem adquirir dupla cidadania mediante emissão de Certidão Positiva ou Negativa de Naturalização; estrangeiros que necessitam de assentamento em suas Certidões de Naturalização; refugiados assistidos pela ONU, em convênio com o governo brasileiro; a Justiça Federal, em relação às solicitações de Cooperação Judiciária em Matéria Penal.

É muito difícil dimensionar o público-alvo, pois não há como saber, em dimensão mundial, quantos estrangeiros pretendem vir trabalhar no Brasil, quantas empresas transnacionais pretendem se instalar no País, quantas solicitações de cooperações judiciárias serão formalizadas por governos internacionais, ou pelo Governo brasileiro, e ainda, quantas missões religiosas de caráter social serão realizadas por organismos internacionais, dentre outros.

Não há, inicialmente, como regionalizar a demanda em referência às necessidades do público-alvo.

Quanto à pertinência das ações frente aos objetivos, cabe salientar que as ações mencionadas anteriormente, estão bem direcionadas a sanar as necessidades do seu público-alvo, porém foram omitidas ações que poderiam melhorar sensivelmente os indicadores.

O Programa necessita de outras ações:

- Desenvolvimento dos recursos humanos;
- Melhoria e ampliação de infra-estrutura operacional (para compatibilização ao crescimento de demanda); e

- Seminários anuais de avaliação (quanto ao atendimento das expectativas do público-alvo. Esses seminários deveriam, necessariamente contar com a participação da Polícia Federal).

Algumas ações deveriam ser transformadas de atividades para projetos como a ação Edição e Distribuição de Manuais Sobre Direitos e Obrigações de Estrangeiros. Na concepção original do Programa contava-se com a ajuda do Departamento de Imprensa Nacional para composição de fotolitos e impressão, só que, com a desativação de diversas atividades deste órgão, ele ficou impossibilitado de atender às demandas desta ação.

Não se tem como mensurar a demanda, pois não existe um sistema integrado que controle a concessão de vistos a estrangeiros em todas as embaixadas e consulados brasileiros no exterior, sendo este um programa que o Departamento irá propor no próximo PPA.

O indicador do Programa é inadequado, pois o correto seria calcular o volume de legalizações realizadas, frente ao volume de solicitações de regularização.

Este programa, e outros relacionados ao controle de imigração, geram, anualmente, R\$ 119 milhões e mais US\$ 50 milhões aos cofres públicos do País, respectivamente, em taxas de migrações e emolumentos consulares. Entretanto, os recursos em reais, por força de Decreto, estão direcionados ao Fundo de Modernização da Polícia Federal, quando na realidade, parte dele deveria estar direcionada à melhoria dos serviços ao público-alvo do Programa. Os recursos em dólares, estão direcionados aos custos operacionais do Ministério das Relações Exteriores, entretanto, parte dos recursos deveriam estar direcionados ao controle dos fluxos migratórios para o País.

Em relação ao que foi colocado até então, é importante ressaltar que há a necessidade de reformulação do Programa, incluindo as ações já mencionadas e excluindo outras, reformulando o indicador do Programa, bem como estruturando o Departamento por programas, conforme sugestões a seguir:

Programa 1

Título: Atendimento e Regularização de Estrangeiros no País.

Indicador: Número de regularizações realizadas em relação ao volume de solicitações de regularizações.

Objetivo: Executar as atividades relacionadas com as políticas de prorrogação de prazo de estada e transformação de visto temporário em permanente, buscando tornar regular a estada de estrangeiros no País.

Público-Alvo: Governo brasileiro, estrangeiros vinculados a organismos internacionais e religiosos; empresas transnacionais já instaladas e a se instalarem no País, correspondentes de imprensa internacional; pessoas participantes de intercâmbio, estrangeiros que pretendem estabelecer negócios no País e estrangeiros em condições legais, pré-definidas, que possam estabelecer residência no Brasil.

Ações Sugeridas:

- Autorização de Trabalho a Estrangeiros - Atividade/Nacional;
- Desenvolvimento e Manutenção da Central de Atendimento-Atividade/Nacional;

- Edição e Distribuição de Manuais Sobre Direitos e Obrigações de Estrangeiros - Atividade - Nacional/Internacional;
- Estudos e pesquisas em Imigração de Natureza Trabalhista e seus Impactos no Mercado de Trabalho - Atividade/Nacional;
- Regularização da Situação de Estrangeiros - Atividade/Nacional;
- Desenvolvimento e Manutenção do Sistema de Informações Sobre Trabalho de Estrangeiros - Atividade/Nacional;
- Desenvolvimento de recursos humanos - Atividade/Nacional;
- Melhoria e ampliação de infra-estrutura operacional-Atividade/Nacional;
- Seminários anuais de avaliação do problemas de atendimento e definição de metas de melhoria - Atividade/Nacional;
- Diligências policiais para averiguação de informações e autenticidade de documentação - Atividade/Nacional;
- Atendimento ao estrangeiros quanto a informações e recebimento de documentação - Atividade/Nacional; e
- Microfilmagem e cadastramento do processo administrativo no Sistema de Acompanhamento de Processos - Siapro - Atividade/Nacional.

Programa 2

Título: Políticas de Medidas Compulsórias no Brasil.

Indicador: Número de procedimentos de medidas compulsórias realizadas.

Objetivo: Realizar as atividades com referência aos preceitos legais da Lei nº 6.815, de 1980, regulamentada pelo Decreto 86.715/81, Código Penal Brasileiro e acordos internacionais de extradição e de transferência de apenados, firmados pelo governo brasileiro.

Público-alvo: Governo brasileiro no âmbito das repatriações, deportações, expulsões e extradições; pessoas condenadas, atendendo às solicitações de transferências, para cumprimento da pena em seus países de origem; atendimento a brasileiros com ocorrência no exterior; e governos estrangeiros, quanto às solicitações de extradições.

Ações:

- Extradições passivas realizadas - Atividade - Internacional/Nacional;
- Extradições ativas realizadas - Atividade - Nacional/Internacional;
- Expulsões realizadas - Atividade/Nacional;
- Deportações realizadas - Atividade/Nacional;
- Ocorrência com brasileiros no exterior - Atividade - Nacional/Internacional;
- Transferência de presos realizadas - Atividade - Nacional/Internacional;
- Negociações de acordos internacionais de extradição e transferência de apenados - Atividade/Internacional;
- Traduções oficiais de documentos para execuções de extradições - Atividade/Nacional;

- Desenvolvimento e manutenção de sistemas de acompanhamento de medidas compulsórias - Atividade/Nacional;
- Melhoria, manutenção e ampliação de infra-estrutura - Atividade/Nacional;
- Seminários anuais de avaliação dos procedimentos entre os agentes dos processos - Atividade/Nacional;
- Desenvolvimento de recursos humanos - Atividade - Nacional; e
- Diligência para averiguação da legalidade ou ilegalidade de estrangeiros - Atividade/Nacional;

Programa 3

Título: Políticas de Nacionalidade e Naturalização no Brasil.

Indicador: Somatório do número de nacionalidades, perdas e reações de nacionalidades, naturalizações, retificações de assentamentos, emissão de Certidões Negativas ou Positivas de Naturalizações e Averbacões, frente ao número de solicitações.

Objetivo: Realizar as atividades inerentes à Lei nº 6.815, de 1980, regulamentada pelo Decreto nº 86.715, de 1981, respeitando os preceitos da Lei nº 6.015, de 1973 de Registros Públicos, bem como constitucionais, no que concerne às políticas de Nacionalidade e Naturalização no Brasil.

Público-Alvo: Estrangeiros com interesse de se naturalizarem brasileiros; brasileiros naturalizados que perderam a nacionalidade; brasileiros natos, que pretendam adquirir dupla cidadania; portugueses que pretendem adquirir igualdade de direitos; brasileiros naturalizados que estão querendo realizar retificação de registros de Naturalização, por mudança de nome, casamento ou documentação incorreta; brasileiros naturalizados que querem 2ª via de Certidão de Naturalização; e brasileiros natos, referente à perda e reatuação de Nacionalidade.

Ações Sugeridas:

- Análise e concessão de Naturalizações - Atividade/Nacional;
- Pesquisa de registros e concessão de Certidões Negativas ou Positivas de Naturalização - Atividade/Nacional;
- Concessão de 2ª via de Certificado de Naturalização - Atividade/ Nacional;
- Análise de concessão de igualdade de direitos - Atividade/Nacional;
- Análise de perda ou concessão de Nacionalidade - Atividade/Nacional;
- Análise e realização de retificação de assentamento de registros;
- Realização de digitação e digitalização de registros públicos e históricos de Naturalização - Atividade/Nacional;
- Atendimento de estrangeiros e brasileiros, referente às informações de processos em análise;
- Seminários anuais de avaliação dos procedimentos entre os agentes dos processos - Atividade/Nacional;
- Desenvolvimento, implantação e manutenção do sistema automatizado de registros públicos históricos de Naturalização e emissão de Certidão Positiva ou Negativa de Naturalização - Atividade/Nacional;

- Melhoria, Manutenção e ampliação de infra-estrutura - Atividade/ Nacional;
- Desenvolvimento de recursos humanos - Atividade - Nacional;
- Diligências policiais para averiguação de informações e autenticidade de documentação - Atividade - Nacional;
- Atendimento ao estrangeiros quanto a informações e recebimento de documentação - Atividade - Nacional; e
- Microfilmagem e cadastramento do processo administrativo no Sistema de Acompanhamento de Processos - Siapro - Atividade - Nacional.

Programa 4

Título: Políticas de Cooperação Judiciária Internacional no Brasil.

Indicador: Somatórios das solicitações de cooperações ativas, passivas e de negociações de acordos, frente aos números de efetivação.

Objetivo: Facilitar a execução das tarefas das autoridades responsáveis pelo cumprimento da Lei de todos os países, com os quais o Brasil possui acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal, ou, daqueles que não dispendo de Acordo, oferecem reciprocidade em caso análogos, no âmbito da investigação, inquérito, ação penal e prevenção do crime, por meio de cooperação e assistência judiciária mútua em matéria penal.

Público-Alvo: No acordo, existem dois pólos: o polo ativo, no qual o Brasil está na posição de solicitante, e nesse caso os maiores beneficiários são as autoridades judiciais e/ou o Ministério Público do país requerente, a Receita Federal e a Advocacia Geral da União, entre outros. Em outro naípe, na condição de solicitado, pólo passivo, o Brasil atende diversos pedidos de diversos países com os quais possui Acordos de Cooperação Judiciária em Matéria Penal e/ou pedidos de países que possam, eventualmente, dispensar reciprocidade nas solicitações de casos semelhantes.

Ações Sugeridas:

- Negociação de Acordos Internacionais em Matéria Penal - Atividade - Internacional;
- Operacionalização de solicitações ativas de cooperação judiciária internacional - Atividade - Nacional/Internacional;
- Operacionalização de solicitações passivas de cooperações judiciária - Atividade - Nacional;
- Reuniões técnicas de negociação e composição de acordos de Ministros do Interior, referentes à consolidação do Mercosul - Atividade - Internacional;
- Reuniões técnicas de negociação e composição de acordos de Ministros da Justiça, referentes à consolidação do Mercosul;
- Seminários anuais de avaliação dos procedimentos entre os agentes dos processos - Atividade - Nacional;
- Melhoria, manutenção e ampliação de infra-estrutura - Atividade - Nacional;
- Desenvolvimento, implantação e manutenção de sistemas automatizados de controle e estatísticas de solicitações de Cooperação Judiciária - Atividade - Nacional;

- Desenvolvimento de recursos humanos; e
- Traduções oficiais de documentos para a execução das solicitações de Cooperções Ativas - Atividade - Nacional.

Programa 5

Título: Políticas de Atendimento a Refugiados no Brasil, em Cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Assuntos de Refúgio - Acnur/ONU.

Indicador: Número de refugiados atendidos pelo Brasil, frente ao número de refugiados internacionais.

Objetivo: Este programa é realizado em parceria com o Acnur/ONU, tendo em vista o caráter social e humanitário relacionado com a questão institucional do refúgio. No âmbito do Brasil, faz-se necessário a implantação de políticas públicas que objetivem a integração local dos refugiados, reconhecidos pelo governo brasileiro.

Público-Alvo: Estrangeiros reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro, através do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare.

Ações Sugeridas:

- Entrevista com solicitantes de refúgio - Atividade - Internacional/Nacional;
- Supervisão de convênio com Organizações não Governamentais para assistência aos refugiados - Atividade - Nacional;
- Participação em reuniões internacionais do Acnur, sobre as estratégias de assistência aos refugiados - Atividade - Internacional/Nacional;
- Participação em seminários nacionais e internacionais realizados com parceria do Acnur - Atividade - Nacional/Internacional;
- Assentamento e integração de refugiados no Brasil - Atividade - Nacional;
- Seminários anuais de avaliação dos procedimentos entre os agentes dos processos - Atividade - Nacional;
- Desenvolvimento, implantação e manutenção de sistemas automatizados de controle e estatísticas de assentados e ocorrência com refugiados - Atividade - Nacional;
- Desenvolvimento de recursos humanos; e
- Edição e distribuição de informativos sobre os procedimentos do refúgio no Brasil.

Como pode ser visto, o Programa executado atualmente não espelha a realidade de todas as atividades desenvolvidas pelo Departamento, em virtude da falta de orientação em estruturar o Departamento por programa e também, em razão de se ter procurado enxugar o número de programas e ações dos mesmos, em relação ao Ministério da Justiça.

Como foi colocado, em sugestão à reformulação do programa atual, diversas ações dos programas sugeridos estavam como ações do programa atual e não foram detalhadas na concepção do mesmo. Em virtude desse problema e de diversos outros já mencionados, é proposta a reformulação do programa atual e a criação de quatro outros, estruturando o Departamento por programas finalísticos. Com base nessas alterações, teremos condições de realizar a apropriação de custos, não só de pessoal, mas de qualquer outro que seja necessário.

A estratégia de implementação do Programa deve ser aperfeiçoada nos seguintes pontos:

Plano de ação: As ações multissetoriais devem ter uma melhor gestão, pois somente o responsável pelo Programa é cobrado quanto à informação sobre a execução das mesmas, não havendo nenhum meio ou forma atual de se cobrar a responsabilidade sobre os reais executores. Seminários, envolvendo o pessoal responsável pela execução das ações e também os responsáveis das áreas meio, deveriam ser realizados anualmente visando à análise de resultados obtidos, problemas e reavaliação de metas físicas.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência: Cabe informar, que o Departamento, frente aos problemas de concepção do Programa, falta de estrutura adequada para atender ao crescente volume de demanda de solicitações, e ainda, a disponibilização insuficiente de recursos, utilizou-se de muita criatividade para superar os entraves e buscar os resultados anteriormente mencionados.

Forma de articulação com outras unidades do Ministério: As áreas meio do Ministério têm vários órgãos que não foram estruturados por Programa, sendo requerido então, um novo modelo de gestão. Os mesmos não têm a visão de resultados e não realizam um planejamento prévio de auxílio às áreas finalísticas. Muitos órgãos, apesar da boa vontade, não têm infra-estrutura adequada para atender a demanda deste Programa.

Forma de coordenação e acompanhamento dos executores: Não existem ainda mecanismos que garantam, ao gestor do programa, condições de acompanhar as ações multissetoriais.

Forma de articulação com outros Ministérios: Faz-se necessário aprimorar a forma de lidar com as ações multissetoriais, implantando de forma rápida, procedimentos de cobrança e punição quando constatado a falta de comprometimento dos órgãos executores.

Forma de repasse dos recursos: Há a necessidade de tornar esse processo mais flexível e rápido.

Forma de participação do público-alvo - Torna-se necessário a implementação de ações junto ao programa para buscar informações da visão do público-alvo, quanto à qualidade do produto ou serviço da sua necessidade, a qualidade no atendimento e, inclusive, sugestões de melhoria. É o que está sendo sugerido através da ação de seminários de avaliação dos resultados, junto a todos os programas sugeridos.

Todas as posições expendidas acima, com relação à melhoria da estratégia de implementação, estão calçadas em soluções e sugestões para resoluções de problemas que enfrentamos no decorrer do período, que retardaram e retardam a implementação das ações, refletindo diretamente nos resultados das mesmas.

Um dos aspectos que mais contribuíram para a obtenção dos resultados do Programa, foi o planejamento prévio do Departamento na análise dos problemas, desmembramento das ações em etapas e ações de priorização das mesmas.

Quanto ao aperfeiçoamento dos mecanismos de supervisão, articulação e coordenação, é necessário, para que se possa melhor acompanhar as execuções realizadas, o comprometimento com os resultados, os padrões e iniciativas de superação de problemas em busca de uma melhoria constante, bem como, a elevação do padrão de qualidade dentro do serviço público.

Antes de se cobrar resultados, é prioritário o fornecimento de condições estruturais básicas operacionais, pois caso contrário, o volume de problemas só aumentará, tornando a sua administração impossível. Isto poderá ser um fator de descrédito para o novo modelo de gestão, pois dentro da filosofia de programas de qualidade, preliminarmente é necessário fornecer condições para o alcance dos resultados.

Implementação

Pode ser verificado que há saldos orçamentários em todas as ações do programa, gerados na sua maioria, por cortes orçamentários e impossibilidade de execução de algumas ações, onde não havia como parcelar sua execução por terem dotação orçamentária insuficiente. Como informado anteriormente, foi tentado o crédito suplementar para se tornar efetiva a execução dessas etapas, entretanto, sem êxito até o presente momento.

O Departamento administrou o aumento na demanda de solicitações, cortes orçamentário e necessidade de melhoria e ampliação de infra-estruturas, bem como a quantidade insuficiente de recursos durante o período, e há saldo em todas as ações do programa, só que em 2003, não está previsto na LOA a dotação orçamentária desses saldos, o que poderá inviabilizar os resultados de várias ações do programa, podendo inclusive, aumentar ainda mais o passivo, de aproximadamente 20 mil solicitações que estão no aguardo de análise para decisão final.

Em relação às ações multissetoriais, cabe salientar que há a necessidade de implantar um meio ou forma, de fazer com que os responsáveis pela execução tenham um maior comprometimento com o fornecimento de informações e resultados. O que se vê é que o executante só está preocupado com a execução em si, pelo fato da ação ser uma atividade inerente ao órgão de sua responsabilidade, subentendendo o mesmo, que a obrigação de fornecer informações é somente para o seu superior imediato.

Os recursos humanos não estão adequados para a implementação do programa. O programa, em função de limitações do próprio Ministério, não pôde constituir uma equipe, sendo que, atualmente, o mesmo só conta com poucas pessoas.

Quanto ao esforço de capacitação da equipe gerencial, que ainda não existe, é necessário acapacitação dos demais funcionários que fazem parte da estrutura organizacional do programa e principalmente dos dirigentes, para que os mesmos tenham a visão da operacionalização do Programa e da busca de resultados.

No ano de 2001, houve uma parceria entre este Programa e o Programa Segurança do Cidadão nas ações de Desenvolvimento dos Sistemas de Informações de Segurança - Infoseg e Integração dos Sistemas de Informação sobre Estrangeiros, visando à alimentação da base de dados do Sistema de Automação de Medidas Compulsórias - SAMC, desenvolvido dentro da ação referida desse programa.

Até o momento não existem mecanismos permanentes de participação da sociedade no Programa, mas por meio das ações dos novos programas propostos, haverá condição de criá-los.

A pesquisa de satisfação do usuário/beneficiário está sendo iniciada pela Central de Atendimento aos Estrangeiros, que atualmente funciona em caráter experimental. Vale ressaltar, no entanto, as grandes dificuldades encontradas nesta empreitada, devido principalmente à falta de estrutura operacional e financeira do Departamento.

Quanto ao novo modelo de gestão, cabe salientar que sua implantação depende da absorção, por toda a estrutura governamental, dessa nova cultura, e isto não acontece de um dia para outro.

O Governo está no caminho certo, pois esse novo modelo de gestão está focado em uma das mais modernas ferramentas de gestão operacional e que vem dando excelentes resultados em diversas organizações em todo o mundo.

Combate à Violência Contra a Mulher

Resultados O Programa **Combate à Violência Contra a Mulher** tem por objetivo combater a violência doméstica e sexual contra a mulher.

Não existe apuração atualizada dos índices de estupro no país e nem dos índices de violência doméstica. De acordo com os dados da pesquisa elaborada pelo CNDM/Secretaria de Gestão - MP, no ano de 1999, foram registradas 4.697 ocorrências de estupro nas Delegacias Especializadas no Atendimento à mulher - DEAM's. De acordo com os dados do MJ/SENASP/DECASP/Coordenação de Estatísticas e Acompanhamento das Polícias, foram registrados 15.122 estupros em todas as Delegacias do Brasil, em 1999, correspondendo a um índice de 9,22, referente ao indicador Taxa de Mulheres Vítimas de Violência Sexual. Em 2000, houve 14.881 casos, tendo por índice 8,78, o que indica uma queda nos índices de estupros. Entretanto, a expectativa de alcançar os índices previstos até o final do PPA fica prejudicada, porque a maior conscientização das mulheres vem tornando as questões de violência, por elas sofridas, mais visíveis. Isto pode, inclusive, levar a uma distorção na comparação entre os índices de estupro devido, apenas, ao aumento de denúncias.

O alcance dos bons resultados nesta área deve-se, em boa parte, à ação do movimento organizado de mulheres, à criação de novos conselhos de direitos, de novas delegacias da mulher e de casas-abrigo para mulheres vítimas de violência e à divulgação na mídia dos direitos da mulher.

Existe uma expectativa muito baixa de conseguir reduzir os índices de violência doméstica, que se referem ao indicador Taxa de Mulheres Vítimas de Agressão Física no Âmbito Familiar, porque isso exige ações preventivas, educativas e a intervenção nos vários fatores agravantes (criação de legislação para punir o agressor e diminuir a impunidade, combater o uso de álcool e drogas, fatores culturais, desemprego etc.) que não dependem apenas de mecanismos de denúncia (Delegacias especializadas), nem de abrigos para a mulher em situação de risco. Espera-se que os dados sobre violência doméstica sejam melhor conhecidos a partir da pesquisa nacional de vitimização, prevista para 2003.

Como principais resultados o Programa apresentou os seguintes:

- 1) criação de novas delegacias da mulher - em 1999, eram 305 e, em 2002, são 339;
- 2) criação de novas casas-abrigo para mulheres vítimas de violência: em 2001, eram 49 casas e em 2002, no 1º Encontro Nacional de casas-abrigo, participaram setenta casas, sendo que ao final do exercício, serão 78. Este Encontro apresentou a realidade de trabalho nas casas-abrigo do país, as suas condições de funcionamento e o perfil das mulheres abrigadas;
- 3) formação de redes de enfrentamento da violência nos estados, como resultado da agregação de outras entidades de combate à violência na capacitação de policiais das DEAMs. A partir dos resultados de seis estudos e da Pesquisa sobre condições de funcionamento das DEAMs, realizados em 2000, várias ações foram implementadas para melhorar o atendimento, entre elas a capacitação dos policiais e profissionais das equipes das Delegacias da Mulher dos estados do Nordeste; Centro-Oeste; Sul (com exceção do Paraná) e Norte (com exceção do Tocantins). Foram capacitados 1.716 profissionais. Houve uma sensível melhora no

Gerente:

Maria das Neves Rodrigues de Araújo

padrão de atendimento às mulheres e estímulo às denúncias, tirando da obscuridade e da impunidade muitos casos que antes permaneciam desconhecidos.

Existem, ainda, outros benefícios conseguidos pelo Programa como:

- 4) o apoio à construção/manutenção/reforma/implantação de casas-abrigo para mulheres vítimas de violência, que as beneficiam e, também, a seus filhos pequenos. As atendidas recebem assistência social, psicológica e jurídica para romper o ciclo da violência e reconstruir suas vidas:
 - Em 2000: 16 projetos apoiados;
 - Em 2001: 14 projetos apoiados; e
 - Em 2002: 37 projetos apoiados.
- 5) publicação de cartilhas voltadas para as questões de gênero, que ofereceram às mulheres mecanismos para aumentar seus conhecimentos sobre seus direitos;
- 6) semana da Mulher Empreendedora - com o objetivo de apresentar situações passíveis de gerar renda para mulheres de baixa renda, com a identificação de mecanismos de acesso ao microcrédito, além de oficinas voltadas para saúde, educação, direitos da mulher e temas ligados à questão da cidadania;
- 7) Encontro Nacional de Diretores e Técnicos de IML que iniciou a discussão sobre humanização do atendimento às vítimas de violência nos IMLs, realizado em 5/12/2002 em Salvador/BA, que apresentou diversas experiências em vários estados; e
- 8) aumento da visibilidade das questões de gênero, em especial da violência contra a mulher, e a criação de canais de comunicação com os estados, municípios e sociedade civil para a implantação de novos projetos na área de defesa do direito das mulheres.

.....

Quando o Programa foi concebido, o problema a ser encarado com maior urgência foi o de garantir, às mulheres vítimas de violência, locais adequados para denunciar e receber ajuda para enfrentar e combater a violência. Dessa maneira, capacitar os quadros das delegacias da mulher e construir abrigos para as vítimas de violência sob risco de vida era o imperativo, pois, a cada dia, mulheres morriam caladas, sem nenhuma assistência, escondidas do mundo pelo muro das convenções sociais e sujeitas a agressores reincidentes, protegidos pela impunidade.

Concepção

Hoje, estas instâncias de denúncia e combate à violência estão consolidadas, torna-se, então, premente voltar à atenção para: as ações preventivas da violência; os mecanismos de responsabilização criminal do agressor e ações voltadas ao empoderamento das mulheres, permitindo a elas romperem o ciclo vicioso da violência, na maioria das vezes alimentado pela falta de informação e de formação.

Como principais fatores associados à violência cometida contra a mulher destacam-se:

- 1) baixa escolaridade das mulheres, na pesquisa realizada com 22 casas-abrigo, 76% das abrigadas não concluíram o 1º grau, 7% eram analfabetas e 5% semi-alfabetizadas.

- 2) baixa renda: essa mesma pesquisa revelou que 24% das mulheres abrigadas possuíam renda familiar de até um salário mínimo; 64% até dois salários mínimos e 68% de dois a quatro salários mínimos;
- 3) impunidade do agressor/morosidade da justiça - a legislação atual não intervém nos casos de violência doméstica. É necessário modificar a legislação e criar juizados especiais para a questão;
- 4) falta de qualificação profissional das mulheres vítimas de violência - muitas permanecem em situação de violência por falta de condições para sustentar a si e aos seus filhos;
- 5) carência de instituições públicas para apoiar a mulher pobre que necessita trabalhar (creches, pré-escolas e escolas em período integral);
- 6) falta de centros de atenção integrada para acompanhamento social, psicológico e jurídico da mulher; e
- 7) falta de trabalho específico voltado para o agressor - segundo a pesquisa citada anteriormente, 80% dos agressores são homens, com os quais as mulheres mantêm relação afetiva (maridos e companheiros) e 20% são os próprios pais. Embora os índices de violência doméstica sejam indicadores importantes do problema, estes precisam ser reavaliados, em face da impossibilidade de mensurá-los adequadamente.

Existem alguns fatores que também contribuem no alcance do objetivo do Programa, são eles:

- Articulação inter institucional;
- Articulação e mobilização da sociedade civil para as questões de gênero;
- Ações voltadas para garantir a transversalidade de gênero nas políticas públicas;
- Articulação internacional e
- Adesão aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos da mulher.

Quanto às estratégias de implementação, o que mais contribuiu para a consecução dos resultados do Programa foi a forma de execução descentralizada das seguintes ações:

- 1) capacitações das DEAMs, por intermédio das ONGs, foi essencial para garantir o respeito às peculiaridades regionais e dar agilidade a esse processo.
- 2) construção/manutenção de casas-abrigo, por meio de Estados, municípios e ONGs possibilita o fortalecimento dessa política pública.

O Programa precisa, ainda, implantar mecanismos de acompanhamento e avaliação tanto física quanto das ações descentralizadas, por meio de parcerias com os Conselhos estaduais e municipais e com as estruturas formais de atenção à mulher (Secretarias, coordenadorias, núcleos e similares).

Implementação

Com relação ao inicialmente previsto, o Programa teve um incremento de 7,4% no PPA. Entretanto, a execução das ações foi prejudicada em virtude dos contingenciamentos de recursos, nos exercícios de 2000 a 2002. Em 2001, o contingenciamento foi da ordem de 59,4% dos recursos e em 2002 de 45%, o que tanto limitou a quantidade de recursos disponíveis para as ações como atrasou a liberação dos recursos, que foram sendo descontingenciados aos

poucos. A maior liberação concentrou-se no segundo semestre, comprimindo a execução em poucos meses e gerando sobrecarga de trabalho. Os recursos liberados foram concentrados nas ações de casas-abrigo e de capacitação dos quadros das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher - DEAM's.

Para a Ação de Implantação de Abrigos para Mulheres as metas físicas, em 2002, foram superestimadas. A construção de uma casa abrigo, em média, gira em torno de R\$ 120.000,00; variando de acordo com a região. Com os recursos previstos no orçamento, para alcançar a meta física prevista cada abrigo teria de ser implantado com R\$ 19.000,00. Além disso, a liberação de parte dos recursos aconteceu no último bimestre, dificultando a celebração dos convênios, sobrecarregando a área técnica e jurídica e prejudicando o apoio a três projetos importantes.

Na ação de Capacitação, a segunda de maior aporte de recursos, a meta era capacitar 490 profissionais e foram capacitados 1.716, superando as expectativas, devido às parcerias firmadas com estados e municípios e com entidades não-governamentais e pelo fato da metodologia utilizada para a capacitação otimizar os recursos humanos e financeiros.

O cumprimento das metas físicas ficou em torno de 77%, tendo em vista que algumas metas estavam superestimadas em relação aos recursos disponíveis, ficando a execução abaixo do esperado. Outras metas foram superadas e do total de recursos liberados a SEDIM executou 98%.

O Programa não possui nenhum mecanismo de monitoramento do desempenho físico das ações com execução descentralizada. As informações são coletadas a partir do sistema SIAFI, por relatórios solicitados aos convenientes e nos relatórios de prestação de contas. Em 2002, foi inserida no Termo de Convênio uma cláusula específica para que o beneficiário preste informações, trimestralmente, sobre o andamento do projeto. Uma das formas de monitoramento em estudo é a formação de parceria com os Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Mulher, para que estes façam o acompanhamento *in loco*.

As principais dificuldades para a implementação do Programa em 2002 foram: 1) o número pequeno de técnicos, que acarreta uma sobrecarga de trabalho para a Gerente e os seus assessores imediatos, com a ampliação das atribuições da Secretaria, novas ações e novo orçamento. Torna-se necessário, assim, ampliar o quadro de técnicos; 2) estrutura física da Secretaria inadequada - não há espaço físico nem condições materiais para abrigar a nova equipe; e 3) a lentidão na tramitação do processo de celebração de convênio. Quando a liberação de recursos ocorre próxima ao fim do ano torna-se mais difícil celebrá-los, apesar do esforço da área técnica, três convênios praticamente prontos ficaram sem receber os recursos, devido a um erro na mudança de modalidade, que não pode ser retificada por esgotamento do prazo.

No ano de 2001, foi realizado um Encontro de capacitação de conselheiras dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher, visando ampliar a capacidade gerencial e os conhecimentos sobre as modalidades de financiamento de ações e o fortalecimento da rede de Conselhos. Nesse mesmo ano, também foram capacitadas, pela CEPIA/RJ, ONGs de vários estados para servirem de multiplicadores na metodologia para capacitação dos quadros das DEAMs. Em 2002, foram escolhidas, entre as ONGs capacitadas, entidades para reproduzirem a capacitação em gênero para os quadros das DEAMs. Foram capacitadas, até o momento, todas as delegacias especializadas do Nordeste.

Até dezembro, deverão estar concluídas as capacitações das Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul. A Região Sudeste, por possuir o maior número de delegacias especializadas, que demandam um volume de recursos maior, deverá ser capacitada em 2003. Em relação à capacitação, toda a equipe, que trabalha direta e indiretamente com o Programa, passou por um treinamento em questões de gênero e políticas públicas, com a duração de 32 h/aula. Esse curso foi eficiente para nivelar os conhecimentos e permitir aos demais servidores a compreensão da complexidade do tema com o qual lida o Programa. Nos dias 4, 5 e 6/11/2002 foi realizado o 1º Encontro Nacional de Casas-abrigo para Mulheres Vítimas de Violência, onde foram discutidos novos procedimentos e instrumentos de acompanhamento a serem implantados. Esse Encontro teve por finalidades: proceder a um levantamento das condições de funcionamento das casas-abrigo; permitir um intercâmbio de experiências entre as coordenadoras e técnicas; definir parâmetro de funcionamento e critérios para o apoio a projetos de construção e manutenção, e definir mecanismos de acompanhamento e avaliação dessa política pública.

A inserção da perspectiva de gênero nos programas tem sido positiva e tem possibilitado a formação de bases estatísticas mais realistas, dando uma maior visibilidade da participação da mulher nos diversos segmentos.

Cabe registrar alguns avanços - revisão dos livros didáticos; inserção da mãe como responsável pelo recebimento do benefício do Bolsa Escola; qualificação de 55% de mulheres no Programa de Qualificação do Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e estabelecimento de quotas para participação das mulheres nos cargos comissionados nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Justiça. A parceria com o Sebrae permitiu a realização das semanas da mulher empreendedora, eventos voltados para o despertar do empreendedorismo nas mulheres e para o estudo das potencialidades locais, visando criar mecanismos para viabilizar o acesso ao crédito, além de realizar oficinas para discutir questões de gênero, saúde sexual e reprodutiva, direitos e outros temas de interesse das mulheres. Em 2001, foram realizadas duas "Semanas", uma em Cajueiro-AL e outra em Rosana-SP. Em 2002, foi realizada uma "Semana" em Luis Correa-PI e está programada outra, em Roraima, que contará com a participação de mulheres indígenas.

As parcerias com os governos estaduais e municipais permitem reduzir gastos, porque a execução é feita por quem tem familiaridade com os problemas locais. Aquelas formalizadas com as Entidades de Ensino e Pesquisa proporcionam a redução de custos, pois a execução é realizada ou orientada por especialistas, que detêm o conhecimento da problemática, regional e local, com maiores chances de propor soluções mais apropriadas. As Instituições Privadas, os Organismos Internacionais e as Organizações Não-Governamentais possuem uma visão, prática ou dinâmica, de implementação.

No âmbito do Ministério da Justiça, foi firmada parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, com o objetivo de ampliar o alcance das capacitações das DEAMs, tendo em vista que os recursos do Programa não foram suficientes para permitir a capacitação da Região Sul. Podem ser citadas parcerias vantajosas, firmadas por meio de Protocolos de Intenção, com os seguintes programas: Direitos Humanos, Direito de Todos e Segurança do Cidadão - Ministério da Justiça; Saúde da Mulher e Saúde da Família - Ministério da Saúde; Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional do Trabalhador - Ministério do Trabalho e Emprego; Agricultura Familiar - Ministério do Desenvolvimento Agrário; e Educação de Jovens e Adultos - Ministério da Educação; PRONAGER, Defesa Civil e Irrigação e Drenagem - Ministério da Integração Nacional.

A sociedade também participa por meio de: um Conselho Nacional, 21 Conselhos Estaduais e 97 Conselhos Municipais de Direitos da Mulher. Todas as ações a serem implementadas nos estados e municípios são discutidas e aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e implementadas com a cooperação dos conselhos do estado e dos municípios envolvidos. Por exemplo, a capacitação dos quadros das DEAMs é articulada a partir dos Conselhos estaduais e municipais, depois é formada uma comissão com representantes do Programa, de membros do conselho e de entidades voltadas para o enfrentamento da violência contra a mulher, só depois esta proposta é discutida com a Secretaria de Segurança Pública.

O Programa também costuma avaliar a satisfação de seu público-alvo. Em 2001, foi realizada uma pesquisa junto às Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher - DEAMs. Identificou-se a necessidade de capacitar o pessoal, a metodologia foi elaborada e aplicada, em 2002, nas regiões Nordeste, Norte, Centro-oeste e Sul. Para 2003, está programada uma pesquisa nacional sobre vitimização, para identificar as vítimas de violência, os tipos de violência mais frequentes e a incidência de casos de violência doméstica. Será identificado também o nível de conhecimento das mulheres sobre as políticas voltadas para o enfrentamento da violência contra elas.

Combate ao Crime Organizado

Resultados

Acompanhando a evolução do índice do indicador, observa-se que houve uma taxa de crescimento lenta nos anos de 2000 e 2001, entretanto, neste ano de 2002, ocorreu um aumento significativo em razão da contratação de novos policiais federais, o que leva a crer que o Departamento de Polícia Federal alcançará no final do PPA Avança Brasil o quantitativo estimado.

O índice reflete a relação de inquéritos policiais instaurados sobre os relatados (concluídos). A quantidade de inquéritos policiais relatados no DPF cresceu significativamente, sendo que, em 1996, relatou-se 14 mil inquéritos e em 2002, atingiu-se o valor de 28.500 inquéritos relatados. Evidencia-se, assim, que houve um aumento expressivo do trabalho realizado pela Polícia Judiciária da União no tocante às apurações das investigações.

Com relação à estimativa de alcance do índice até o final do PPA, acredita-se ser bastante exequível o seu alcance. Entretanto, uma vez que o índice não atinge anualmente a meta ideal de 100% (relação de inquéritos relatados sobre os inquéritos instaurados), nota-se que, a cada ano o quantitativo de inquéritos em tramitação no DPF aumenta, de onde se deduz que, se não houver um contínuo aumento no efetivo da Instituição, em pouco tempo, não será possível atender à demanda de Inquéritos a relatar.

Como exemplo, em 1999, tinha-se 53.739 inquéritos em andamento. Já em 2002, esse número elevou-se para 96.210 inquéritos, o que corresponde a um aumento de quase 80%, ficando o quantitativo de Delegados de Polícia Federal diminuído em 26 servidores. Com esse panorama, o DPF poderá chegar a um ponto de saturação, onde não se conseguirá corresponder a essa demanda, a menos que haja um aumento significativo de ingressos de Delegados e demais policiais federais.

Há a necessidade de se repensar um indicador que reflita de forma adequada à equalização do problema "Violência Urbana". O mais indicado é a elaboração de uma cesta de indicadores de atuação multissetorial. As ações a serem desenvolvidas que refletirão no indicador (ou numa cesta de indicadores) devem envolver além do Ministério da Justiça, outros ministérios, cuja atuação, repercute na diminuição da fonte geradora da "violência urbana", principalmente, na satisfação das necessidades básicas do ser humano, entre elas, alimentação, educação, saúde, saneamento e urbanização, atingindo assim, de forma implacável a causa do problema que não é estritamente uma questão de política criminal.

Verifica-se que o Departamento de Polícia Federal está cada vez mais atuante no combate aos crimes chamados "não violentos", mas de grande dano social. O Brasil perde ou deixa de arrecadar divisas em virtude de crimes de corrupção perpetrados por altos servidores públicos, ou por desvios de verbas de implementação de infra-estrutura, ou em investidas impetuosas contra os cofres da previdência social, contra o sistema financeiro, sonegação fiscal e evasão de divisas de grandes conglomerados empresariais. Essas divisas poderiam ser canalizadas para ações sociais que iriam diminuir os fatores geradores da violência urbana. Exatamente no combate destes crimes que o Departamento de Polícia Federal vem se fortalecendo.

Gerente:

Caio Christovam Ribeiro Guimarães

Há tempos, o Departamento de Polícia Federal vem envidando esforços para diminuir os crimes de colarinho branco, almejando a devida responsabilização penal de seus autores, que tanto sangram o tesouro nacional, por conseguinte viabilizando o governo federal a implementar as ações de combate a violência urbana, seja diretamente, ou por meio de repasses de recursos para os estados e municípios com esta finalidade.

Neste sentido, o DPF está se especializando no combate ao crime organizado, com a criação em sua estrutura organizacional, de uma coordenação especializada em lavagem de dinheiro, evasão de divisas, e ao combate ao crime organizado, estreitando os laços de cooperação com outros órgãos de fiscalização, e de inteligência, entre eles, a Secretária da Receita Federal, Banco Central do Brasil, Instituto Nacional de Seguridade Social, e integrando o Conselho de Atividades Fiscais - COAF.

Tendo em conta o período de análise, as principais operações realizadas pela PF (ou em andamento) e seus resultados no combate ao crime organizado são:

- Alerta na Ponte: visa combater o tráfico de entorpecente e outros ilícitos na Ponte da Amizade, em Foz do Iguaçu/PR;
- Ashaninka: objetivou a confirmação de invasão do território nacional, por peruanos, os quais estariam devastando a selva amazônica, precisamente a Terra Indígena Kampa. Realizada em parceria com a Funai, Ibama, Exército Brasileiro, e com o Estado do Acre;
- Bingo: visou à fiscalização e encerramento das atividades do bingo que funcionavam ilegalmente;
- Caatinga E 2001: erradicação de plantações de maconha no sertão baiano;
- Caça níqueis: fiscalizar e reprimir ilícitos de contrabando, contravenções, lavagem de dinheiro;
- Charlie: visou o combate ao narcotráfico na região de Macaé/RJ, com ligações com outros traficantes do RJ, inclusive Fernandinho Beira Mar;
- Canutama: objetiva apuração de crimes de falsificação de documentos, estelionato, e invasão de terras da União, no Estado do Amazonas;
- Câncer: objetivou combater ilícitos de contrabando e descaminho;
- Carranca: visa erradicar plantações de maconha no estado da Bahia;
- Cravo: desvio de verbas/Banco do Nordeste;
- Cobra: visou coibir a prática de ilícitos e fortalecer a presença brasileira na fronteira com a Colômbia;
- Conexão Madri: visa erradicar com tráfico internacional de mulheres;
- Combinada Brasil e Paraguai: visou reprimir o comércio ilegal de entorpecentes com a prisão do traficante Leomar de Oliveira Barbosa;
- Crédito Amigo: apurar desvio de verbas da cooperativa de crédito Conquistense;
- Criciúma: objetivou reprimir o tráfico de entorpecentes;
- Cristal: apuração de crimes praticados por empreiteiras, no estado de Tocantins, contra a administração pública;
- Defeso: objetiva a prevenção e repressão aos crimes ambientais, em parceria com o Ibama;
- Diamante: desvio de verbas no DNER;
- Dossiê Cayman: falsidade documental;

- Econômico: visa a repressão dos crimes de sonegação fiscal, evasão de divisas, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;
- Enxurrada: visou combater roubo, estelionato, lavagem de dinheiro, porte ilegal de armas, tráfico de influência, falsa identidade, corrupção ativa;
- Força-tarefa: desvio de verbas INSS/RJ;
- Filingo: visou a prisão e desmantelamento da quadrilha do traficante Jorge Luiz Gomes da Silva;
- Ipiaú: visa reprimir o roubo a estabelecimentos financeiros no estado da Bahia;
- Las Vegas: lavagem de dinheiro/bingos(Estimativas em R\$ - 10 milhões);
- Macuco: evasão de divisas(Estimativas em R\$ - 15 bilhões);
- Merlin: desvio de verbas da SUDAM;
- Miami: crime organizado/evasão de divisas;
- MF: visa apurar fraudes no âmbito da DAMF, estimadas em R\$ 1 bilhão;
- Morcego Negro: cumprimento de mandado de prisão do italiano Mário Barata, processado na Itália por homicídios e por ser integrante da máfia;
- Nafta: visa prevenir e reprimir o comtrbando de combustível da Venezuela;
- Nordeste: crime organizado/lavagem de dinheiro (Estimativa de R\$ 500 milhões);
- Notre Dame: lavagem de dinheiro/CPMF(Estimativa de R\$ 387 milhões);
- Omertá: crime organizado/lavagem de dinheiro;
- Ouro Negro: máfia do óleo;
- Pau-Brasil: obstrução do acesso a área da Terra Indígena Alto Rio Guamá; destruição de duas pontes existentes e de um trecho da estrada, pré-determinado;
- Poconé: visa a libertação de trabalhadores rurais mantidos em regime de trabalho escravo num canavial da destilaria de álcool Gameleira S/A, no Mato Grosso;
- Quatro Rodas: importação fraudulenta de veículos;
- Raiz Dourada: combater os crimes ambientais sobre a área do Parque Nacional de Ilha Grande;
- Raposa: Infrações penais praticadas por funcionários da INDESP;
- Rio Bélico I: visa desarticular focos do crime organizado voltado ao contrabando de armas, instalado no estado do Rio de Janeiro;
- Rubi: evasão de divisas (estimativa em R\$ - 125 milhões);
- Seis Fronteiras: visou o controle das substâncias e insumos químicos que possam ser utilizados na elaboração ilícita de drogas;
- Sertão: desvio de verbas públicas (prefeituras);
- Tambaú: apuração de crimes cometidos por servidores da Procuradoria da Fazenda Nacional, contra a administração pública;
- Tantalita: visa reprimir o tráfico ilícito de minérios na Floresta Amazônica;

- Tapurah: visou a repressão ao Trabalho Escravo e degradante;
- Uru Eu Wau Wau: visa a autuação e retirada de invasores do interior de Terras indígenas;
- Veneza: desvio de verbas (Banco Banorte);
- Zona Verde: apurar eventual prática de crimes de sonegação fiscal e lavagem de dinheiro, bem como a responsabilidade criminal das pessoas físicas e/ou judiciárias envolvidas;

Com a realização destas operações, pelo terceiro ano consecutivo, o Departamento de Polícia Federal conseguiu a melhor atuação em apreensão de maconha, superando sucessivamente as anteriores, alcançando o recorde de 190 toneladas de maconha apreendidas e retiradas de circulação e consumo. A média de apreensões de maconha ocorrida neste PPA Avança Brasil 2000-2003 supera em mais de quatro vezes a média das apreensões ocorrida no plano anterior (1996/1999).

Outro destaque foram as investigações efetuadas por meio da Operação Diamante (Operações de caráter especial), que resultaram em 23 prisões em nove estados, todas sob a acusação de envolvimento com o tráfico internacional de drogas e armas, e o suposto negócio de venda de sentenças, cujos primeiros indícios surgiram no início da apuração.

Ainda como resultado da citada operação, a Polícia Federal efetuou a captura do gerente do tráfico considerado um dos três homens mais procurados do mundo pelo tráfico de drogas internacional, com base no Brasil, o qual movimentou pelo menos R\$ 15 milhões nos últimos dois anos.

Por meio da força-tarefa com o INSS, foi desencadeada uma operação especial que somente no Estado do Rio de Janeiro resultou em 328 inquéritos instaurados, 45 prisões em flagrante efetuadas; 198 pessoas indiciadas; 126 mandados de busca cumpridos; cinquenta quebras de sigilo telefônico; 49 quebra de sigilo bancário; seis quebras de sigilo fiscal; duas quebras de sigilo de informática; 37 mandados de busca cumpridos; quatro mandados de prisão em aberto.

Mesmo com dificuldades de diversas ordens, principalmente as de ordem orçamentária, os impactos sobre o público-alvo foram positivos. A instituição manteve a excelência dos serviços prestados de forma cooperativa, participativa e comprometida, com altos índices de confiabilidade e eficácia da Polícia Federal, sempre em benefício da sociedade.

Porém, não se pode ser ingênuos e necessário se faz evidenciar que a atividade policial, principalmente na esfera federal, por si só, é apenas uma das atividades, de um conjunto de ações a serem desencadeadas pelo Governo, para efetivamente solucionar o problema da criminalidade e da violência.

Considerando que o Governo, que ora toma posse, tem como política primordial a inclusão social das pessoas menos favorecidas, por meio de investimentos em alimentação, educação, saúde, habitação e saneamento, verifica-se que o sucesso das ações atingirá um dos fatores geradores da violência urbana: a miséria.

Com este panorama, verifica-se uma maior facilidade de desarticular as organizações criminosas de tráfico de entorpecentes, uma vez que estas se utilizam da pobreza para recrutar os seus membros.

Portanto, nossas perspectivas são otimistas quanto aos resultados a serem alcançados pelo Programa **Combate ao Crime Organizado** do Departamento de Polícia Federal em 2003.

Concepção O Programa **Combate ao Crime Organizado** foi concebido visando suprir a demanda concreta em segurança, aspiração de toda a população, sendo esta, o foco de atenção da política do atual Governo.

Considerando que o crime organizado é um problema notório na sociedade, o Programa governamental foi criado para delinear um conjunto de ações com o intuito de solucionar, ou minimizar a índices aceitáveis, a atuação destas organizações. Tendo como diretrizes, a democracia, liberdade e cidadania, a política governamental, por meio do Programa, pretende mobilizar os órgãos públicos e a sociedade para a redução da violência.

A importância do Programa se verifica em virtude de que a violência nos centros urbanos está intimamente ligada ao crime organizado e ao narcotráfico.

Entretanto, o atual Programa de **Combate ao Crime Organizado** do DPF é diminuto para solucionar tamanho problema social. O próprio Governo tem o conhecimento que, por si só, não conseguira atingir os objetivos almejados, necessitando de uma atuação conjunta com toda a sociedade, desde a prevenção do delito, repressão, até a recuperação e reintegração à sociedade daqueles envolvidos.

Em relação à prevenção do delito, assunto largamente debatido por criminalistas, juristas, sociólogos e psicólogos, o difícil é chegar num equacionamento dos motivos que levam o indivíduo a cometer o crime, e como atuar eficazmente para mudar este panorama.

É público que, dentre esse conjunto de motivos que leva o homem a agredir o seu semelhante, atingindo bens protegidos pela lei penal, está a miséria, fome, a falta de investimentos em educação, a falta de habitação e o desemprego, porém são problemas macro, cuja solução, atinge-se ao longo de um razoável período.

Em suma, para solucionar o problema da violência, o Governo deverá canalizar recursos e reestruturar, ou formular um novo programa multissetorial, que deverá ser implementado, com vistas a atingir os objetivos que implicarão na solução do problema da violência e todas as suas conseqüências.

Para combater a violência deve-se combater o crime organizado, porém, não basta só o programa finalístico do DPF, sendo, ainda, necessárias diretrizes gerais para a atuação das polícias estaduais, focando o problema e alavancando todos os esforços e recursos no sentido de equacioná-lo.

O Programa **Combate ao Crime Organizado** contribui para resolver o problema, entretanto, muitos outros programas e ações devem ser implementados concomitantemente para uma real diminuição da violência urbana, além da disseminação do conceito de polícia comunitária pelo País, da reforma do judiciário e da revisão de leis penais.

Há a necessidade de elaboração de programas multissetoriais envolvendo alavancagem econômico-social, criando postos de trabalho tanto para o "agricultor" do narcotráfico da Região Norte e Nordeste, bem como para os moradores das favelas dos grandes centros urbanos, com ampliação de ofertas de educação em escolas com período integral para crianças e adolescentes, cursos profissionalizantes, assistência aos dependentes, urbanização atingindo principalmente aqueles que se encontram em situação de miséria e que buscam no tráfico, seqüestro e outros ilícitos o meio de sobreviver.

Alguns aspectos do programa precisam ser melhorados, como:

Adequação do objetivo ao problema: Existe um conflito de objetivos para o Programa entre o que está descrito no SigPlan e a Diretriz Estratégica do PPA Democracia, Liberdade e Cidadania.

No primeiro, consta o objetivo Combater a Criminalidade de competência federal, sendo este o mais adequado ao programa na esfera do Departamento de Polícia Federal. No segundo, o programa tem objetivo diverso: "Mobilização do Governo e Sociedade para a Redução de Violência", o qual ultrapassa os limites das atividades desenvolvidas pelo Departamento de Polícia Federal.

Ademais, está se tornando comum a passagem de atribuições, das polícias estaduais para a Polícia Federal, de atividades policiais que não são competência da PF. Dessa forma, verifica-se um inchamento de atribuições, sem a correspondente estruturação financeira e de recursos humanos e logísticos para acolher estas novas funções, podendo vir a prejudicar a qualidade dos serviços oferecidos pelo DPF, financiado pelo Programa **Combate ao Crime Organizado**.

Suficiência das ações - O Programa necessita de novas ações para seu aprimoramento no próximo PPA.

Uma delas é a elaboração de normas que viabilizem o acesso, pelo Departamento de Polícia Federal, aos bancos de dados de outros órgãos públicos, concessionários de fornecimento de serviço público e entidades particulares, obviamente, sem agredir as proteções e garantias constitucionais, e disponibilizando mecanismos que permitam a responsabilização daqueles que os utilizarem inadequadamente.

Essa ação justifica-se pelo fato de que a moderna polícia de combate ao crime organizado utiliza-se essencialmente da matéria-prima "informação", condição *sine qua non*, para apurar os crimes e desmantelar as quadrilhas criminosas.

As companhias de fornecimento de água, energia e telecomunicações, as instituições financeiras, as companhias telefônicas, as juntas comerciais, os órgãos de proteção ao crédito (Serasa e SPC), as operadoras de Internet, a própria Justiça Eleitoral detêm banco de dados de seus clientes, os quais poderiam ser utilizados pela Polícia Federal nas suas atividades fins, porém, muitas das vezes esses dados são negados, com o argumento do sigilo das operações comerciais, bancárias, fiscais, eleitorais e outras.

Outra ação a ser incluída no próximo PPA é: Operações de repressão ao trabalho escravo e degradante, que se realizaria em conjunto com Fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego. Como justificativa temos a exploração de mão-de-obra escrava que ainda é largamente utilizada no território brasileiro, notadamente na região norte, por grandes latifundiários, para a derrubada de mata, formação de pastagens e lavouras sazonais.

Estima-se que haja em todo o território brasileiro 15 mil trabalhadores em condições de trabalho escravo ou degradante, sobrevivendo em alojamentos de lona preta, sem acesso à água potável, sendo alimentados com comida deteriorada e muitas vezes, mantidos sob vigilância armada. A meta seria a Libertação de 4 mil trabalhadores/ano.

Suficiência de metas físicas - As metas físicas estão mal dimensionadas.

Podemos citar o produto droga apreendida, que abrange tanto maconha, com

apreensões da ordem de 150 mil kg, como cocaína, onde a ordem de grandeza das apreensões é em torno de 5 mil kg. As metas devem ser adequadas para cada produto específico. Outro ponto de destaque, é a meta da ação Operações Emergenciais e Especiais que variou absurdamente nos anos de 2000 com quatro operações realizadas, 2001 com trezentas e 2002 com trinta. Logo, são metas mal estabelecidas, sem base nos anos anteriores.

Adequação dos indicadores - O indicador Taxa de Inquéritos Concluídos não espelha especificamente o combate ao crime organizado, e nem a diminuição da violência. Refere-se mais ao desempenho organizacional da Polícia Federal na atividade de polícia judiciária da União. Algumas das ações mostradas abaixo, mesmo sendo executadas com eficiência, não repercutem no índice do indicador:

- Operações de Combate ao Contrabando e ao Descaminho
Produto: apreensão de bens e valores
- Controle de Precursores Químicos e Substâncias Entorpecentes
Produto: empresas fiscalizadas
- Combate à Lavagem de Dinheiro;
Produto: quantidade de inquérito instaurado;
- Recadastramento e Intensificação da Fiscalização das Empresas de Segurança Privada; e
Produto: empresas de vigilância e estabelecimentos vistoriados, e empresas clandestinas encerradas.

Quanto à estratégia de implementação adotada, ela pode ser aperfeiçoada em alguns pontos:

Plano de avaliação - A Avaliação deve se tornar uma efetiva fonte de ajuste do programa e de elaboração para o próximo PPA, porém, verifica-se que nestes anos de avaliação, não ocorreu qualquer tipo de mudança na estrutura gerencial.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência - A estruturação de uma equipe gerencial do Programa com os meios humanos, materiais e logísticos necessários para que se possa, de forma efetiva e contínua, acompanhar a execução do planejado e ajustar corretivamente os desvios torna-se fundamental. No DPF essas equipes não existem.

Organização dos trabalhos no âmbito das unidades descentralizadas - Deve-se melhorar a compreensão do Programa por parte das equipes locais, ampliando, desta forma, o seu comprometimento com os resultados.

Forma de coordenação e acompanhamento dos executores - Apesar dos esforços da ENAP em capacitar os gerentes e assessores, estes não possuem acesso à forma de efetivação do empenho orçamentário a priorização dos dispêndios do seu programa, sendo o acompanhamento realizado por meio do Quadro de Detalhamento de Despesa, SigPlan ou da Câmara dos Deputados.

Forma de articulação com outros ministérios - As experiências internacionais, principalmente na Itália, demonstram somente por uma ação conjunta entre os órgãos de repressão e fiscalização do Estado, consegue-se obter um real poderio de ataque contra as organizações criminosas. Portanto, somente através de um trabalho conjunto do Departamento de Polícia Federal, Secretaria da Receita Federal, Banco Central e outros órgãos de inteligência, será possível ao Estado desmantelar a organização.

Implementação

Considerando-se a dotação orçamentária total prevista no Plano para o Programa **Combate ao Crime Organizado** de R\$ 315.892.253,00, a previsão de execução ao final dele é de somente 60,89%. Analisando as despesas ocorridas no período de 2000-2002, chega-se ao valor de R\$ 138.012.546,00, ou seja, o Programa efetuou nos três anos passados (2000-2002) um dispêndio de 44% do valor total planejado. Projetando que em 2003 se execute a média dos três últimos anos (R\$ 46 milhões), o Programa, no final, terá executado 58,25% do planejado para o quadriênio.

Notório que os cortes na ordem de 40% que o Programa vem sofrendo abalam consideravelmente o seu sucesso.

Em consequência, várias das operações policiais de combate ao narcotráfico, lavagem de dinheiro, e outras foram suspensas ou interrompidas. As empresas de viagem paralisaram a emissão de bilhetes em virtude de inadimplência. Os policiais que se encontram em viagem ficam em uma situação constrangedora, uma vez que não têm condições de arcar com as despesas de alimentação e hospedagem, pois são gastos adicionais no orçamento doméstico. Nas superintendências, paralisam-se as atividades fins, para solucionar pequenos problemas, tais como falta de papel ofício, cartucho de impressora, combustível para viaturas etc.

Neste panorama, a execução das despesas torna-se bastante prejudicada.

Um outro obstáculo, surgiu com a criação do Funapol. O DPF teve que se adaptar ao novo modelo de custeio da máquina administrativa, conciliando a execução financeira através do Tesouro e do Fundo, gerando alguns entraves na efetivação do empenho e liquidação das despesas.

Com a desvinculação do Funapol, o Departamento aos poucos está conseguindo se reestruturar, porém o longo período sem investimentos, acarretou o sucateamento de sua modesta infra-estrutura, considerando a enorme gama de atividades que devam ser desempenhadas pela instituição. Por ter poucas delegacias ou postos policiais na área territorial, principalmente na região amazônica, torna-se necessário constantemente o deslocamento de equipes policiais para os locais em que estão ocorrendo os ilícitos, ocasionando um aumento do custeio em diárias, passagens e combustível. Portanto há necessidade de um contínuo fluxo de investimentos na área de logística, meios de comunicação, locais de trabalho, informática e aparelhamento das unidades descentralizadas.

Verifica-se também a utilização dos recursos do Programa no custeio da máquina administrativa, o que deveria ocorrer somente por meio dos programas de apoio administrativo.

A irregularidade da disponibilização da dotação orçamentária pode vir a comprometer o bom andamento da prestação do serviço público, levando a uma diminuição da eficiência e eficácia dos trabalhos do órgão. Um incremento orçamentário, com a liberação da dotação inicialmente prevista, é fundamental para o desempenho do programa no próximo ano.

O Programa não prevê execução física e orçamentária descentralizada das ações.

Os recursos humanos estão inadequados ao Programa. Em virtude do DPF ter ficado um período de dez anos sem concursos públicos (1985/1995), não foi possível alcançar um incremento real no quantitativo dos recursos humanos na organização, embora tenha ocorrido um aumento significativo nas atividades a serem desempenhadas. Como acontece na generalidade do serviço público, o Estado investe muito pouco (comparado as empresas privadas) na atualização e desenvolvimento profissional de seus servidores. O DPF não foge desta situação, apesar de ter uma boa estrutura física para o desenvolvimento de recursos humanos (por meio da Academia Nacional de Polícia - ANP), o policial

após passar pelo curso de formação é quase largado ao abandono na área de treinamento, aperfeiçoamento e capacitação, vindo a ser de iniciativa particular todo o investimento no desenvolvimento profissional.

Quanto ao esforço de capacitação da equipe gerencial, o Ministério do Planejamento, através da ENAP, embora de forma modesta, vem buscando capacitar os gerentes e assessores. Entretanto, quando esta equipe não tem condições de interferir no sistema de execução das atividades da instituição, a capacitação não gera repercussão no desempenho das ações. Somente com o comprometimento da Direção Geral, e treinamento e capacitação de todos os servidores, é que será possível mudar a forma gerencial, abrangendo uma análise de desempenho institucional e alcance dos resultados estratificados em quantidade, qualidade, custo e tempestividade.

Quanto às parcerias, o programa já possui algumas, dentre elas destaca-se a parceria com a Secretária da Receita Federal, Banco Central do Brasil, Instituto Nacional de Seguridade Social, e Conselho de Atividades Fiscais - COAF, na fiscalização e compartilhamento de informações. Entretanto, muitas outras ainda devem ser estabelecidas, devendo ser analisados também a viabilidade e conveniência de se formar parcerias com entidades não integrantes das funções típicas do Estado.

Neste sentido, a formação de parcerias com ONGs também é salutar, já que existem sérias organizações não governamentais que visam a preservação do meio ambiente, de maus tratos contra a criança e a mulher e outros e que repercutem na área criminal.

A participação da sociedade no combate ao crime é de relevância para o êxito na solução do problema, devendo essa levar ao conhecimento dos órgãos policiais todas as informações que possuem sobre algum fato delituoso.

Logo, meios seguros devem ser implantados para que a população possa auxiliar no desempenho da atividade policial, sem que essa fique receosa de uma contrapartida advinda do grupo criminoso delatado.

A pesquisa de satisfação do usuário ainda não foi instituída pelo Programa e nem pelo DPF. Pode-se citar um caso isolado de pesquisa de satisfação na Superintendência Regional de Santa Catarina, onde obteve-se a certificação do ISO na área de emissão de passaporte e controle de empresas de segurança privada, e onde os usuários desses serviços informaram o grau de satisfação no atendimento prestado.

Quanto à contribuição do modelo de gestão por programas, a administração pública deve buscar meios e ferramentas adequadas para quantificar a eficácia e a eficiência institucional, baseando-se em dados estatísticos, coletando de forma científica os produtos oferecidos à sociedade.

As práticas gerenciais tradicionais deverão ser rompidas, com a definição da estratégia organizacional e das atribuições, aos responsáveis pela execução das ações, de contínuo monitoramento e ajustes, com o fim de cobrar a efetividade dos resultados preestabelecidos.

Para que ocorra a participação de todos, estes devem compreender os objetivos funcionais da organização e qual a atribuição de cada um na conquista dos resultados almejados, o que se obtém mediante contínuo aporte de conhecimento aos servidores, através de educação, treinamento e capacitação, mantendo-os com o moral elavado diante da instituição e a sociedade.

Deve ser aprimorada institucionalmente a função do gerente, delegando poderes de decisão ao mesmo, deixando este de ser apenas um repassador de informações para o Ministério da Justiça e para o Ministério do Planejamento, ou, então, passando a gerência para quem já possui esta autonomia política, ou seja, o alto comando da instituição.

Controle do Tráfego Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras

No período de 2000 a 2002, a variação dos índices dos indicadores do Programa pode ser analisada por suas ações: **Resultados**

- Modernização do Passaporte e Visto Consular Brasileiro - Índice do indicador estável, tendo em vista a atual fase em que se encontra o projeto (Edital de Concorrência 001/2002 - CEL/DPF - conclusão do processo de licitação em dezembro de 2002)
- Modernização da Fiscalização do Tráfego Internacional nos portos, aeroportos e fronteiras (projeto Sentinela) - De uma forma geral, a variação não foi tão grande, entretanto, no projeto piloto, implantado em Recife/PE, o índice final estabelecido no PPA já foi atingido.

A viabilidade de cumprimento do índice originariamente previsto da ação Modernização do Passaporte e Visto Consular Brasileiro, até o final do PPA, é alta (acima de 90%), tendo em vista que, pelo cronograma estabelecido para implantação do projeto, em agosto de 2003, a capacidade de produção de passaportes e vistos para todo o País será quase simultânea. Já para a ação Modernização da Fiscalização do Tráfego Internacional nos Portos, Aeroportos e Fronteiras, essa viabilidade cai para a faixa de 70% a 89%, tendo em vista que o Brasil possui atualmente 180 (cento e oitenta) pontos de fiscalização, nos quais a implantação dos vários equipamentos envolvidos e o treinamento das equipes demanda reações e lapso temporal, cuja estimativa, ainda não pode ser adequadamente mensurada.

Tendo em conta o período de análise, as principais realizações são:

- Desenvolvimento e elaboração de edital para a concorrência do Promasp;
- Conclusão de 60% da primeira etapa da ação Modernização do Controle do Tráfego Internacional, que envolve o detalhamento das especificações técnicas, funcionais e operacionais do sistema modernizado;
- Execução de 15% das obras de adequação física e elétrica dos locais abrangidos pela ação acima citada, incluindo as delegacias inauguradas e os Núcleos Especiais de Polícia Marítima criados, de modo a permitir a instalação dos novos equipamentos;
- Realização de 5% da terceira etapa da ação de modernização, envolvendo o desenvolvimento de programas de informática, consistência de dados e captura de informações do sistema antigo;
- Implementação do projeto piloto Sentinela, que visa tornar funcional o Sistema Nacional de Controle do Tráfego Internacional - Sinti, trazendo, como consequência, a retomada das ações de fiscalização de passageiros brasileiros, suspensas desde 1991, de modo a permitir a disponibilidade dessas informações à Justiça brasileira e a instituições que consultam o governo brasileiro, auxiliando na prevenção e repressão, por exemplo, do tráfico de mulheres e crianças. Esse projeto foi instalado no Aeroporto dos Guararapes, em Recife/PE, onde foram disponibilizados novos equipamentos de informática, com leitores de OCR e códigos de barras, sistema de pesquisa *on line* no momento da fiscalização do passageiro

Gerente:
Rogério Sales

internacional, no embarque e desembarque, com a geração de relatórios estatísticos; terminais de auto atendimento, nos quais o passageiro antecipa o seu atendimento, quando seu passaporte não possui o padrão da Organização da Aviação Civil - ICAO, gerando um comprovante com código de barras que é utilizado na cabine de fiscalização para alimentar o sistema e liberar o passageiro.

Para 2003 espera-se a execução da ação Modernização do Passaporte e Visto Consular brasileiro, onde o consórcio vencedor da concorrência deverá iniciar o fornecimento do novo passaporte brasileiro em todo o Brasil, a partir de junho/2003, fazendo uso de duas fábricas localizadas em São Paulo/SP e Brasília/DF e, também, das estações de atendimento e captação instaladas em cada uma das 180 unidades da Polícia Federal, quanto ao passaporte brasileiro. Outrossim, as 160 repartições consulares do Brasil no exterior também estarão fazendo uso desta tecnologia para expedição do passaporte e do visto consular brasileiro.

Pela ação Modernização da Fiscalização do Tráfego Internacional nos portos, aeroportos e fronteiras, deverá ser implantado o projeto Sentinela nos aeroportos internacionais de São Paulo/SP (Guarulhos) e Tom Jobim (Galeão) no Rio de Janeiro/RJ, além do Aeroporto Internacional de Salvador/BA.

Os impactos sobre o público-alvo do programa no período de 1999 a 2001, podem ser considerados nulos, uma vez que o Programa ficou praticamente paralisado em virtude restrições judiciais, por força de mandado de segurança, que tramitava junto ao Superior Tribunal de Justiça e que impedia a abertura de processo licitatório cujo objeto fosse o mesmo da licitação cancelada anteriormente pelo Ministério da Justiça.

Os prejuízos para a população brasileira solicitante e usuária do passaporte brasileiro está na fragilidade de sua exposição, pelo simples fato de ser detentora de um documento extremamente procurado por quadrilhas que operam com a alteração, falsificação e utilização do mesmo, por estrangeiros ou mesmo brasileiros, que não estão aptos a obter tal documento. Esse prejuízo também pode ser percebido pela forma discriminatória com que os detentores de passaporte fora do padrão ICAO são tratados no atendimento pela fiscalização migratória dos países mais desenvolvidos, particularmente aqueles com os quais o Brasil não possui, ainda, acordo para dispensa de visto consular, constatando-se neste caso, uma opinião preconcebida de que o passaporte pode ser falso ou estar sendo utilizado por terceiro, que não o seu legítimo titular.

Quanto à ação Modernização do Sistema de Fiscalização do Controle do Tráfego Internacional, os prejuízos evidenciam-se pela fragilidade dos controles que, já obsoletos, impedem a alimentação automática e on line do banco de dados (Sistema Sinti) ou a pesquisa ao Sistema de procurados e impedidos - Sinpi, onde poderiam ser detectados brasileiros ou estrangeiros com pendências policiais ou judiciais, ou menores impedidos de deixar o País ou que estejam sendo vítimas de tráfico ou seqüestro.

Concepção

O Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro - Promasp, aprovado pelo Decreto nº 1.983, de 1996, portanto anterior ao plano plurianual 2000-2003, já na Exposição de Motivos que fundamentou a edição do aludido decreto, constava, no item 3 a seguinte justificativa: "Esse programa decorre de orientação da Organização Internacional de Aviação Civil (OACI), da qual o Brasil é Estado-Membro, que aprovou, por unanimidade, em reunião realizada

no Canadá, em 1989, a padronização dos requisitos básicos para a criação do passaporte de leitura mecânica (*Machine Readable Passport - MRP*), com objetivo de uniformizar, mundialmente, um passaporte dotado dos mais rígidos padrões de segurança estabelecidos pela norma ISO nº 7.501, de 15 de agosto de 1985, e de facilitar e agilizar o atendimento do grande fluxo de passageiros do tráfego internacional. É oportuno acrescentar que os países membros do Mercosul foram bastante receptivos à proposta da Polícia Federal de instituir um passaporte comum aos países do Cone Sul, seguindo os novos padrões de tecnologia MRP, nos moldes da Comunidade Européia, sendo que a Argentina e o Uruguai já implantaram o novo passaporte".

Depreende-se da fundamentação apresentada na época, que o Brasil desde então encontra-se totalmente defasado quanto às tecnologias, procedimentos e rotinas que utiliza, tanto na confecção do passaporte brasileiro e visto consular brasileiro, quanto na fiscalização realizada nos cento e oitenta pontos de fiscalização do tráfego internacional, espalhados por todo o País, seja nos portos, aeroportos ou nas fronteiras terrestres.

A situação, atualmente, não está muito diferente. Se de um lado havia uma tendência para a redução nos controles migratórios, como decorrência do amplo processo de globalização, criação de mercados comuns como a União Européia e o Mercosul e através do acesso a informações pela Internet, de outro, com o atentado ocorrido em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, passamos a testemunhar uma guinada radical na implementação dos controles dos principais aeroportos do mundo, disseminando-se uma onda de insegurança generalizada e medidas extremas de prevenção e repressão ao "terrorismo". Portanto, a manutenção do Programa permanece e se justifica, com ajustes, pela necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle de entrada e saída de brasileiros e estrangeiros do País e, tendo em vista a crescente sofisticação do *modus operandi* do crime organizado no País e no exterior, merece posição de destaque e de prioridade da política de segurança do Governo Federal.

O Brasil está extremamente vulnerável ao ingresso de estrangeiros como clandestinos ou fazendo uso de documentos falsos (passaportes ou vistos consulares). Ademais, em decorrência de suas fragilidades no controle do tráfego em portos, aeroportos e fronteiras, o Brasil está impossibilitado de assinar acordos de dispensa de visto consular com países que possuem uma grande preocupação com a imigração ilegal, a exemplo dos Estados Unidos da América, Canadá, Austrália e Japão, entre outros, prejudicando nossos cidadãos, bem como os estrangeiros que pretendam ingressar no Brasil.

Nesse sentido, o efetivo desenvolvimento das ações Controle e Emissão de Passaportes e Fiscalização do Tráfego Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras depende totalmente da execução da ação Modernização do Sistema de Emissão de Passaporte e Controle de Tráfego Internacional, por meio da aquisição de tecnologia capaz de proceder à leitura eletrônica, reconhecer e processar documentos que possuem inúmeros itens de segurança, código de barras e código OCR, segundo padrões internacionais, bem como, do treinamento e capacitação dos recursos humanos (policiais, administrativos e prestadores de serviços).

Alguns aspectos do Programa precisam ser melhorados:

Caracterização do público-alvo - sociedade brasileira, estrangeiros que residem no Brasil e os estrangeiros que viajam para o Brasil;

Pertinência das ações - As seguintes ações são pertinentes:

1. Modernização do Passaporte e Visto Consular brasileiro;
2. Modernização do Sistema de Fiscalização do Tráfego Internacional.

Suficiência das ações - A ação Modernização do Sistema de Fiscalização do Tráfego Internacional, que na prática trata-se do projeto Sentinela, havia sido retirada do Programa, por solicitação do Ministério do Planejamento, devido a falta de execução no ano de 2000. Porém, tendo em vista a retomada do programa, é solicitada a reinclusão desta ação.

Suficiência de metas físicas - Tendo em vista a paralisação do Programa nos exercícios anteriores, para o ano de 2002 podemos afirmar que as ações foram corretamente dimensionadas.

Matriz de fontes de financiamento - Os recursos utilizados para implementação do Programa, são oriundos do Funapol

Como ações realizadas pelo Programa e que não constam do PPA, podemos citar:

- Modernização dos portos;
- Capacitação de Policiais, em idiomas - convênio DPF com Embratur; e
- Continuidade da criação e modernização dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima - Nepom.

A estratégia de implementação adotada precisa ser aperfeiçoada nos pontos descritos a seguir:

Plano de ação: tendo em vista a suspensão/paralisação do Programa nos exercícios anteriores, o cronograma de execução do Programa ficou drasticamente comprometido. Tal situação enseja atualmente a aceleração da execução de determinadas etapas do projeto.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência: tendo em vista o volume de expedientes gerados em relação ao Programa e a variedade e complexidade de tarefas atinentes a sua implementação, constata-se grande carência de profissionais (sejam policiais ou consultores) para fazer cumprir os objetivos estabelecidos.

Forma de articulação com as parcerias: esta Coordenação-Geral, na implementação das ações contidas no Programa, mantém parceria com a Infraero visando a preparação da infra-estrutura nos aeroportos para o projeto Sentinela.

Forma de articulação com outros Ministérios: para implementação do aludido programa este departamento estará assinando convênio com o Ministério das Relações Exteriores, no tocante especialmente a expedição de passaportes e vistos consulares no exterior.

Forma de participação do público-alvo - Há uma participação direta a qual se dá no atendimento junto ao Aeroporto dos Guararapes em Recife (PE), onde o projeto Sentinela foi implementado como projeto piloto, podendo o viajante oferecer críticas ou sugestões.

O principal aspecto da estratégia de implementação que permitiu alcançar os resultados do programa no exercício de 2002, foi a separação entre as ações e os processos licitatórios, logo após a liberação do processo pelo STJ.

Implementação

A insuficiência de recursos financeiros para garantir a implementação do projeto, conforme previsto no cronograma original, ficou evidenciada de forma clara, devido à baixa execução do Programa, enquanto havia restrição judicial junto ao STJ.

Em que pese a carência dos recursos financeiros disponibilizados ao Ministério da Justiça para as despesas de custeio, é imprescindível a revisão de tais limites sob pena de inviabilizar a implementação dos programas afetos à segurança e a aquisição de equipamentos, além de serviços, devido a variada e complexa gama de itens que integram o escopo de fornecimento.

Os recursos materiais e de infra-estrutura mostram-se inadequados. A carência de materiais atinge desde a fase de elaboração dos projetos até implementação junto às unidades do DPF, envolvendo materiais de consumo, computadores, *softwares*, etc. Em que pese as várias obras realizadas até a presente data, passando por adequações físicas, adaptação de rede elétrica, fibra óptica e aquisição de computadores de grande porte, a complexidade do Programa tem encontrado grandes óbices na sua implementação, principalmente nos aeroportos internacionais e em regiões mais inóspitas.

A infra-estrutura do DPF voltada para o desenvolvimento de projetos ainda está incompatível com as atuais exigências do Governo Federal, no tocante a gerenciar os programas aprovados. A administração de Órgãos Policiais baseada em projetos ainda encontra ambiente hostil, constituindo-se muitas vezes em obstáculos intransponíveis.

Os recursos humanos também estão inadequados. A única forma encontrada até agora, na Polícia Federal, para suprir a sistemática quantidade inadequada de profissionais mobilizados na implementação de programas, tem sido a contratação, por meio de empresas de prestação de serviços, de consultores, programadores e demais profissionais da área. As equipes locais já estão se caracterizando como insuficientes para fazer frente ao uso dos inúmeros equipamentos e tecnologias disponibilizados, considerando o reduzido efetivo, frente ao aumento das atribuições na repressão à criminalidade. Além do atual gerente do programa e dos projetos, o restante da equipe carece de especialização na área de projetos. No Ministério das Relações Exteriores, através de suas repartições consulares no exterior, constata-se razoável dificuldade tanto no quantitativo, quanto na qualificação dos recursos humanos que farão uso das novas estações de trabalho a serem instaladas. A complexidade do Programa, revela um grande desafio a ser vencido no decorrer de 2003 e 2004, principalmente.

As parcerias existentes com a Infraero e a Embratur são fundamentais para permitir a continuidade da implementação do Programa.

Entretanto, são necessários convênios para estabelecer os compromissos de cada parte, a fim de não haver comprometimento do cronograma:

- Infraero: infra-estrutura nos aeroportos - Depende da formalização de convênio pois a parceria existe apenas informalmente;
- Embratur: capacitação em idiomas - Já existe convênio, o qual resultou de participação da CGPMAF no Programa Brasil Empreendedor de Turismo.

Podemos destacar algumas parcerias e seu atual estágio de implantação com outros programas do PPA:

- Educação e Segurança no Trânsito - Já existe convênio no Estado do Rio Grande do Sul. Falta em nível Nacional;
- Modernização da Polícia Federal - A parceria já existe, faltando identificar quais são os pontos ou ações que se interseccionam;
- Proteção da Adoção Internacional - Falta estabelecer intercâmbio de informações;
- Calha Norte - Falta análise para o uso racionalizado dos recursos em ações integradas;
- Assistência a Cidadãos Brasileiros no Exterior - A parceria já existe informalmente, faltando dimensionar e formalizar;
- Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária - Depende da formalização de convênio, pois a parceria com a Infraero existe apenas informalmente;
- Desenvolvimento de Gerentes e Servidores - A parceria já existe e não depende de convênio;
- Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos e Fronteiras - A parceria já existe, precisando ser ampliada e formalizada.

O sistema de pesquisa de satisfação do usuário, está sendo implantado a partir da instalação do projeto Sentinela, em Recife (PE). Somente após a implementação desse projeto piloto é que passou-se a trabalhar a questão de opinião do usuário/beneficiário.

A pesquisa de satisfação vai ser feita, mediante o uso de formulário e pela internet *on-line*.

Com relação à contribuição do modelo de gestão por programas, este constitui-se, enquanto sistema de estabelecimento de metas, acompanhamento do cronograma de implantação e identificação do público-alvo, em grande avanço visando a adequada aplicação dos recursos públicos, de forma institucionalizada e não apenas de modo pessoal.

Por outro lado, constata-se certa divergência, entre a proposta orçamentária, o desembolso dos recursos financeiros e as demais atividades afetas ao Órgão, as quais invariavelmente já existiam antes da criação do PPA.

Percebe-se, ainda, devido à falta de recursos humanos capacitados para trabalhar com projetos do Governo, que o Gerente do Programa nem sempre tem o respaldo adequado de seu Ministério ou Órgão e, em face dessa dificuldade acaba subordinando certas ações do Programa a um trâmite hierárquico e burocrático comprometendo o cronograma e até o sucesso como um todo.

Em face do exposto é recomendável que o responsável pelo Órgão ou Ministério seja chamado a ratificar a autonomia, mandato e apoio do setor financeiro e de planejamento ao gerente, a fim de possibilitar a execução das ações do Programa de modo integrado com as atividades estranhas ao Projeto.

Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Programa **Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente** visa coibir a violação de direitos da criança e do adolescente. **Resultados**

O Sistema de Defesa é composto por diversos órgãos: Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, Defensorias Públicas, Delegacia de Proteção, Varas da Infância e Adolescência, Juizados da Infância e Centros de Defesa. A implantação destes órgãos depende diretamente da iniciativa local municipal ou estadual. Cabe ao Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) incentivar a criação destes órgãos conforme previsto na legislação vigente. Os Conselhos Tutelares, por exemplo, devem estar presentes em todos os municípios da Federação, de maneira descentralizada e dinâmica, mas de difícil monitoramento e avaliação. Em 2001, havia 3.009 Conselhos Tutelares no País, o número foi obtido em função de uma pesquisa realizada por uma entidade parceira. Em 2002, não foi possível realizar o mesmo levantamento, mas foram apoiados os Conselhos Tutelares de onze estados para implementação do Sistema Integrado de Informações para Infância e Adolescência - SIPIA.

No período de 2000 a 2002, foi apoiada a criação de dezessete unidades de Delegacias de Proteção, 23 Núcleos Estaduais de Atendimento no âmbito das Defensorias Públicas e mais de duzentos municipais e dezessete Centros de Defesa.

O indicador utilizado pelo Programa é a Taxa de cobertura municipal do Sistema de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, mas verifica-se a sua inadequação, tendo em vista a impossibilidade de obter informações das unidades de defesa implantadas no nível municipal, além disso, o apoio à implantação destas unidades pelo Programa se deu basicamente no nível estadual.

A implementação da legislação preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA aprovado em 1990, teve no DCA, dentro do âmbito governamental, seu grande articulador, que estabelecia a formação de alianças ou parcerias com as entidades não-governamentais ligadas à infância e adolescência, protagonistas na defesa dos direitos e com destaque nas discussões nacionais quanto aos rumos a serem traçados pelas políticas públicas. Tratava-se de reordenar todo o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente destacando para tal alguns eixos definidos pela legislação, ou seja, o eixo da defesa e da promoção dos direitos. Neste período, é inegável o avanço desencadeado por meio do protagonismo do Programa na definição e no estabelecimento de algumas prioridades.

O Programa obteve um êxito relativo, decorridos três anos de ênfase na implantação das unidades de defesa, pois a meta física estipulada em quarenta novas unidades até 2003 será em muito superada. Entretanto, isso não significa que essa meta seja suficiente ou significativa, quando se analisa a dificuldade generalizada nos municípios para a criação dos serviços de proteção da criança e do adolescente.

Na área de defesa, alguns temas e ações específicas merecem destaque:

- 1) Criação de Delegacias Estaduais Especializadas em investigação de crimes praticados contra crianças e adolescentes em quinze unidades da Federação (AL, AP, BA, CE, GO, MG, MT, PA, PB, PR, PI, RN, RR, SC e TO);

Gerente:

Soleny Álvares Hamú

- 2) Divulgação da legislação específica – Estatuto da Criança e do Adolescente;
- 3) Implantação das Delegacias de Proteção da Criança e do Adolescente nos seguintes Estados: RR, AP, MA, CE, RN, PE, TO, MT, DF, GO, MG, BA, ES, PA, PR e SC;
- 4) Implantação dos Núcleos Especializados de atendimento a crianças e adolescentes no âmbito das Defensorias Públicas nos Estados: RO, ES, MG, PE, MS, AC, PR, RS, TO, MA, SE, RJ, PB e AP. Em 2002, foram implantados seis Núcleos nos seguintes Estados: RN, AL, GO, RR, DF e PI;
- 5) Implementação da Rede nacional de proteção jurídico-social a crianças e adolescentes vitimados, por meio de 35 Centros de Defesa da Criança e do Adolescente nos 27 estados;
- 6) Apoio técnico e financeiro: aos planos estaduais de promoção e defesa dos direitos da Infância e da Adolescência, nas 27 unidades federadas e a projetos estaduais e municipais para implantação e fortalecimento de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares (implantados 3.009 conselhos tutelares e 3.949 conselhos de direitos, num universo de 5.560 municípios);
- 7) Implantação dos Bancos de Dados do CEDECA/Bahia, do CEDECA/República de Emaús/PA e do Banco de Dados da Rede Nacional de Informações sobre Violência, Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes - RECRUA, que integra e articula bancos de dados regionais, reunindo a produção de conhecimento e o organizando nos eixos temáticos propostos pelo Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil e disponibilizando os dados pela internet;
- 8) Implementação do Sistema Nacional de Recepção, Tratamento, Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação de Denúncias de Exploração Sexual Praticada contra Crianças e Adolescentes, em âmbito nacional, que no período encaminhou cerca de 3 mil denúncias;
- 9) Instalação da Autoridade Central Administrativa de Adoção de Crianças e Adolescentes. A implantação da Autoridade Central Administrativa Federal e das Autoridades Centrais Estaduais e do Distrito Federal, bem como do Conselho das Autoridades Centrais Brasileiras permitiu ao Governo Brasileiro cumprir com os compromissos decorrentes da ratificação da Convenção de Haia em Matéria de Cooperação em Adoção Internacional e efetivar o disposto no Decreto 3.174/1999 que, em seu art. 3º, institui, no âmbito do Departamento da Criança e do Adolescente, o Programa Nacional de Cooperação em Adoção Internacional;
- 10) Implementação de Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio de convênios, visando fortalecer o movimento social na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente, pelo apoio ao protagonismo juvenil para a superação da violação de direitos e da exclusão social em todas as unidades da federação. Foram apoiados projetos em parceria com quatorze Centros distribuídos nos Estados de AL, BA, MA, MG, MT, PE, RO, RS e SP;
- 11) Implantação do Sistema Integrado de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA em oitocentos municípios. Esse sistema nacional fará o registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, preconizados no ECA. No período

todos os estados foram contemplados com o apoio técnico e financeiro do DCA. O sistema funcionará em quatro módulos, tendo como público-alvo: Conselhos de Direitos Municipais, Estaduais e Nacional (Módulo IV), Conselheiros Tutelares (Módulo I), Varas da Infância e da Juventude dos Estados e do DF (Módulos II e III) e Varas da Infância e da Juventude (Módulos II e III). Atualmente, o Módulo I se encontra funcionando via *web* e internalizado pelo Ministério da Justiça. Os Módulos II e III estarão em breve funcionando do mesmo modo;

- 12) Implantação da Rede de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos. Dado o contingenciamento, foi necessário que se maximizasse a utilização dos recursos, buscou-se otimizar a instalação das Delegacias de Proteção nos Estados que não a possuíam, sendo, em 2002, beneficiados quinze Estados. Mesmo nos Estados que não receberam repasse de recursos, foram feitas articulações para viabilizar o funcionamento da Rede. A criação do site Criança e Adolescentes Desaparecidos, em 2/12/2002, recebeu o Prêmio Microsoft de Talentos Nacionais, pelo uso social da tecnologia, com transparência para a população. Hoje, qualquer cidadão pode fazer uma denúncia pelo *site* (www2.mj.gov.br/desaparecidos). A informação será investigada e confirmada pela Delegacia de Proteção à Criança e do Adolescente do Estado onde ocorreu o desaparecimento e a seguir será disponibilizada na internet. Há, ainda, *links* para estatísticas, crianças encontradas, delegacias e pesquisa dos desaparecidos, que pode ser feita por nome, apelido, data de nascimento, de desaparecimento ou estado em que a criança desapareceu. Existe, também, um espaço para foto envelhecida daqueles que estão sumidos há vários anos. Em 2003, espera-se aperfeiçoar e melhor capacitar as equipes. A empresa americana *Computer Associates* se dispôs a levar os gestores estaduais para realizarem um curso de treinamento nos Estados Unidos, além de disponibilizar equipamentos;
- 13) Estudos e Pesquisas aplicadas sobre a temática da violação dos direitos para subsidiarem a formulação de políticas públicas que reflitam os preceitos da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo como público-alvo as instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos; e
- 14) Capacitação de aproximadamente 15.000 atores para a atuação na área de garantia de direitos de crianças e adolescentes por meio de eventos de capacitação (oficinas, cursos, seminários) que objetivam preparar os agentes públicos e os operadores para o enfrentamento da violação de direitos e da violência contra crianças e adolescentes. O público-alvo é composto por: Conselheiros de Direitos e Tutelares, Agentes das Delegacias Especializadas, Defensores Públicos/Assistentes Jurídicos, Promotores e Técnicos das Promotorias da Infância e Juventude, Profissionais dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, Juízes e Técnicos das Varas da Infância e Juventude, Líderes Comunitários, professores e jovens.

As principais dificuldades enfrentadas pelo Programa referem-se ao pequeno número de técnicos disponíveis e às limitações orçamentárias. Quando tratamos dos assuntos que envolvem a questão da "defesa de direitos", verifica-se que todas as demandas feitas por estados, municípios e ongs que não têm seu escopo no âmbito da saúde, da educação, do trabalho e da assistência social acabam por chegar ao Programa, que além de possuir uma baixa capacidade de execução (excesso de burocracia exigida para formalização de convênios), possui também baixíssimas condições de monitoramento e avaliação das ações que são por ele

desencadeadas. O recurso disponibilizado anualmente para o Programa não atende nem 10% do total da demanda. Infelizmente, mesmo que houvesse maior aporte de recursos haveria sérias dificuldades de execução. Apesar disso, em 2002, todo o volume de recursos disponibilizados para o Programa foi executado. Dos R\$10.804.817,00 disponibilizados, R\$6.216.650,00 referem-se a recursos provenientes de uma emenda cuja gestão foi compartilhada entre governo e sociedade. Com a entrada desses novos recursos, foram atendidos dezessete estados por meio dos Centros de Defesa, que de outra forma não poderiam ser contemplados. Os recursos previstos para 2003 (R\$5.822.200,00) são insuficientes para atender à demanda do Programa.

Para 2003, pretende-se continuar com a efetiva implementação de Unidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de outros centros de atenção à criança e ao adolescente. Pretende-se também promover ações de combate ao trabalho infantil e ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

Concepção

As liberdades fundamentais e os direitos da criança e do adolescente previstos na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e o Adolescente de 1989, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente –ECA têm a sua viabilização assegurada por um Sistema de Garantia, que se encontra apoiado em três eixos: Promoção, Controle e Defesa. O Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente justifica a sua intervenção quando os direitos de crianças e adolescentes são ameaçados ou violados, pela insuficiência de programas e serviços por omissão da sociedade ou do Estado e pela omissão, abuso ou conduta inadequada dos pais ou responsáveis.

Os beneficiários do Programa, crianças e adolescentes em risco social e pessoal, fazem parte de um segmento expressivo da população brasileira. Segundo o Censo Demográfico 2000, a população brasileira com menos de dezoito anos representa 35,9% do total, ou cerca de 61 milhões. Por estarem em desenvolvimento, são suscetíveis às influências negativas do meio ambiente, das comunicações e da escalada da violência. Além disso, aproximadamente 4 milhões de pessoas, entre sete a quatorze anos, estão inseridas no mercado de trabalho irregularmente e não frequentam a escola, o que agrava ainda mais o problema.

Dada as condições econômicas e sociais atuais e a ameaça à mobilidade social, particularmente afetando os jovens, o grande desafio à sociedade brasileira não é apenas o de retomar os níveis anteriores de crescimento econômico, mas o de crescer com inclusão social. Ameaçados pela pobreza, pelo crescimento da violência, pelas mudanças no mundo do trabalho, pela perda de credibilidade das instituições públicas e da efetividade da Justiça, parte de nossos jovens sentem as angústias e contradições da sociedade em que vivem. Entende-se, assim, que o grande desafio da Nação em face de seus jovens é o de lhes propiciar as condições para que criem e desenvolvam um projeto de vida socialmente integrado. Projeto que contemple a consolidação do regime democrático, a abolição da exclusão social, o respeito pelo meio ambiente e a integração com o mundo, além da sua realização pessoal. Nenhuma intervenção governamental por si só será capaz de criar as condições favoráveis da integração social dos jovens. É fundamental que esteja integrada, articulada entre si, para que se amplie o entendimento da questão e a eficiência da ação. (Relatório MP/Avança Brasil – 2002.)

Na medida em que o Programa assume como indispensável e prioritária a participação ativa da família, das comunidades locais e da sociedade civil organizada na prevenção e na superação das conseqüências da exclusão social vivenciada por crianças e adolescentes, assumem especial relevância as

parcerias dos órgãos governamentais, com um conjunto amplo de atores como: prefeituras, governos estaduais, associações voluntárias e organizações não-governamentais e universidades, comprometidos com a defesa e promoção dos direitos desse segmento, inclusive daqueles que se acham em cumprimento das medidas sócio-educativas. Ademais, no contexto de uma política pública pluripartite e descentralizada, como é o do Programa, é preponderante, na configuração dessa rede de atores, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, com o seu papel normativo e formulador de políticas, desde o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA, passando pelos conselhos estaduais e municipais, até os conselhos tutelares, principais responsáveis pelas medidas protetivas para as crianças e adolescentes.

A criação da Secretaria de Estado e Direitos Humanos – SEDH (1999) possibilitou o engajamento efetivo do Governo Federal em ações voltadas para a proteção e promoção de direitos humanos. A maioria das metas do Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH foi sendo incorporada aos instrumentos de planejamento e orçamento e se converteram em programas e ações específicas para os quais foram destinados recursos orçamentários nas Leis Orçamentárias Anuais e para os quais há previsão orçamentária até o ano de 2003, conforme determina o Plano Plurianual 2000-2003. Esses instrumentos de gestão pública refletem, portanto, a opção estratégica do Governo Federal de apoiar programas voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos. A SEDH, em 2002, é responsável pela implementação de 76 ações distribuídas em 8 Programas do PPA.

O PNDH contribuiu para ampliar a participação do Brasil nos sistemas internacional e interamericano de proteção dos direitos humanos, fortaleceu a política de adesão a tratados internacionais, sua ratificação e implementação, por meio da adoção de 'soluções amistosas' para casos de violação submetidos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além da aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, que representa garantia adicional a todas as pessoas sujeitas à jurisdição brasileira da proteção de seus direitos, tais como os consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, quando as instâncias nacionais não se mostrarem capazes de garanti-los e de assegurar a realização da justiça.

Além dessas medidas, os resultados da elaboração e implementação do PNDH podem ser medidos pela ampliação do espaço público de debate sobre questões afetas à proteção e promoção dos direitos humanos, notadamente da criança e do adolescente, fez com que se desenvolvessem as seguintes ações:

- Implantação de unidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- Criação de defensorias públicas especializadas em crianças e adolescentes;
- Criação de delegacias de proteção; e
- Promoção de eventos relativos aos direitos da criança e ao adolescente.

O aumento do contingente de adolescentes envolvidos com drogas e autores de atos infracionais está relacionado as seguintes causas: falta de perspectiva social, dificuldades de inserção no mundo do trabalho, ausência de alternativas de lazer e processos de desintegração familiar, refletindo a ausência de um projeto de vida. Isso demonstra o desafio imposto aos esforços coletivos do Estado e da sociedade brasileira, para construir e reformar mecanismos eficazes de prevenção da delinquência juvenil e de reinserção social do adolescente em conflito com a lei. Tanto a visibilidade crescente dessas manifestações de

delinqüência quanto o sucesso e/ou insucesso dos esforços de reintegração deles ao convívio social construtivo, apresentam-se como fenômenos reveladores da eficácia e da efetividade das normas, dos discursos e das práticas coletivas concentradas no ideal de proteção e promoção dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

As normas nacionais sobre o assunto, exemplarmente alinhadas ao melhor da doutrina internacional de proteção integral, exigem, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, prioridade absoluta no tratamento público da matéria, co-responsabilidade do Estado, da sociedade e da família no enfrentamento da questão, bem como uma ação coordenada entre as três dimensões de governo, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como a distribuição equilibrada de competências entre a União, os estados e os municípios. Torna-se cada vez mais urgente interpelar esse conjunto de boas intenções por meio de uma abordagem sistemática da situação concreta do segmento mais exposto ao fracasso dos mecanismos de socialização positiva, que são crianças e adolescentes em situação de risco ou submetidos ao cumprimento de medidas sócio-educativas previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Os esforços de compreensão sistemática do fenômeno constituem foco privilegiado de avaliação da performance nacional no campo da proteção e promoção dos direitos humanos, particularmente das crianças, adolescentes e jovens. Há que se reconhecer a densidade e a dramaticidade do problema, buscando-se compreendê-lo, para a implementação acelerada de medidas eficazes de solução para questões cruciais de violação dos direitos humanos, quais sejam: a violência intrafamiliar, a privação de direitos sociais e econômicos indispensáveis à socialização positiva da criança e do adolescente, o enfraquecimento dos laços de solidariedade social pela difusão hegemônica de uma cultura de competição predatória, os abusos de poder por parte dos aparatos de segurança pública, a discriminação racial, os entraves institucionais refratários ao aperfeiçoamento do sistema sócio-jurídico-educativo. Algumas medidas implantadas foram: a capacitação de recursos humanos para atuação na área de garantia de direitos; a implantação da rede de crianças desaparecidas e estudos/pesquisas aplicados na área de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente

Não é nova a preocupação da sociedade brasileira com a violência. Pode-se registrá-la na mudança de conduta da população, na mensagem dos meios de comunicação, nos discursos políticos, nos trabalhos acadêmicos e nos projetos governamentais. Nesses diversos discursos os jovens tendem a ocupar o lugar de produtores de violência, com destaque para seu envolvimento com a delinqüência, a criminalidade e o tráfico de drogas, assim como, os confrontos nas periferias entre gangues, nas saídas dos bailes funks ou no embate violento entre torcidas organizadas. Porém, antes que produtores da violência, os jovens são suas principais vítimas. O fenômeno é, evidentemente, mais complexo e os estudos existentes são ainda precários. A violência assume configurações múltiplas – desde a agressão física com morte até as agressões verbais cotidianas no âmbito familiar ou profissional. Ocupa espaços diversificados – apanágio de grupos de jovens da periferia, o assalto a lojas comerciais por parte de jovens de classe média ganha notoriedade mediática nas grandes cidades. Relaciona-se, em grande parte, ao poder de atração do mercado e à perda de valores que Costa (1999), entre outros, tem insistentemente denunciado. As estatísticas são débeis, pois, a denúncia implica risco e trabalho. O espaço privado encobre grande parte do fenômeno, impedindo-o de ser claramente visualizado e

conhecido. De toda forma, os números neste campo são chocantes. Em 1997, 72,2% dos jovens entre quinze e dezenove anos que morreram, foram mortos por causas externas (principalmente homicídio, trânsito e suicídio), enquanto este mesmo percentual para toda a população encontrava-se em torno de 16%. Em 1998, o percentual de jovens mortos por causas violentas cresceu para 77%. No caso de homicídios, a diferença de gênero é gritante: 83% foram homens. Em particular, neste caso, a maioria dos seus atores – vítimas e algozes – são jovens, pardos e pobres, normalmente habitantes das periferias urbanas. O crescimento do número de jovens envolvidos com drogas e com infrações diversas está relacionado à falta de perspectiva social, às dificuldades de inserção no mundo do trabalho, à ausência de alternativas de lazer e aos processos de desintegração familiar, refletindo a ausência de um projeto de vida. Mas também está articulado com outras variáveis mais gerais tais como a perda de ritmo na mobilidade social ascendente, o crescente apelo ao consumo e o enfraquecimento das normas morais. (Relatório MP/Avança Brasil – 2002).

O Programa em sua concepção é um forte instrumento transformador da sociedade. Seu alcance se dá por meio de ações específicas que envolvem a mobilização social e sua conscientização, publicação de estudos e pesquisas sobre o tema, realização de eventos, construção de banco de dados sobre a infância e juventude e o apoio aos órgãos que compõem o Sistema de Garantia. Trata portanto de viabilizar a legislação transformando-a em um instrumento eficaz de defesa dos direitos deste segmento.

Entretanto, o Programa necessita das seguintes modificações:

- 1) a caracterização do público-alvo precisa ser aperfeiçoada. "crianças e adolescentes" é uma definição extremamente abrangente, pois não limita quais segmentos são realmente os beneficiários. O Programa tem a atribuição de zelar pela aplicação da legislação que é protetiva de todas as crianças e adolescentes, e não somente daquelas que têm seus direitos violados, por meio de ações preventivas abrangendo diversos segmentos por meio da conscientização e da capacitação. Daí surge uma dificuldade concreta de dimensionamento do público-alvo, pois não há como se estimar o número de crianças e adolescentes que terão seus direitos violados.
- 2) a ação do Programa tem atuação nacional e deveria estar presente nas discussões referentes a toda a Política da Infância e Adolescência no país.
- 3) o número de ações não é suficiente para atender adequadamente o Programa. As crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, por exemplo, são atendidas pela Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS. Entretanto, sabe-se que não se trata de um problema de assistência, mas de defesa de direitos. Portanto, existe claramente uma distorção quanto à concepção do Programa Sentinela da SEAS cujo *locus* adequado seria no Departamento da Criança e do Adolescente ou apenas uma ação neste Programa. Questões relacionadas às crianças inseridas no tráfico ou uso de drogas também não estão contempladas na concepção do Programa.
- 4) o indicador Taxa de cobertura municipal do sistema de defesa dos direitos da criança e do adolescente, utilizado pelo Programa, não é adequado, porque não reflete adequadamente a abrangência do Programa. Os órgãos que compõem esse sistema são governamentais ou não-governamentais. Sua criação depende de interesse das estruturas de governos estaduais e municipais e da sociedade. Um desses órgãos é o Conselho Tutelar que, em tese, deveria estar presente em todos os municípios brasileiros, mas somente

existem em, aproximadamente, 3 mil localidades. O Programa não tem como aferir a criação destes diversos órgãos em todo o território nacional. Outros órgãos são pertencentes apenas à esfera estadual.

Não há unidades descentralizadas subordinadas ao Departamento ou ao Programa. Os órgãos que compõem o sistema de garantia são órgãos pertencentes às estruturas estaduais e municipais e da sociedade. O Programa apenas atende a estas demandas firmando convênios com as diversas instituições.

Existe um início de articulação do Programa com outros do Ministério, como é o caso do Serviço Civil Voluntário. Além disso, tem havido o desenvolvimento de parcerias com Organismos Internacionais em algumas áreas cujas ações são inexistentes no PPA, como é o caso do abuso e exploração sexual de crianças e de adolescentes, onde existe também uma certa articulação com o programa Sentinela da SEAS. A articulação com os estados e municípios é feita apenas no momento de assinatura dos Convênios, para orientação e definição de áreas prioritárias para a melhor utilização dos recursos alocados no Programa.

A efetiva e direta participação do público-alvo do Programa não foi ainda implementada.

A maior parte dos convênios firmados possuem um componente de capacitação das equipes locais. Entretanto, não se pode aferir a real qualidade dos cursos que são oferecidos.

A concepção do programa foi feita tomando-se por base toda a legislação pertinente à área da infância e da adolescência. O Estatuto da Criança e do Adolescente, por ser um instrumento completo para a defesa dos direitos necessita, para sua efetiva implementação, da conscientização da sociedade. Trata-se de um processo lento e que o programa vem atendendo, de forma precária, mas com algum impacto.

A busca de parcerias adequadas, para o desenvolvimento das ações listadas pelo PPA, é definida pelo Departamento e pelo Programa, de forma conjunta com a sociedade, e de critérios internos. O apoio aos estados e municípios é definido a partir destes critérios e por meio de avaliação técnica tomando-se por base as diversas situações de necessidade efetiva de maior aporte de recursos e de eficiência a partir da alocação dos mesmos.

Implementação

Em 2002, o valor disponibilizado na Lei para o programa foi de R\$15.230.000,00. Houve um contingenciamento inicial de 80% destes recursos que impactaram sobremaneira o planejamento realizado em 2001. Então, foi priorizada a aplicação dos recursos na ação de apoio às Delegacias de Proteção dando continuidade à criação da Rede Nacional de Localização e Identificação de Crianças e de Adolescentes Desaparecidos, mais ampla podendo gerar algum resultado. O recurso disponibilizado não foi suficiente para atendimento à toda a demanda, contudo, para alocação de volumes muitos superiores no Programa seria necessária a sua completa reformulação, especificamente no que diz respeito aos recursos humanos disponíveis.

Foram iniciadas as formalizações dos convênios e, finalmente, houveram outras disponibilizações, que possibilitaram o atendimento a outros estados. O contingenciamento final foi de 29,06%. Todavia, a disponibilização orçamentária em parcelas foi a restrição mais importante para o bom desempenho das ações, porque dificulta a formalização de parcerias, gerando constantes alterações do

planejamento no decorrer do exercício e o conseqüente atraso no cronograma físico com os convênios de final de exercício. Para minimizar os efeitos, foram feitas gestões constantes junto a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça.

Outro inconveniente percebido é que a execução financeira – descentralizada por meio de transferências voluntárias (convênios) – é contabilmente do exercício de 2002, enquanto a efetiva implementação de tais metas físicas ocorrerá no exercício seguinte.

Para o real combate do problema, necessita-se de um conjunto articulado de ações, bem como de um orçamento compatível com o fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, que visem ao atendimento integral emanado do ordenamento jurídico vigente (principalmente da Lei nº 8069/90).

Mesmo com o corte do orçamento aprovado em Lei, outras ações também foram prejudicadas, como foi o caso do apoio a eventos de mobilização social e às publicações. O Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual, gerido pela SEAS, com apenas uma ação sob responsabilidade do Programa, por meio de ação política e parceria com organismos internacionais, conseguiu a aprovação de um convênio que propiciará maior eficácia nesta ação em diversas localidades do país.

O originalmente previsto foi cumprido por meio da otimização das ações do Programa, graças às articulações institucionais e acordos de cooperação técnica (o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA realiza a Cooperação dos partícipes para a elaboração de pesquisa e estudos que subsidiam a formulação de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente.)

Outra restrição importante foi a não efetivação de parcerias para a implantação de Delegacias Especializadas em atendimento a crianças e adolescentes por conta da inadimplência de governos estaduais junto ao sistema SIAFI.

Todas as ações do Programa são acompanhadas por meio de relatórios de execução do objeto dos convênios firmados com os estados, municípios e Ongs. São solicitados relatórios semestrais de avaliação e relatórios finais para verificar se as ações propostas foram efetivadas e quais as dificuldades encontradas para a sua execução. Não há monitoramento e avaliação das ações feitas *in loco*, uma falha de difícil superação, pois não há recursos disponíveis e nem pessoal suficiente no Programa. Nas ações do PPA, para o Programa, não há nenhuma que seja voltada para a avaliação e o monitoramento. A dotação ministerial disponível para este tipo de ação nunca é suficiente e muito pouco planejada. Dentro dos convênios não há possibilidade de inclusão destas ações pois estas são de atribuição e competência do Órgão Cedente. Na medida do possível, este monitoramento é feito de forma informal por parceiros locais que nem sempre estão disponíveis para elaboração de relatórios completos e consistentes.

O Programa não dispõe de apoio administrativo nem técnico, porque não possui quadro de pessoal adequado. A equipe, que atua diretamente, é composta apenas pela gerente, existindo uma extrema sobrecarga de trabalho na gerência tornando-se impossível desenvolver, de forma sistemática, a avaliação e monitoramento das ações que são desenvolvidas e apoiadas. O Departamento da Criança e do Adolescente atende todas as unidades da federação com uma estrutura extremamente enxuta, menos de dez funcionários do próprio quadro, sendo que todo o restante, cerca de 77 funcionários, exercem suas funções por meio de

estágios, contratos terceirizados, cargos comissionados e contratos através de organismos internacionais. Esses vínculos empregatícios dificultam o bom andamento das atividades, visto que não há segurança quanto a permanência dos profissionais em seus respectivos cargos. Isso, também, inviabiliza a configuração de uma equipe adequada que possa, de fato, promover o acompanhamento da execução das ações, bem como da avaliação relativa à implementação das políticas públicas pelo Estado. Além disso, existe, também, a deficiência qualitativa, os recursos humanos necessitam de uma capacitação programada e permanente

Os recursos materiais também são insuficientes para a perfeita condução do Programa.

No período em que o Programa ficou sob a responsabilidade da atual gerência, a partir de Julho/2001, não houve nenhum curso de capacitação. Seria fundamental a participação em cursos financiados pelo Programa e que ocorrem nos diversos Estados da Federação. Ademais, as equipes locais tiveram maiores chances de capacitação, pois este é um componente presente na maior parte dos convênios firmados. Para isso, são escolhidas entidades com notório saber e tradição na área da infância e adolescência. As equipes das Delegacias e das defensorias devem ser necessariamente capacitadas, para um melhor desempenho de suas atribuições. Os conselhos tutelares, pela contínua substituição dos seus membros, devem estar sendo constantemente capacitadas. O desnível observado pelos atores que compõem o sistema de garantia (alguns possuem apenas nível de escolaridade primária outros, superior) dificulta uma homogeneização destes cursos.

A capacitação merece bastante atenção. Em oficina realizada com o UNICEF foram destacados alguns problemas:

- falta de monitoramento, avaliação e *feedback* dos cursos financiados;
- alta rotatividade da clientela de capacitação;
- necessidade de: estabelecer padrões mínimos de conteúdo e metodologia para as capacitações e formar Núcleos de Capacitação nos Estados;
- constatação da convergência de interesses e esforços do DCA/CONANDA/ UNICEF para construir um sistema eficaz de capacitação continuada para atores do Sistema de Garantia de Direitos; e
- recursos escassos.

Em outra oficina de planejamento interno foram definidos, minimamente os conteúdos que deveriam ser desenvolvidos. São eles:

- 1) O Ser Humano;
- 2) O Cidadão no Mundo;
- 3) O Direito e os Direitos Humanos; e
- 4) Direitos na Infância e Adolescência.

O Público-alvo é composto por: Conselheiros de Direitos, Conselheiros Tutelares, Defensores Públicos, Delegados de Polícia, Representantes de Centros de Defesa, Policiais, seguranças de escolas, Lideranças comunitárias, Educadores e Representantes de Organizações Não-Governamentais na linha da defesa de direitos.

O Programa de Defesa tem parcerias históricas, principalmente no âmbito da sociedade civil organizada e alguns organismos internacionais, que têm buscado atuar de forma mais enfática na mobilização social e na maior visibilidade da legislação aplicada à área. São entidades como: Movimento Nacional de

Meninos e Meninas de Rua, Fórum Nacional pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Associação Nacional dos Centros de Defesa, Associação Nacional dos Conselhos Tutelares, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, IPEA, UNICEF, USAID, UNIFEM e Organização Internacional do Trabalho. Elas têm contribuído técnica e financeiramente para a implementação de diversas ações. Como preconizado pela legislação, a criança é responsabilidade do Estado e da Sociedade. Não há como atuar de forma isolada nesta questão sob pena de não se promover os avanços necessários.

São feitas gestões no Congresso Nacional para que haja maior aporte de recursos ao Programa, nem sempre contudo, bem sucedidas. Em 2001, foi aprovada emenda no valor de R\$ 8.000.000,00, que contribuiu para o atendimento de diversas demandas, apesar do contingenciamento de 25% do total. Todas as dificuldades enfrentadas pelo Programa, assim como pelo Departamento da Criança e do Adolescente, são conhecidas pelas entidades que atuam nesta área. A carência histórica de recursos de toda ordem reflete-se na solidariedade e na superação de obstáculos enfrentados pela equipe.

O Programa possui uma parceria com o de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual gerido pela SEAS, pois desenvolve uma ação do PPA. São realizadas reuniões sistemáticas com o objetivo de traçar uma estratégia conjunta entre os parceiros governamentais ou não, visando a maximização da utilização dos recursos escassos. Existe, também, uma articulação com o Programa de Combate ao Trabalho Infantil – SEAS. Em 2002, foi criada uma Comissão Especial, no âmbito da SEDH, cuja missão foi propor mecanismos de solução para os trabalhos escravo e infantil. Desta comissão participam membros do Ministério Público do Trabalho, da SEAS, da CNI, da CNA, do CONANDA e do Ministério do Trabalho e Emprego. Entendeu-se que uma das principais dificuldades é promover a adequada articulação com o Ministério da Educação.

Os programas parceiros citados deveriam ter a sua gestão no campo da defesa dos direitos humanos, porque não se trata de problemas de assistência social, mas de direitos violados. Tal análise já vem sendo promovida por entidades que atuam nesta área, sendo que uma reavaliação da concepção destes programas deveria ser promovida já em 2003.

Todas as ações que envolvem as crianças e adolescentes no país deveriam ter uma maior articulação, pelo menos no nível federal. Programas como Bolsa-Escola, erradicação do trabalho Infantil – PETI e Sentinela deveriam ter suas ações planejadas de forma integrada, buscando maior efetividade e eficiência, não só de resultados como de aplicação de recursos. Na realidade as prioridades são estabelecidas de forma isolada, o que ocasiona a falta de integração nos demais níveis de governo. A demanda dos estados e municípios também é apresentada de forma fragmentada gerando uma peregrinação por obtenção de recursos nas diversas áreas.

O Programa não tem mecanismos de participação da sociedade, nem avalia a satisfação de seus usuários/beneficiários quanto à execução.

A defesa dos direitos é uma ação política e subjetiva desenvolvida por meio de outras entidades, governamentais ou não, que atuam na área. Os beneficiários finais do Programa são as crianças e adolescentes, que vêm seus direitos atendidos por meio dos órgãos que compõem o sistema de garantia, cujas ações são apoiadas pelo Programa. Tais órgãos são os mais variados e estão diversos níveis. A ação descentralizada dificulta em parte este tipo de avaliação de satisfação. Como explicitado anteriormente, a falta de recursos humanos para o Programa inviabiliza qualquer ação de monitoramento e avaliação.

Defesa dos Direitos do Consumidor

Resultados O Programa **Defesa dos Direitos do Consumidor** busca assegurar os direitos do consumidor.

Inicialmente, o indicador era "Taxa de Atendimento por Procons em Municípios com mais de 20 mil habitantes", tendo como unidade de medida porcentagem, a qual no ano de 2000 e 2001 teve como meta o índice de 28% dos municípios com população superior a 20 mil habitantes que fazem atendimento ao público. Em 2000 e 2001, não foram informados os índices, o que não permite, portanto, uma avaliação segura pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC.

Para 2002, o indicador foi alterado passando a ser mensurado pelo Número-índice de Atendimento por Procons em Municípios com mais de 20 mil Habitantes. Essa mudança visa proporcionar um melhor resultado, quando da leitura do indicador, possibilitando interferência do plano gerencial no plano prático.

Ressalte-se, entretanto, que esse indicador não permite uma avaliação condizente com a realidade, ou seja, não mensura se a população brasileira está mais consciente sobre os seus direitos como consumidor. Apenas avaliando o atendimento feito pelo Procon, o indicador não espelha a realidade e não traz informações sobre os dados físicos. Muitas vezes, o consumidor não vai ao Procon reclamar sobre um produto ou serviço, apenas ameaça que irá fazê-lo e o fornecedor acaba por resolver o problema. Várias são as reportagens veiculadas na mídia, informando que o consumidor obteve decisão favorável pela Justiça, por meio de uma reclamação em jornais teve sucesso ou por uma entidade civil conseguiu um acordo. O benefício socioeconômico para o público-alvo não pode, ainda, ser mensurado. Contudo, ressalte-se que o consumidor ao receber informação sobre os seus direitos, independente de sua classe social, exigirá um produto de melhor qualidade, terá melhor argumentação quando da contratação de serviços buscando o menor preço com qualidade.

Ademais, para que realmente o indicador seja avaliado, seria necessário um fluxo de informações provenientes dos Procons instalados em municípios com mais de 20 mil habitantes. Hoje, contamos com aproximadamente 631 Procons municipais e 27 estaduais, perfazendo um total de 658 Procons na Federação Brasileira. Estes órgãos deveriam ser oficiados para informarem a quantidade de atendimentos realizados no ano de 2002. Entretanto, a maioria dos Procons não é automatizada, fazendo com que as informações demandem um muito tempo para serem compiladas.

Deve-se buscar um novo indicador. Pode-se, por exemplo, capacitar agentes e técnicos pela ação própria prevista no PPA, e estes seriam multiplicadores de informações à população local, contudo, não há como mensurar quantas pessoas foram beneficiadas.

Como principais resultados do Programa podemos citar:

Gerente:

Amanda Flávio de Almeida

1) A distribuição de material, que ultrapassou a meta . O público-alvo desta ação são os Procons estaduais e municipais, as Promotorias de Justiça do Consumidor dos Estados, as entidades civis de defesa do consumidor e os próprios consumidores. Por meio do Projeto Tô de Olho foram confeccionados e distribuídos mais de três milhões de *folders*, subdivididos em dez diferentes informativos.

- 2) Eventos realizados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que possibilita ao DPDC o intercâmbio e uniformização de informações. Foram realizadas reuniões nos Estados de Mato Grosso, Amapá, Manaus e Goiânia.
- 3) O Fundo de Direitos Difusos superou a meta estabelecida para o ano de 2002, sendo aprovados pelo Conselho Gestor dezenove projetos, alguns de implementação dos órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor e outros ligados ao meio ambiente e ao patrimônio público.
- 4) A ação de capacitação de técnicos e agentes também excedeu a meta estabelecida, proporcionando aos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor maior interação com o Departamento e com os próprios consumidores locais.

A maioria das ações apresentou o resultado esperado no ano de 2002, entretanto, duas, referentes ao Sistema Informatizado de Defesa do Consumidor - Sindec, não tiveram progresso, devido à acertos que deverão ser implementados em 2003. Contudo, o trabalho interno com a Coordenação Geral de Tecnologia e Informação do Ministério da Justiça possibilitou um avanço no desenvolvimento do banco de dados de reclamações fundamentadas e dos processos de *recall*, que irão integrar o Sindec em sua efetiva implantação.

Outras dificuldades são o fluxo de informações internas, como obter os dados que subsidiam a execução física das ações para relatórios, e a falta de recursos materiais no Ministério para alocação em programas.

Em 2003, espera-se implementar o Sindec possibilitando a troca de informações e experiências pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, permitindo ao consumidor de qualquer localidade do país consultar, por exemplo, o banco de dados de reclamações fundamentadas, auxiliando-o para a aquisição de produtos e a contratação de serviços. Na fase de discussão e implementação será construído todo arcabouço jurídico que sustentará as atividades do Sindec, convênios e atos de delegação serão firmados, assim como a engenharia política para articulação com os parceiros.

Além disso, pretende-se renovar os cursos de capacitação que deverão atender não somente as questões básicas do consumidor, mas também o planejamento estratégico da política de defesa do consumidor de médio e longo prazo e a transversalidade dos temas relativos aos direitos humanos, aliando a defesa do consumidor ao exercício da cidadania.

.....

Este Programa foi originado pelas atribuições que o Ministério da Justiça tem em relação a defesa dos direitos e interesses dos consumidores. Coube à Secretaria de Direito Econômico, por meio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor coordenar a política nacional de defesa do consumidor prevista na Lei nº 8.07, de 1990, mais conhecida como o Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Concepção

Diante disso, vislumbraram-se várias ações que pudessem colaborar para o efetivo funcionamento do programa, possibilitando uma comunicação mais eficaz e de qualidade entre os órgãos componentes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC.

O Programa consiste em apoio financeiro a diversos órgãos e entidades, por meio do Conselho Federal do Fundo de Direitos Difusos, previsto na Lei Federal nº 9.008, de 1995, bem como realizações de eventos, distribuição de material informativo e capacitação de agentes e técnicos, que, diariamente, atendem ao consumidor.

Para a agilização das informações será implantado o Síndec, um sistema informatizado de informações produzidas no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SNDC, que possibilitará uma integração e consolidação.

A defesa do consumidor está em franca expansão, a Lei nº 8.078, de 1990 está em vigor há dozeanos, e a conscientização do brasileiro está evoluindo para a busca de seus direitos. O atendimento do Programa abrange os 27 estados da Federação, em razão disso, é necessária uma melhor implementação da estrutura administrativa atual, pois o Brasil conta com, aproximadamente, 170 milhões de consumidores.

O indicador do programa não espelha a realidade do trabalho desenvolvido pelo DPDC em relação a população brasileira, devendo ser repensado, para mensurar se a população brasileira está mais consciente sobre os seus direitos como consumidor.

Não há produtos, que não estão expressos no PPA 2000-2003, que contribuam para o objetivo do Programa.

Quanto à estratégia de implementação deve ser repensada a forma de participação do público-alvo em eventos e em relação à prestação de informações que limitam-se, na maioria das vezes, aos Procons estaduais e municipais de capitais. Hoje existem mais de 650 Procons, em todo o País, e várias entidades civis de defesa do consumidor, enquanto o atendimento continua restrito a aproximadamente cinquenta órgãos. Ocorreu um avanço nas duas últimas reuniões trimestrais realizadas, com a participação mais efetiva do Ministério Público dos Estados, contudo, deve-se tentar viabilizar a participação de todos os Procons e entidades civis.

Implementação

As verbas destinadas para execução financeira das ações do Programa nos exercícios de 2000 a 2002 foram suficientes, isto demonstra a adequação do planejamento aos anseios do Programa. Diante da disponibilidade de recurso, as ações foram estruturadas para prestarmos um serviço de relevância nacional, atendendo sempre as prerrogativas legais de coordenar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor conferidas ao DPDC. A execução ocorreu com regularidade na liberação dos recursos financeiros, atendendo assim, o gerenciamento do Programa.

Algumas ações não foram implementadas por dificuldades administrativas internas, devido à complexidade inerente à interação com outras áreas do próprio Ministério.

O Departamento trabalha com insuficiência de recursos materiais, os computadores possuem uma capacidade precária, dificultando, assim, o gerenciamento e o acesso às informações. O Programa também está com a infra-estrutura inadequada, por exemplo, para a ação distribuição e produção de material necessita de espaço para o seu manuseio, o que não ocorre.

O DPDC é dividido em três Coordenações com pouco mais de vinte servidores, um número insuficiente para elaborar, planejar e executar as políticas na área de defesa do consumidor. Desse total, cinco cargos foram cedidos pelo Ministério do Planejamento no ano de 2002, a título provisório. A falta de quadro próprio dificulta a continuidade na elaboração, discussão e implementação das atividades de defesa do consumidor.

A equipe do DPDC foi alterada em março de 2002 e não possui informações sobre o esforço de capacitação referente aos anos de 2000 e de 2001. Na medida do possível, busca-se estimular a capacitação dos servidores

disponibilizando os meios necessários para realização do trabalho. O Departamento tem se empenhado para atingir as metas previstas para o Programa. A gerência tem procurado melhor adequar os recursos para as ações previstas anteriormente por gestões passadas.

O Programa não tem parcerias que colaborem com a execução das metas.

Não existem mecanismos de participação da sociedade no Programa, bem como não há uma avaliação do grau de satisfação dos usuários/beneficiários.

Os usuários/beneficiários do Programa são os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, entre eles os Procons estaduais e municipais e as entidades civis de defesa do consumidor. Para que se possa avaliar a satisfação desses órgãos e entidades um ofício circular poderia ser enviado, solicitando respostas em relação a cada ação prevista no Programa. Esse modelo poderá ser eficaz ou não, isso dependerá se a resposta será apresentada em tempo hábil e da qualidade dos órgãos e entidades que compõem o SNDC.

Defesa Econômica e da Concorrência

Resultados O Programa **Defesa Econômica e da Concorrência** objetiva combater os abusos do poder econômico e promover a defesa da concorrência.

O Programa possui, atualmente, quatro indicadores: tempo médio de instrução e apreciação de atos de concentração; tempo médio de instrução e julgamento de processos administrativos; tempo médio de resposta a consultas ao CADE; e tempo médio de instrução e apreciação de processos administrativos instaurados a partir de 1999.

De um modo geral, a variação dos índices dos indicadores ocorreu dentro do que foi esperado. Com relação aos três primeiros indicadores, os valores apurados em 2000 e 2001 mostram que, nos aspectos verificados, o desempenho apresentado pelo programa tem sido superior àquele planejado em 1999. Nesse sentido, deve ser dado destaque ao índice referente à instrução e apreciação de atos de concentração, a partir de 1999, os órgãos instrutores (Secretaria de Direito Econômico - SDE/MJ e Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE/MF) empreenderam esforços, para reduzir o tempo médio de instrução para um valor próximo ao da previsão legal (sessenta dias). Como resultado, o tempo médio de instrução de atos de concentração caiu drasticamente, sobretudo a partir de 2000. Nesse mesmo ano, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE revisou os procedimentos internos de tramitação e julgamento de atos de concentração considerados simples, o que resultou numa diminuição no tempo de tramitação também neste órgão.

A economia dos esforços aplicados aos atos de concentração, com a racionalização dos procedimentos de instrução e apreciação destes expedientes, está permitindo aos órgãos de defesa da concorrência uma maior dedicação ao tratamento de condutas anticoncorrenciais. Esse fato está refletido no indicador de tempo médio de instrução e julgamento de processos administrativos, que evoluiu, ao longo dos anos de 2000 e 2001, de forma mais satisfatória do que o planejado inicialmente.

A respeito do último indicador, Tempo Médio de Instrução e Julgamento de Processos Administrativos Instaurados a partir de 1999", a sua proposição foi um esforço de identificar de que forma seriam instruídos os processos instaurados de forma mais seletiva, o que passou a acontecer a partir de 1999. Ocorre, porém, que os processos administrativos têm uma dinâmica diferenciada de tramitação, os eventos de instrução e de investigação têm prazos maiores, a sua conclusão depende da produção de provas e do estabelecimento de amplo processo de contraditório. Associado a esses fatores, os recursos humanos para a instrução e investigação de processos administrativos, bem como para a sua preparação para julgamento, são escassos. Dessa forma, não é possível dar aos processos administrativos a mesma agilidade de tramitação verificada nos atos de concentração. Portanto, o indicador proposto não conseguirá aferir, no prazo de vigência do plano, o tempo médio de instrução e julgamento de processos administrativos instaurados a partir de 1999, razão pela qual este indicador deverá ser excluído. Esse indicador só será realmente significativo quando a proporção de processos antigos, relativamente ao estoque total de processos, for substancialmente inferior à de processos instaurados a partir de 1999.

Gerente:

Paula Fontelles do Valle

Dadas as características das atribuições dos órgãos de defesa da concorrência, é difícil medir os resultados apenas por meio de indicadores de tempo. Há uma série de ações destes órgãos cujo resultado aparece de forma difusa na sociedade, combinam-se com os decorrentes de outras políticas e da própria conjuntura econômica, ou são identificáveis apenas após algum tempo, como os resultados das ações antitrustes do Estado. Por exemplo, ao impor uma condição para aprovação de um ato de concentração, o sistema estará minimizando prejuízos na concorrência que resultam do negócio em análise. Assim, estará dificultando o aumento de preços, que não tenham base em mecanismos de mercado, na pior qualidade dos produtos ou na descontinuidade injustificada da oferta. Todavia, há uma série de outros fatores econômicos, conjunturais e até políticos que podem gerar os mesmos efeitos. Raciocínio idêntico se aplica à ação repressiva dos órgãos de defesa da concorrência.

Não obstante, têm sido reconhecidos ganhos na economia e na sociedade como resultado de medidas implementadas pelo Programa, sendo os principais:

- 1) A redução no tempo médio de análise e julgamento de atos de concentração. O número de atos de concentração comunicados aumentou expressivamente no ano 2000, estando agora estabilizado em um patamar substancialmente elevado, em relação ao histórico verificado entre 1994 e 1999. Em 2002, o tempo médio de instrução e análise de concentrações aproximou-se da previsão legal de 180 dias (descontado o prazo de resposta a diligências). Esse resultado é importante por dois motivos: a) aumenta a segurança jurídica e a credibilidade dos órgãos de defesa da concorrência perante ao administrado, pois as empresas terão uma indicação de que as operações que apresentam à autoridade antitruste terão decisão célere e b) a redução do estoque de atos de concentração possibilita aos órgãos de defesa da concorrência, sobretudo aos órgãos de instrução, uma dedicação maior à instrução dos processos de apuração de condutas infrativas à concorrência.
- 2) A ênfase recente na investigação de práticas de cartel também tem proporcionado resultados positivos detectáveis no mercado. Exemplo disso é a atuação dos órgãos de defesa da concorrência na promoção da advocacia da concorrência. O CADE firmou acordo de cooperação técnica com a Anatel e a SDE firmou acordos com a Aneel, ANP e, mais recentemente, com 25 Ministérios Públicos estaduais. Esses acordos harmonizam as decisões dos órgãos que atuam em áreas estratégicas aos objetivos da defesa da concorrência. Nesse sentido, um resultado é a parceria da ANP na investigação de processos que apuram a formação de cartel nos mercados de comercialização, no varejo, de combustíveis e gás de cozinha.
- 3) Celebração de acordo de cooperação técnica com o Ministério Público de 26 estados tem permitido o aparecimento de diversas denúncias que envolvem mercados aos órgãos de instrução. Estas parcerias estão auxiliando o avanço de algumas investigações, e também permitiram o envio ao CADE, para julgamento, de alguns processos recomendando a condenação de postos de gasolina e de sindicatos de postos por prática de cartel. A assinatura desses acordos é uma importante indicação da lógica da busca de parcerias e de ação integrada, que foi buscada pelo Programa ao longo da sua execução. Esses acordos proporcionarão à Secretaria de Direito Econômico (ou até ao próprio Conselho Administrativo de Defesa Econômica) maiores e melhores alternativas de investigação. Com isso, a qualidade e a eficácia do trabalho da instrução dos processos certamente será elevada.

- 4) Participação cada vez mais efetiva nos fóruns internacionais que discutem a defesa da concorrência. Os contatos e o conhecimento que as autoridades brasileiras na área de defesa da concorrência adquiriram têm permitido o intercâmbio de experiências e de informações, que estão auxiliando os órgãos brasileiros na instrução de alguns casos, sobretudo os que investigam cartéis internacionais (como o das lisinas e o das vitaminas, ambos já julgados nos Estados Unidos). Um outro efeito desta atuação dos órgãos brasileiros é a visibilidade que o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC vem adquirindo no meio internacional, que se refletiu no convite feito ao Brasil para que o IV *Workshop* Internacional Sobre Cartéis fosse sediado no País. O evento foi realizado com sucesso em setembro de 2002, no Rio de Janeiro, e as discussões ocorridas no encontro estão sendo utilizadas como subsídio pelos técnicos dos órgãos brasileiros na investigação de cartéis.
- 5) Aperfeiçoamento do aparato legal, com pelo menos três iniciativas merecem destaque. A primeira é a edição do Guia Conjunto de Análise de Atos de Concentração, editados pela SDE e pela SEAE, que consolida e formaliza o esforço de racionalização dos procedimentos de instrução desses atos. Outra iniciativa, é a edição da Lei n.º 10.149, de 2000, que altera artigos da Lei n.º 8.884, de 1994 e institui o Programa de Leniência no SBDC e implanta a taxa de comunicação de atos de concentração. Com essa taxa, os três órgãos do sistema passaram a contar com uma importante fonte de recurso para custear as suas atividades. A terceira é a elaboração do Projeto de Lei que cria a Agência Nacional de Defesa da Concorrência - ANC, cuja criação, quando aprovada pelo Congresso Nacional, possa solucionar problemas de ordem legal, institucional e estrutural que ainda persistem no SBDC, e que o impedem de avançar ainda mais no alcance de resultados expressivos na área de defesa da concorrência.

Deve ser chamada a atenção, porém, para o fato de que o nível a que se chegou a demanda no Sistema (em parte devido aos bons resultados obtidos recentemente) impõe o desafio de se reforçar a estrutura material e os recursos humanos dos órgãos de defesa da concorrência, com o objetivo de atender tempestivamente a essas demandas, para que o Sistema não corra o risco de perder a sua credibilidade como autoridade competente para a prevenção e repressão ao abuso do poder econômico.

Para o exercício de 2003, espera-se uma redução ainda maior no tempo médio de instrução e julgamento dos casos, principalmente dos processos administrativos.

Concepção

O fundamento essencial da origem do Programa é a necessidade de garantir que os diversos mercados que operam na economia brasileira funcionem sob um ambiente de máxima concorrência possível. Entretanto, isso não encerra um fim em si mesmo. De fato, ao implantar definitivamente uma economia de mercado, o Estado brasileiro assume a premissa de que um ambiente concorrencial é o que melhor propicia condições para que as firmas busquem ofertar bens e serviços com qualidade cada vez melhor a preços mais baixos, em benefício do consumidor. Mercados concentrados ou que, por alguma razão, funcionam sob níveis baixos de competição, tendem a atribuir às firmas uma forma de poder econômico que pode ser abusiva, em prejuízo do bem estar da sociedade e dos consumidores, de um modo particular.

Como principais causas para o mercado concentrado e possíveis ações corretivas citam-se:

- I. Existência de poder econômico e/ou posição dominante por parte de empresas ou grupos em determinados mercados, pode ser minimizado pela instrução e julgamento de processos administrativos, que apuram infrações contra a ordem econômica;
- II. Realização de operações (fusão, aquisição, *joint-venture*, etc.) entre empresas que operam no mesmo mercado, a principal ação corretiva é a instrução e julgamento de atos de concentração.

Os atuais indicadores do Programa são indicadores de tempo, que representam uma medida importante para o resultado do Programa, mas não de forma conclusiva. Pode-se dizer que será bom para o mercado e para a concorrência se um ato de concentração for analisado e deliberado rapidamente, bem como se um processo que apura uma infração antitruste for investigado e julgado também de forma célere. Todavia, o tempo de instrução e julgamento não será o único fator determinante do sucesso da ação. A celeridade de uma decisão não garante que o resultado do julgamento foi o melhor e que será eficaz para proteção da concorrência. Portanto, apesar de os resultados do Programa serem difusos na economia e na sociedade, deve-se buscar, na medida do possível, um indicador que verifique aspectos qualitativos, que possa revelar em que medida as ações do Programa estão garantindo níveis satisfatórios de competição nos diversos mercados e se as decisões do SBDC estão sendo eficazes na prevenção e repressão ao abuso do poder econômico.

Os acordos de cooperação técnica com entidades no Brasil, estabelecendo parcerias para a defesa da concorrência, bem como a participação de técnicos e dirigentes dos órgãos do SBDC em fóruns internacionais são os principais resultados desenvolvidos com recursos orçamentários, que não estão expresso no PPA 2000-2003. As parcerias firmadas no Brasil são instrumentos importantes para auxiliar os órgãos de defesa da concorrência nas suas análises e investigações. Com respeito à participação em fóruns internacionais, estes permitem ao pessoal dos órgãos do SBDC o estabelecimento de contatos importantes e a troca de experiência na repressão a determinadas condutas, notadamente a prática de cartel.

Deverá ser aperfeiçoada a coordenação entre os órgãos que compõem o SBDC, para ações administrativas e de gestão, visando, sobretudo, à otimização de esforços e de recursos, a harmonização dos diversos sistemas que geram e armazenam informações.

Apesar de não ser de execução descentralizada, o Programa é multissetorial, envolve os Ministérios da Justiça e da Fazenda e uma autarquia. Esse fato atribui uma maior complexidade à implementação das ações do Programa sob uma gerência única, principalmente porque cada órgão tem as suas atribuições estabelecidas em Lei, e a atual estrutura do SBDC pressupõe a existência de uma certa independência técnica entre os três órgãos. Todavia, durante a vigência do Programa, procurou-se intensificar a atuação coordenada entre os órgãos, sobretudo entre os que são responsáveis pela instrução dos casos. Em algumas ações, como a promoção de eventos para a defesa da concorrência e a instrução de atos de concentração e processos administrativos, essa estratégia de aproximação dos órgãos de defesa da concorrência - principalmente maior aproximação administrativa e decisória entre os órgãos de instrução - representou um importante fator para o alcance de resultados positivos. Em conjunto, foram negociadas parcerias, participou-se de fóruns sobre a defesa da concorrência e editou-se normas e diretrizes técnicas.

É necessário que haja um entendimento entre os dirigentes dos três órgãos de defesa da concorrência com relação a três objetivos: o estabelecimento de uma rotina de troca de informações periódicas sobre gestão e implementação de ações do Programa; a definição de uma agenda de curto e médio prazo, referente a ações e medidas a serem implementadas; e construção de um canal ágil de comunicações com a finalidade de buscar soluções rápidas para problemas eventualmente enfrentados por algum dos órgãos e que possam comprometer negativamente os resultados gerais do Programa. Para isso, a direção dos três órgãos deve, conjuntamente, entender o papel do gerente no alcance dos resultados e buscar, também, um compromisso com os objetivos da gerência do Programa.

Implementação

A execução financeira do Programa, no período de vigência do atual PPA, deverá ser superior ao que foi inicialmente planejado. Isso decorre, essencialmente, da criação de uma fonte própria de receita, em dezembro de 2000, a Taxa Processual de Comunicação de Atos de Concentração, que tem a sua arrecadação igualmente dividida entre os três órgãos do SBDC, o que vem permitindo o custeio de atividades que não poderiam ser financiadas pela fonte geral do tesouro. Em 2002, o fluxo de liberação financeira foi adequado. Entretanto, a execução física não aconteceu dentro do previsto devido a algum entrave institucional. Quando da implantação plena do sistema de informações sobre a estrutura e funcionamento dos mercados, na Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, a necessidade de que a ação passasse por diversas unidades dentro do Ministério da Justiça fez com que as despesas não pudessem ser realizadas no exercício de 2002. Isso ocorreu porque nem todas as unidades que trataram do assunto foram suficientemente céleres na adoção das medidas necessárias à realização das despesas. Para solucionar o problema, procurar-se-á uma maior aproximação entre a área técnica (que demanda o sistema) e as áreas do Ministério da Justiça responsáveis pela operacionalização das contratações necessárias.

Para o exercício de 2003, porém, estão previstas medidas para corrigir o fluxo de execução, de forma que seja realizado todo o previsto para o período (tanto a meta física quanto a orçamentária). Todavia, a previsão orçamentária para 2003 estabelece um montante de despesas inferior à receita para o exercício. Em se confirmando a previsão de orçamento, investimentos previstos para melhorar o aparelhamento físico e para promover a atualização e capacitação de recursos humanos serão comprometidos. Um efeito previsto é que a tendência de aumento da produtividade na instrução dos casos (atos de concentração e processos administrativos) pode ser interrompida. Uma alternativa possível, para minimizar o problema, é a tentativa de aprovação de créditos suplementares ao longo de 2003.

De um modo geral, considerando a multissetorialidade do Programa, a execução físico-financeira foi satisfatória. Quanto ao resultado físico, o Programa está atingindo as suas metas, e em relação ao desempenho financeiro, não foram identificadas dificuldades relevantes. Todavia, é possível que alguns gastos pudessem ser otimizados, caso houvesse uma maior integração dos órgãos especificamente para esse fim. A experiência mais significativa nesse sentido, foi a organização conjunta do IV *Workshop* Internacional Sobre Cartéis. O planejamento, o financiamento e a implantação do projeto de realização do evento foram conduzidos com a participação efetiva e integrada dos três órgãos de defesa da concorrência. O resultado foi um seminário bem-sucedido, de alto nível e com custo inferior ao que se calculou inicialmente. Embora a implementação de um mecanismo coordenado de execução financeira seja difícil, dado que os órgãos que compõem o SBDC estão em Ministérios distintos, além do CADE, que é uma autarquia, é possível que alguns projetos possam ser conduzidos de forma integrada, tal como no exemplo.

Além disso, a atuação mais integrada entre a Secretaria de Direito Econômico - SDE/MJ e a Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE/MF tem permitido à SEAE a análise célere de atos de concentração, devido à busca conjunta de otimização de procedimentos e de troca mais intensa de informações sobre os casos. Além disso, a maior produtividade dos órgãos de instrução exigiu, também, uma reformulação dos fluxos e procedimentos internos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE/MJ, o que melhorou a sua capacidade de resposta, permitindo alcançar as metas referentes ao julgamento de atos de concentração e de processos no exercício de 2002.

Apesar dos investimentos feitos recentemente, todos os órgãos de defesa da concorrência ainda necessitam de um incremento na sua estrutura de informática. Objetivamente, é necessária a aquisição de novos microcomputadores e periféricos que suportem o volume de trabalho executado por estes órgãos. É necessário também o investimento na aquisição de livros e periódicos para utilização dos técnicos que atuam nos órgãos de defesa da concorrência, pois os seus acervos encontram-se defasados. Na Secretaria de Direito Econômico, o espaço físico e o mobiliário disponível são insuficientes para comportar de maneira adequada todos os servidores e funcionários que trabalham neste órgão, exigindo improvisos que acabam interferindo negativamente na produtividade da força de trabalho.

Há também uma carência de recursos humanos, pois o número de técnicos e de pessoal de apoio é absolutamente insuficiente para que o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência responda às suas demandas adequadamente dentro dos prazos previstos em Lei e mesmo no tempo exigido pela natureza da matéria tratada. A relação número de técnicos/número de processos dificulta em muito o alcance de alguns resultados almejados pelas autoridades antitruste ou mesmo esperados pela sociedade. Esse fato é ainda mais preocupante, considerando que a demanda do Sistema vem aumentando, tanto em volume quanto em necessidade de rigor no tratamento, nos últimos anos. Dessa forma, é imperativo uma equipe maior de assessores e gerentes que auxiliem de maneira mais efetiva na gestão institucional desses órgãos. Além disso, os técnicos devem estar em constante aperfeiçoamento, por meio de cursos, seminários e afins, objetivando acompanhar a evolução do conhecimento, decisões, discussões etc., que ocorrem constantemente no mundo inteiro.

O Ministério da Justiça, que concentra oito das dez ações do Programa, tem indicado o diretor do Departamento de Proteção e Defesa Econômica como gerente do Programa. Entre os anos de 2000 e 2002 o Departamento teve quatro diretores e, por consequência, o Programa teve quatro gerentes. Esse fato inviabilizou a promoção de cursos de capacitação e aperfeiçoamento para o gerente do Programa e seu assessor.

As parcerias estabelecidas pelo Programa não envolvem contrapartidas financeiras. Por meio da celebração de acordos de cooperação técnica, o SBDC vem firmando parcerias com importantes órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Os principais acordos foram firmados com algumas agências de regulação -ANP, Aneel e Anatel - e com o Ministério Público de 25 estados da Federação. Essas parcerias estão proporcionando sinergias na investigação de determinados casos, quer pela maior expertise e maiores poderes de investigação do Ministério Público, quer pelo maior conhecimento e facilidade de obtenção de informações pelas agências em relação aos mercados regulados. Nesse campo, o desafio que o SBDC deverá enfrentar será o de formalizar o fluxo de informações e de trabalho, para que os esforços sejam otimizados, sempre com segurança jurídica.

O Programa de **Defesa Econômica e da Concorrência** tem como característica o fato de que os seus principais resultados são difusos na sociedade, não sendo facilmente verificáveis e, quando há efeitos indicativos de um bom resultado, não se pode medir qual o peso da ação antitruste na produção do resultado, e qual a contribuição de outras políticas e da conjuntura para o mesmo fenômeno. Uma das conseqüências disso é que o Programa não conta com uma participação forte da sociedade na sua execução. Quando há alguma manifestação do público, essa ocorre na forma de alguma representação acerca de algum indício de infração à ordem econômica cometida por alguma empresa.

O Programa também não conta com mecanismos ou instrumentos que meçam a satisfação do usuário/beneficiário.

Direitos Humanos, Direitos de Todos

Resultados

O Programa **Direitos Humanos, Direitos de Todos** objetiva promover, garantir e defender os direitos individuais, coletivos e difusos da população brasileira, assegurando acesso aos mecanismos necessários para o exercício pleno da cidadania.

Conforme se informou desde a avaliação de 2000, o indicador taxa de apuração de denúncias de violações de direitos humanos é inadequado. É praticamente impossível reunir as informações sobre violações de direitos em todo o país. Não há bancos de dados em muitos estados ou as bases são incompatíveis e os dados poucos confiáveis. Ademais, a variação de seu índice pode gerar análises díspares, pois se o programa obtém sucesso na promoção de direitos, difundindo uma cultura de direitos humanos, inclusive, divulgando os serviços de proteção e defesa, o índice poderia aumentar. Entretanto, o desejável seria a diminuição do índice, pois ter-se-ia conseguido incentivar atitudes de respeito e tolerância.

Um dos grandes desafios do Programa é lidar com temas novos, como política pública em construção, e com públicos pouco assistidos pelo Estado em suas especificidades, como é o caso dos direitos de homossexuais e ciganos. Além disso, chegam ao Programa os temas recorrentes que requerem algum andamento por conta de pressões sociais internas e internacionais – caso do combate à tortura e a discriminação racial. Outro grande desafio é estimular a construção de uma cultura de respeito aos direitos humanos, de tolerância e de valorização da diversidade. É necessário, primeiramente, levar a sociedade a rever valores e mesmo seu entendimento sobre direitos humanos. Em seguida, busca-se o ideal da convivência harmoniosa, da consolidação da democracia e da valorização da pluralidade de nosso povo.

Nesses dois sentidos, o programa obteve resultados expressivos: trabalhou com múltiplos grupos sociais – afrodescendentes, idosos, aposentados, ciganos, *gays*, lésbicas, travestis, transexuais, policiais, promotores, sem-terras, sindicalistas, professores, servidores, líderes comunitários, com instituições de todas as regiões do país, organizações grandes e pequenas, com estrutura e trabalho consolidados ou com atividade incipiente. Tratou de temas dispersos na agenda nacional como o combate à violência intrafamiliar, à tortura, ao trabalho escravo e à fome – esta, com concepção inovadora, tratada não com o foco da assistência somente, mas também como direito a ser garantido pelo Estado. Apoiou, ainda, projetos de superação da discriminação racial e buscou ampliar o acesso ao primeiro dos direitos da cidadania, o de existir como cidadão, portando seu registro civil.

Além disso, foram importantes as ações de promoção e difusão, que permitiram mudanças na forma de agir e de pensar de muitas pessoas e na prática de muitas instituições, como as policiais, outrora tidas como truculentas e principais violadoras de direitos humanos. Também merecem destaque o trabalho junto a comunidades carentes em favelas de grandes cidades, a populações ribeirinhas no Norte e a assentados e sem-terras à espera da reforma agrária.

Foram realizadas campanhas nacionais e locais buscando sensibilizar a população para lidar com os problemas que enfrenta ou para motivar o convívio mais pacífico e respeitoso.

No que se refere à promoção dos direitos humanos, percebeu-se o empenho da gerência e de seus parceiros na capacitação de um grande contingente de cidadãos de vários níveis sociais em temas relacionados com os direitos humanos, buscando trabalhar por mudanças

Gerente:

Cynthia Losso Prudente

culturais junto à população. Desde líderes comunitários, que muitas vezes não chegaram a concluir o ensino fundamental, até promotores, procuradores e agentes de segurança, milhares de pessoas ouviram, discutiram e se dispuseram a compartilhar com outras os conhecimentos adquiridos. Em 2002, quase doze mil pessoas foram atingidas. Contudo, por se entender que essa é uma atividade transversal a todas as demais ações, podemos acrescentar a esse número outras trinta mil pessoas, que participaram de cursos promovidos pelos Balcões de Direitos e por outros serviços de atendimento. Estima-se, ainda, que indiretamente o Programa tenha conseguido alcançar oitocentas mil pessoas que receberam informações ou foram sensibilizadas de alguma maneira.

A propósito da linha de defesa e garantia, percebeu-se o crescimento acentuado da demanda pela implantação de serviços de atendimento ao cidadão que visam a orientação jurídica, a mediação de conflitos e o combate/apuração a violações de direitos humanos. Apesar da falta de capacidade financeira, buscou-se trabalhar para que as instituições executoras agissem em parceria com a comunidade local, tendo em vista o uso de salas, espaços comunitários, linhas telefônicas etc. Com a redução dos custos, foram feitos mais investimentos na valorização dos recursos humanos e na população a ser atendida.

Além de oito serviços específicos para grupos discriminados (principalmente afrodescendentes, homossexuais e idosos), foram implantados e mantidos, ainda, 97 postos dos Balcões de Direitos que forneceram noventa mil documentos, sessenta mil fotografias e 61 mil atendimentos.

Outro resultado bastante satisfatório teve relação com a atividade gerencial do Programa com a realização de avaliações. Foi realizada avaliação nacional do Projeto Serviço Civil Voluntário, que já atendeu a mais de 50 mil jovens em todos os Estados. Igualmente, no que tange aos Balcões de Direitos, foi empreendida uma avaliação dos serviços que estão sendo prestados no País, a partir do estudo de casos.

Destaca-se também a efetivação de parcerias intra-governamentais, do Programa com outros federais, com destaque para o de Erradicação do Trabalho Escravidor e Degradante, de Qualificação Profissional do Trabalhador (no caso do Serviço Civil Voluntário), com a Secretaria de Estado de Assistência Social para a implantação de Centros Nacionais de Formação Comunitária e de Observatórios de Direitos Humanos e com o Ministério da Educação para a realização de uma teleconferência no Dia Internacional dos Direitos Humanos.

O Programa é executado de forma democrática, envolvendo instituições federais, estados, municípios e organizações não-governamentais de diversas tendências políticas. Para tanto, foi de grande relevância a realização de várias Câmaras Técnicas e de eventos em que se reuniram executores, equipe gerencial e especialistas tanto nos temas quanto nos públicos abordados.

Todavia, o trabalho deve ser ampliado, com vistas a atingir um público cada vez mais numeroso, para que os impactos sejam maiores. Das dificuldades enfrentadas desde 2000, é marcante a troca de Gerentes, cinco se revezaram à frente do Programa. Apesar de boa parte da equipe técnica permanecer, sentiu-se certa descontinuidade no desenvolvimento de algumas ações. Também dificultou o trabalho o atraso na liberação dos recursos orçamentários e financeiros, bem como o contingenciamento. Ainda que o orçamento seja aprovado em janeiro, somente em maio/junho há recursos suficientes para garantir a execução do programa. Há necessidade de certa padronização dos projetos a serem realizados, com vistas a atingir públicos mais expressivos.

Além disso, o Programa carece de mecanismos mais elaborados de monitoramento e avaliação para garantir qualidade superior ao que se executa.

Apesar do ideal de atingir toda a sociedade brasileira, existe insuficiência de recursos financeiros, humanos e de estrutura física para isso. Nem todas as ações puderam acontecer nas 27 UFs, pela dificuldade de identificar parceiros para sua execução ou pela própria falta dos recursos. Ainda assim, foi importante a atuação do Programa no incentivo a iniciativas locais que têm potencial para serem replicadas em todo o país. Algumas já foram ampliadas e alcançaram outros estados. O desafio é fazer com que estados e municípios passem a financiar essas experiências e a incorporar em seus planos de governo a visão dos direitos humanos.

Foi considerável o impacto sobre alguns públicos específicos, alvo de algumas ações, como determinados grupos sociais, reconhecidamente discriminados e vítimas de violações, mas que não recebiam do Estado a atenção devida. Nesse sentido, o Programa deu visibilidade às demandas desses segmentos, como por exemplo os afrodescendentes, homossexuais e idosos, beneficiados pela criação e instalação dos Conselhos de Combate à Discriminação e dos Direitos dos Idosos e a criação da Promoção do Direito à Alimentação. Algumas violações que atingem a população indistintamente do grupo a que pertençam também geraram impacto permitindo ampliar a discussão e encaminhar políticas públicas para a solução. É o caso das pessoas sem documentação civil básica, que tinham o exercício de sua cidadania cerceado, as vítimas de tortura e os trabalhadores submetidos a situações análogas à de um escravo.

É notável a necessidade de maior sistematização do acompanhamento da execução das ações e de se estabelecer padrões e termos de referência que permitam as boas práticas a serem multiplicadas.

Para 2003, buscar-se-á atender às prioridades estabelecidas pelo novo Secretário Especial dos Direitos Humanos. Espera-se, também, o incremento da articulação intragovernamental o que permitirá otimizar os recursos financeiros e humanos disponíveis.

Concepção O problema identificado que ensejou a formulação do Programa foi a violação aos direitos humanos, tendo como principais descritores a falta de proteção aos excluídos e desamparados, a discriminação quanto à raça, idade, orientação sexual e condição social, a violência urbana e rural, a dificuldade de acesso a serviços e as desigualdades. De fato, esse é um grave problema do Brasil. Existe uma sensação de que direitos são violados, que determinados grupos sociais são prejudicados e até que alguns segmentos são os principais autores das violações. Entretanto, como medir as violações de direitos humanos? O que se considera como direitos humanos para esse fim? Que violações serão consideradas? Essas questões são essenciais para se pensar soluções. O problema carece de focalização, de delimitação que permita ao Estado atuar sobre ele. Dentro do conceito de violação de direitos humanos podem-se englobar todos os problemas que afligem o povo brasileiro. Por isso, não haveria programa capaz de solucioná-lo. Coibir e prevenir a ocorrência de violações aos direitos humanos consistem, na essência da atuação do Estado, que age por meio de todo o conjunto de políticas que propõe e gerência.

A má delimitação do problema pode ser melhor visualizada na relação de causas que foram identificadas, pois cada uma parece constituir um problema específico, para o qual seria criado um programa. E foi nesse sentido que as ações do Programa foram construídas. Principais causas e ações relacionadas:

- 1) desconhecimento dos direitos – Capacitação de profissionais e lideranças comunitárias em direitos humanos; edição de documentos e informações em direitos humanos; promoção de direitos humanos e Gerenciamento do Serviço Civil Voluntário;
- 2) acesso restrito à justiça e à documentação civil básica – Implantação de serviços de fornecimento de documentação civil básica e assistência jurídica gratuita (Balcões de Direitos); manutenção de balcões de direitos; implantação de serviços de promoção e defesa dos direitos humanos e combate a todas as formas de discriminação;
- 3) falta de capacitação em direitos humanos para agentes do Estado – capacitação de profissionais e lideranças comunitárias em direitos humanos; edição e distribuição de documentos e informações em direitos humanos;
- 4) baixa qualidade e baixa eficiência dos serviços do Estado na promoção e defesa dos direitos humanos; insuficiência da ação do Estado na garantia de direitos humanos – capacitação de profissionais e lideranças comunitárias em direitos humanos; implantação de serviços de fornecimento de documentação civil básica e assistência jurídica gratuita; Implantação de serviços de promoção e defesa dos direitos humanos e combate a todas as formas de discriminação; manutenção dos balcões de direitos; estudos e pesquisas em direitos humanos; Rede Nacional de Informações e Combate à Tortura;
- 5) herança histórica de inferiorização e violência contra o negro e cultura racista; cultura violenta e machista contra homossexuais; crescimento e empobrecimento da população idosa; cultura de violência e discriminação – capacitação de profissionais e lideranças comunitárias em direitos humanos; implantação de serviços de promoção e defesa dos direitos humanos e combate a todas as formas de discriminação; estudos e pesquisas em direitos humanos;

- 6) falta de oportunidade no acesso ao emprego, à ocupação e à renda – implantação de serviços de promoção e defesa dos direitos humanos e combate a todas as formas de discriminação (outras ações são desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego) e
- 7) baixa articulação das ações de promoção e defesa dos direitos humanos;baixo índice de mobilização e participação social; a educação não privilegia a questão dos direitos humanos e da cidadania e faltam oportunidades de acesso ao sistema formal de ensino; legislação de direitos humanos inadequada ou inexistente – não há ações do programa diretamente relacionadas com essas causas. Uma delas é de competência do Ministério da Educação, outra é de competência da SEDH que a faz sem a necessidade de uma ação no programa. As outras duas careceriam de uma ação específica de fortalecimento de instituições não-governamentais que trabalhem com direitos humanos

Também é reflexo dessa dificuldade, o objetivo não exequível de "Conscientizar a sociedade brasileira sobre seus direitos individuais, coletivos e difusos". A conscientização é um ato reflexo. O que o Governo pode fazer é apresentar idéias, princípios, mas cada pessoa se conscientiza. A alteração do objetivo tornou o Programa mais realista, porém permanece de difícil concretização por um Programa e seria melhor definido como um dos macro-objetivos do PPA.

Todas essas dificuldades criam uma sensação de incapacidade para executar o Programa, de modo a gerar o impacto necessário sobre a população.

Outros aspectos que precisam ser melhorados:

- 1) adequação do objetivo ao problema: redefinição do problema;
- 2) caracterização do público-alvo: o público-alvo definido está de acordo com boa parte das ações. Entretanto, quanto a outras, particularmente as de defesa e garantia de direitos, seria interessante destacar os públicos atendidos: homossexuais, afrodescendentes, idosos e hipossuficientes;
- 3) suficiência das ações: as ações do Programa devem ter seus recursos ampliados, para que o impacto do Programa seja maior na sociedade brasileira. Ademais, é necessário incrementar a inter-relação entre elas e o seu monitoramento visando otimizar recursos e incrementar a qualidade;
- 4) suficiência de metas físicas: devem ser incrementadas; e
- 5) adequação dos indicadores: o atual é inadequado. A gerência tem encontrado dificuldades para revisá-lo e construir outros melhores para o Programa e para a área de direitos humanos.

Propõe-se a utilização dos seguintes indicadores, que se referem ao impacto causado na consecução da política nacional de direitos humanos e nas duas grandes linhas de ação do programa:

- Taxa de Implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos – metas-projeto do PNDH I concluídas, em relação à quantidade aferida no início do Programa;
- Quantidade de Serviços de Orientação/Apoio ao Cidadão em Questões de Direitos Humanos Implantados – quantidade de serviços implantados com recursos das ações. Implantação de serviços de assistência e orientação a grupos discriminados e implantação de serviços de disque-denúncia de violação de direitos; e

- Quantidade de Pessoas Capacitadas em Direitos Humanos - quantidade de pessoas capacitadas nas ações Capacitação de profissionais e lideranças comunitárias em direitos humanos, Promoção de eventos em direitos humanos e Implantação do Serviço Civil Voluntário, além das capacitadas em outros projetos apoiados pelo Programa, mas cujos recursos não estavam relacionados a essas ações.

Para esses indicadores é plenamente possível realizar o cálculo dos índices. Além do mais, demonstram os resultados obtidos pelas duas grandes linhas de ação do programa: "promoção e difusão dos direitos humanos" e "garantia e defesa de direitos".

Muitos dos produtos relacionados com as ações do Programa demonstram, talvez, a menor parte de sua importância e realização. Destacam-se as ações de implantação de serviços que têm como produto "serviço implantado". A implantação de um balcão de direitos ou de um SOS Racismo representa maior presença ou facilidade de acesso aos serviços do Estado. Todavia, o produto gerado pelos serviços parece ser o mais importante. Quantas pessoas foram atendidas? Quantos documentos foram emitidos? Quantos casos de discriminação foram ajuizados e acompanhados? A resposta a essas questões, sim, dão notícias dos produtos.

É importante frisar que não tem sido possível medir o impacto que cada produto gera. Por exemplo: quando um balcão de direitos concede ou viabiliza a concessão de uma certidão de nascimento, não se pode dizer que o produto seja tão somente documento emitido. A pessoa conquista a condição de cidadão quando recebe sua certidão. Ela se torna brasileira e se torna sujeito de direitos e obrigações. Da mesma forma, o ajuizamento de ações referentes a crime de racismo têm grande repercussão não só para a pessoa que sofreu a discriminação, mas para toda a população afrodescendente, na medida em que se constitui instrumento de combate à discriminação como um todo e de incentivo à valorização da diversidade.

Há algumas atividades desenvolvidas com ou sem recursos das ações do programa que merecem destaque. Um exemplo é a concessão anual do Prêmio Direitos Humanos, que é um meio valioso de promoção da cultura de direitos humanos entre estudantes e junto ao movimento social. Igualmente, o apoio concedido para realização do Seminário Nacional Questão Cigana. Em toda história brasileira, essa foi a primeira vez que o Estado voltou seus olhos para esse público e também a única oportunidade de formalização de parceria com uma organização representativa desse grupo social.

Outro produto, não tão visível, é a mudança de enfoque no tratamento de determinadas questões. Até que o Programa realizasse parcerias com o movimento homossexual, esse grupo só tinha a atenção governamental na área da saúde. O mesmo ocorria com os idosos, tratado com o olhar da assistência social, da previdência e da saúde. Assim também, pode-se referir ao combate à fome (tratado pela saúde) e o combate ao trabalho escravo. Lidar com esses temas sob a ótica dos direitos humanos amplia o debate e abarca todo o conjunto das necessidades dos segmentos afligidos e dos temas que envolvem quaisquer pessoas sem distinção.

Não haveria outra forma de implementação do Programa se não por meio da descentralização, pois para se alcançar toda a sociedade brasileira, não se pode prescindir da colaboração de tantos parceiros quantos se possa identificar. Primeiro, porque a Secretaria de Direitos Humanos não dispõe de estrutura que permitisse executar per si um programa tão amplo. Segundo, não há secretarias de direitos humanos em todos os estados e nem todos os estados e

municípios demonstram interesses na implantação de políticas de direitos humanos. Terceiro, a limitação financeira. Finalmente, contata-se que o movimento social organizado está muito avançado em relação ao Estado no trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos. Da mesma forma, alguns estados e municípios desenvolvem atividades exemplares que podem ser replicadas em outros locais.

Entretanto, alguns aspectos importantes precisam ser melhorados quanto à implementação do programa, entre os quais:

- plano de avaliação: a avaliação da execução física do Programa é muito precária, dada a falta de monitoramento das ações;
- forma de articulação com as parcerias: necessidade de maior clareza quanto aos critérios de apoio a projetos e melhor capacitação para a execução das ações;
- forma de coordenação e acompanhamento dos executores: não existe um sistema de acompanhamento ou monitoramento dos trabalhos, o que compromete a otimização dos recursos e a qualidade dos serviços prestados. Também existem poucas oportunidades de intercâmbio de experiências;
- forma de controle e acompanhamento do desempenho: ainda não é possível ter informações atualizadas em tempo real; e
- plano de capacitação das equipes locais: a falta de capacitação das equipes locais dificulta o bom uso dos recursos públicos e a qualidade e forma de prestação dos serviços.

Algumas das dificuldades inicialmente verificadas no relacionamento com os parceiros já foram superadas. Contudo, permanecem as de capacitação técnica do pessoal e das instituições envolvidas na execução do programa. Foram conseguidas informações sobre experiências bem sucedidas, que ajudaram a solucionar essas dificuldades em outros programas, que não foram colocadas em prática por restrições financeiras. Todavia, pretende-se, em 2003, a partir de um replanejamento de gastos, implantá-las.

No que tange ao acompanhamento das ações multissetoriais, a principal dificuldade é conciliar tempo para o relacionamento com a outra secretaria de Estado que executa as ações do Programa. Quando solicitadas, todas as informações foram apresentadas e imediatamente transferidas para o sistema. Certamente, uma melhor interação entre as áreas acarretaria otimização de recursos e incremento na qualidade dos produtos gerados. Uma sugestão é a designação de interlocutor no outro ministério. Além disso, podem-se identificar pessoas para reunir programas e ações assemelhadas para a melhor interlocução entre as gerências a exemplo do que se propôs com o grupo de ações para a juventude.

.....

Em relação à programação inicial do PPA, o valor total do Programa em 2002 já supera em muito o programado. Se o total da lei do PPA alcançava a monta de R\$ 29 milhões, até hoje a soma das leis orçamentárias anuais chega aos R\$ 102 milhões. Há algumas explicações importantes quanto a esse aspecto. O maior destaque se faz em relação a ações não previstas na conformação inicial do programa e que não são executadas no âmbito da Gerência. As ações Implantação de Núcleos de Atendimento a Famílias e Implantação dos Portais do Projeto Alvorada têm recursos da ordem de R\$ 71 milhões, são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social e foram incluídas no Programa sem consulta à Gerência. Além dessas, foram também incluídas duas operações especiais que tampouco são de responsabilidade direta da Gerência ou mesmo da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

Implementação

No que tange as ações cuja execução foi atribuída à Gerência do Programa, o valor total dos recursos aprovados em lei até 2002 já alcançaria a monta inicial de R\$ 29 milhões. Se a esse valor for adicionado o da proposta orçamentária para 2003, serão aproximadamente R\$ 40 milhões. Um incremento de mais de 1/3 do valor inicial representaria maior valorização da política de direitos humanos pelo Governo Federal. Contudo, as emendas aprovadas pelo Congresso Nacional, apresentadas por parlamentares individualmente ou em comissão, representaram valoroso incremento para o Programa.

Como se pode verificar, o aumento dos recursos financeiros permitiu também superar algumas das metas físicas das ações priorizadas pela Gerência do Programa. Particularmente, as de implantação de serviços que funcionam para a defesa e garantia de determinados grupos sociais e as referentes à promoção e difusão de direitos.

É importante mencionar a disparidade existente entre o que foi aprovado em lei e os recursos liberados ao longo do ano. Essa observação é ressaltada nos relatórios do SIGPlan, porque pode gerar interpretações erradas quanto a real situação do programa. É necessário, por isso, criar alguma forma de permitir ao Gerente informar a real disponibilidade de recursos ao longo do exercício, inclusive permitindo informar aos parceiros a ação que terá prioridade.

Com relação às operações especiais de pagamento de indenização, as dificuldades no desempenho da execução financeira têm como causa as exigências legais que precisam ser cumpridas para a efetivação do pagamento.

Apesar das restrições orçamentárias e burocráticas impostas ao Programa, considera-se satisfatório o seu desempenho, estando dentro das expectativas. Uma vez que a execução do **Direitos Humanos, Direitos de Todos** é descentralizada, feita principalmente a partir de convênios em parceria com Estados, municípios e ONGs, a disponibilização dos recursos somente no segundo semestre foi fator prejudicial para que se superasse as metas planejadas. De fato, foi necessário privilegiar algumas ações de maior alcance parализando por completo a execução de outras. Algumas permaneceram assim até o final do ano. Ressalte-se, ainda, que a intempestividade da liberação dos recursos foi prejudicial no estabelecimento de parcerias. Os dados mostram que até junho/julho, somente 14% do orçamento estava liberado. A partir daí, quando a disponibilidade foi aumentando, já não era mais possível a celebração de convênios por conta das limitações impostas pela lei eleitoral. Em relação aos parceiros e ONGs, a descontinuidade dificultou o planejamento da ação que ficou restrita, na maioria dos casos a um semestre ou um trimestre.

As ações cujas metas foram ultrapassadas refletem o comprometimento e a criatividade da equipe técnica da Gerência e dos parceiros. Soma-se a isso, a incessante busca por métodos menos dispendiosos e de maior alcance do público e a capacidade dos parceiros de fazerem muito com os poucos recursos disponíveis.

Do lado das restrições burocráticas, destaca-se a demorada tramitação para a formalização das parcerias, percebida principalmente na análise das conformidades jurídica. Em 2002, ressaltou-se as prolongadas demoras dos processos para análise jurídica pela Consultoria Jurídica, alguns processos demoraram três meses para serem analisados. Isso, além da lentidão burocrática, traz necessidade de retorno a etapas já vencidas. A questão da documentação representa um outro entrave. Não se trata de eximir os parceiros de responsabilidades legais. Trata-se de melhorar os sistemas de dados dos órgãos responsáveis pela emissão desses documentos de modo a facilitar o acompanhamento da situação de regularidade.

A quantidade atual de recursos humanos é inadequada, não há mais do que três técnicos, que além do desempenho de funções burocráticas de instrução processual dos convênios, de realizar a negociação com os parceiros e de efetuar visitas técnicas de monitoramento, podem em conjunto com a gerência pensar, repensar, planejar e avaliar o Programa. Com isso a Gerência não pode dispensar a devida atenção à reflexão sobre a política pública desenvolvida, ao monitoramento dos projetos apoiados, à sua avaliação e à percepção de novas demandas sociais. Além disso, as equipes gerencial e local possuem qualificação insuficiente. As equipes executoras do Programa são, em sua maioria, composta por militantes extremamente comprometidos com os direitos humanos. Entretanto, grandes dificuldades tem sido encontradas no que se refere à preparação, à qualidade técnica, ao uso do recurso público e mesmo quanto à prestação de contas dos projetos. Oportunidade de melhor qualificação e disponibilidade para uma reflexão sobre as atividades desenvolvidas e melhores formas de atuação, permitiriam maior rendimento e destreza no exercício das funções.

Fato que precisa ser ressaltado é a impossibilidade do Programa de avaliar o impacto e a qualidade dos serviços prestados, pelas dificuldades de tempo disponível para solicitar e obter informações da área executora.

A principal alteração no desenho do Programa foi a inclusão de ação específica para o combate à prática da tortura, com recursos específicos foi possível ampliar o apoio a outros serviços de atendimento que atendem denúncias diferenciadas de violações aos direitos humanos. A outra mudança de ação resultou da unificação de outras duas que geram produtos muito semelhantes.

A Secretaria de Estado de Assistência Social é responsável pela execução das ações de Implantação de Núcleos de Atendimento à Família e dos Portais do Alvorada. Segundo os dados apresentados à Gerência e cadastrados no SIGPlan, a segunda ação teve o melhor desempenho, com 100% de execução física e economia de 35% dos recursos em 2001. O desempenho da primeira não foi tão satisfatório, obteve 57,8% de execução física com gastos de 84,7% do total previsto. No que tange a relação com outros órgãos, não se procede ao acompanhamento de ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Assistência Social.

Atualmente, de forma muito precária e pouco sistêmica o acompanhamento da execução é realizado por meio de contato por telefone e mensagens eletrônicas, além de visitas técnicas, raramente feitas, pela equipe do Programa.

A obtenção dos dados de execução somente ocorre quando da conclusão dos convênios, oportunidade em que as instituições parceiras apresentam seus relatórios de execução física e financeira.

A multissetorialidade deveria levar em consideração a semelhança entre seu objetivo e os das ações que se pretende incluir no programa. No caso do Programa **Direitos Humanos, Direitos de Todos**, isso ainda não seria suficiente, já que o objetivo "promover, garantir e defender os direitos humanos" permitiria incluir qualquer ação nova. Propõe-se que os programas deixem de ser multissetoriais e para suprir a necessidade de atuação conjunta dos órgãos, sugere-se a designação de interlocutores, de preferência lotados no MP ou na Presidência da República, fazendo a articulação de programas e ações afins.

Sugere-se, ainda, a realização de um seminário para que os gerentes de Programas multissetoriais bem sucedidos apresentassem suas experiências.

Atualmente, de forma muito precária e pouco sistêmica o acompanhamento da execução é realizado por meio de contato por telefone e mensagens eletrônicas, além de visitas técnicas, raramente, feitas, pela equipe do Programa.

A obtenção dos dados de execução somente ocorre quando da conclusão dos convênios, oportunidade em que as instituições parceiras apresentam seus relatórios de execução física e financeira.

Foram pouquíssimas as oportunidades de capacitação da equipe e da gerência, a quantidade de trabalho termina por consumir todo o tempo disponível. No que se refere à capacitação para aprimoramento na tramitação de convênio, de prestação de contas ou de execução orçamentária, um dos integrantes teve oportunidade de participar de um dos cursos oferecidos pela ENAP. Quanto a capacitação na temática do Programa, ressaltam-se o acompanhamento de alguns dos cursos apoiados pelo Programa e a tentativa de parceria para participação em curso de especialização à distância, que fracassou, pela incapacidade de acompanhamento. Quanto às equipes das instituições executoras, as oportunidades foram mais frequentes e bem sucedidas. Em 2000, foram realizadas quatro Câmaras Técnicas que envolveram representantes de várias instituições executoras e especialistas nos temas abordados.

Em 2001, foi dada ênfase na participação da Secretaria de Estado no desenvolvimento do Serviço Civil Voluntário. Junto com o Programa Qualificação do Trabalhador, o Programa realizou várias oportunidades de intercâmbio de experiências entre as instituições executoras, de apresentação de informações relevantes para o trabalho com jovens e para a boa execução do Programa. Nesse mesmo ano, foram realizadas outras Câmaras Técnicas que serviram para aprimorar a execução.

Entretanto, de fato, as capacitações não são sistemáticas. Ademais, as oportunidades de capacitação devem ocorrer preferencialmente antes do início da execução dos projetos, com vistas a orientar o melhor uso dos recursos públicos alocados, melhorar a qualidade do serviço e a transmitir a visão da Secretaria sobre como implementar as ações.

O desenvolvimento de uma política tão abrangente e transversal requer, portanto, a participação de quantas instituições e pessoas for possível, entretanto, encontram-se dificuldades para articular tantos parceiros e *stakeholders*. Na relação Estado-sociedade, a principal barreira identificada foi a da desconfiança, o temor da obrigação de replicar a vontade estatal, que foi sendo vencida na medida em que se constatava a forma democrática de formulação do Programa Nacional de Direitos Humanos, de discussão franca e de celebração de parcerias. Outra barreira foi, e continua sendo, a possibilidade de criar uma dependência financeira das organizações não governamentais, o que é indesejável para os dois lados.

Na relação entre as esferas de Governo, o principal óbice constatado foi a baixa capacitação técnica da burocracia municipal. As disparidades regionais permitem identificar organizações não-governamentais mais bem capacitadas e estruturadas que muitos municípios brasileiros. As relações com o nível estadual são menos problemáticas, entretanto, o grande desafio é fazer com os governos incorporem em seus planos, questões de direitos humanos e passem a tratá-las como responsabilidade também estadual. Em muitos casos, só se realizam ações de direitos humanos quando há recursos disponíveis do Governo Federal para tanto.

No nível federal, identificam-se dois tipos de ações com dificuldades diferenciadas. Quando se trata de parceria com Universidades Federais ou Institutos de Pesquisa, existem problemas quanto ao uso adequado e legal dos

recursos repassados pela Secretaria. Em se tratando da relação com órgãos do Poder Executivo, são maiores os entraves. Destacam-se as suscetibilidades dos dirigentes de órgãos, a necessidade que têm de despontar como sendo o mentor da ação, e mesmo a quantidade desenfreada de trabalho que consome o tempo e a energia das equipes. Ainda não se aprendeu a trabalhar questões nacionais envolvendo setores diferentes da Administração Federal. Esse fato é constantemente ressaltado por gerentes de programa multissetoriais do PPA, cuja execução envolve dois ou mais ministérios.

No que se refere ao alcance das metas pactuadas poucos são os problemas que interferem na boa execução do programa. A maioria dos parceiros cumpre integralmente e, em muitos casos, superam as metas. Ocorre que, na maior parte das situações, a superação das metas não as altera diretamente. Por exemplo, quando se realiza um convênio para a implantação de um serviço, a pactuação estabelece quantidades de pessoas a serem atendidas, de casos a serem ajuizados etc. Esses subprodutos da ação não podem ser incluídos no sistema de acompanhamento.

A principal parceria formal do Programa objetiva a execução do Serviço Civil Voluntário. O Programa gerencia essa ação, enquanto o Qualificação Profissional do Trabalhador, do Ministério do Trabalho e Emprego, financia com recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Quanto às parcerias informais, destacam-se as realizadas com os seguintes Programas:

- Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da AIDS - questões relacionadas aos direitos dos homossexuais;
- Saúde da Criança, do Ministério da Saúde, e Toda Criança na Escola, nas questões relacionadas com o registro de nascimento (Balcões de Direitos);
- Paz nas Escolas, para a capacitação em direitos humanos;
- Erradicação do Trabalho Forçado, do Ministério do Trabalho e Emprego, no combate ao trabalho escravo; e
- Segurança do Cidadão, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, na instalação de serviços de atendimento ao cidadão.

Existem, ainda, algumas parcerias feitas diretamente com órgãos e unidades que não gerenciam programas do PPA. São elas: Gabinete de Segurança Institucional - PIAPS; Política Nacional do Idoso e Centro Nacional de Formação Comunitária, da Secretaria de Estado de Assistência Social, e Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, do Ministério das Relações Exteriores.

É necessário incrementar as parcerias já existentes e retomar aquelas que se perderam. Concomitantemente, o Programa deve conquistar o apoio de outros programas, entre os quais destacamos:

- Comunidade Ativa, para incluir a questão de direitos humanos na capacitação dos fóruns de desenvolvimento locais, integrado e sustentável;
- Educação de Jovens e Adultos, visando suprimir as dificuldades do Serviço Civil Voluntário na complementação de escolaridade oferecidas aos jovens; e
- Cultura Afro-brasileira, implementar ações de combate a discriminação racial.

Além desses, é necessário reforçar a experiência iniciada dos programas/ações relacionados ao jovem: Desenvolvimento da Educação Profissional, Esporte na Escola, Esporte Solidário, Saúde do Jovem, Saúde da Família, Brasil Joga Limpo, Brasil Jovem, Nacional Antidrogas e Música e Artes Cênicas.

O Programa não possui mecanismos de participação da sociedade nem avalia a satisfação de seus usuários/beneficiários. Implementar a pesquisa, criando um questionário a ser respondido por toda pessoa atendida pelos projetos apoiados não é a questão central, a dificuldade seria sistematizar e avaliar as informações e dar resposta às principais queixas, que redirecionaram o foco de suas ações para o cidadão e suas demandas. Ademais, isso tornou o orçamento público mais inteligível e mais transparente na medida em que define a destinação dos recursos para cada ação. Ao se definir metas, torna-se a atividade do administrador mais objetiva, levando a otimizar os recursos de que dispõe e gerando maior comprometimento com o público. Outra mudança importante foi a designação de um gerente para cada programa, identificando as responsabilidades pela execução do Programa e permitindo avanços importantes. A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos passou por uma reforma estrutural que garantiu a gestão por programas.

Levando-se em conta a experiência do Programa, relacionam-se algumas observações, visando ao aperfeiçoamento do modelo:

1. no caso do Programa, o problema era demasiado amplo e a sua solução dependeria da atuação de uma série de políticas públicas de médio/longo prazo. Isto gerou a definição de público-alvo também muito ampla, impedindo a identificação de alguns grupos sociais específicos que são atendidos pelo programa. Sugere-se a possibilidade de definição de público por ação, ou a de criar um programa separado para englobar essas ações;
2. o objetivo do Programa é focalizar a ação, o que facilitaria a construção dos indicadores;
3. sobre as dificuldades de monitoramento e avaliação, sugere-se que todo programa disponha de ação específica, com recursos, para essas finalidades, o que permitirá responder à sociedade sobre os resultados e a qualidade do programa e melhorá-lo durante a sua execução. Ademais, os recursos estariam garantidos, evitando os impedimentos causados pelas indisponibilidades financeiras do Ministério e o uso dos recursos das ações finalísticas; e
4. a figura do Gerente de Programa necessita de alguns ajustes, pois é preciso garantir maior autonomia ao imputar-lhe maiores responsabilidades. Sugere-se, ainda, a melhor adequação das estruturas administrativo-hierárquicas, para que o Gerente tenha maior capacidade de decisão, definindo-se quais as suas competências, assegurando-lhe os mecanismos de atuação.

Educação e Segurança no Trânsito

Resultados

A variação do índice do indicador no período de 2000 a 2001 foi pequena. No primeiro ano de análise, 2000/2001, essa variação foi de 14,49% (redução do número de vítimas fatais no trânsito). Analisando o ano de 2001 em relação ao ano de 2000, a variação foi de apenas 1,69%.

Levando-se em consideração que a média de redução, anual, necessária para se alcançar, ao final de 2003, o índice de 7,3 é de 14,72%, as chances de se alcançar o índice desejado são pequenas. Dessa forma, os valores apresentados são insuficientes em relação ao índice previsto.

Diversas ações foram projetadas e executadas inserindo no contexto do cenário de trânsito do País novos paradigmas. O objetivo era apresentar paradigmas que trariam mudanças fundamentais e positivas para o fenômeno trânsito, sempre buscando respeitar as especificidades locais e a heterogeneidade cultural do País. Contudo, trânsito é um tema que, necessariamente, transcende esses aspectos, pois faz parte do dia a dia de milhares de brasileiros. Assim, o combate a violência por ele gerada e a garantia de segurança e cidadania são necessidades nacionais.

Pode-se observar que o tema pedestre foi amplamente ressaltado e discutido. A educação e o comportamento consciente, inclusive nas escolas, o tratamento dos dados estatísticos de acidentes e seqüelas, o aumento da segurança nos dados registrados de veículos automotores, condutores nacionais e estrangeiros, também foram foco de ações e estratégias.

Foram muitas as realizações durante todo esse processo:

- 496 municípios se integraram ao Sistema Nacional de Trânsito - SNT, significando dizer que, 70% da frota nacional e 54% da população brasileira convivem em municípios que buscam maior segurança, mobilidade e fluidez para o trânsito;
- Manutenção eficiente dos sistemas Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - RENACH e Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM, permitindo que mais de 35 milhões de transações fossem realizadas, processando informações sobre os condutores de veículos automotores e possibilitando o controle dos registros desses, interligando os 27 Departamentos Estaduais de Trânsito - DETRAN em todo país;
- Implantação de Sistemas que contribuirão de forma significativa para a redução da impunidade dos infratores interestaduais, induzindo a um comportamento mais consciente. Possibilitarão ainda, o controle dos recursos provenientes da arrecadação de multas que dão origem aos recursos do Fundo Nacional de Educação e Segurança no Trânsito;
- Veiculação de Campanhas Educativas assistidas por cerca de 70 milhões de pessoas num universo de pedestres e condutores de veículos, profissionais, agentes passivos e ativos do trânsito. Campanhas essas que tratavam de temas absolutamente relevantes para a promoção de um trânsito mais humano e civilizado. Entre os diversos temas abordados, destacamos a realização de campanhas que enfocam o ciclista, o motorista, o passageiro e o pedestre; e
- Projeto Rumo à Escola que fez com que alunos do ensino fundamental de 239 escolas distribuídas em 15 capitais brasileiras começassem a discutir o universo da locomoção.

Gerente:

Rita de Cássia Ferreira da Cunha

Neste projeto, 261.013 alunos do ensino fundamental tiveram acesso ao tema trânsito de forma transversalizada, isto é, privilegiando os aspectos da locomoção, da comunicação e do convívio social, com uma visão ampla e abrangente sobre o tema, não restringindo este assunto apenas a condutores de veículos automotores, tampouco a um fenômeno relacionado a grandes cidades;

- Desenvolvimento de sistema de controle de registro de veículos nos países que integram o MERCOSUL, visando a segurança dos veículos e condutores e propiciando o inter-relacionamento entre os países membros, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, além de Chile e Bolívia como convidados, no sentido de simplificar a transferência de veículos e prontuários dos condutores, controlar o fluxo de registro e a eficiência de execução do mesmo e identificar atos que demandem punição e realizá-la de acordo com a legislação pertinente.

Como principais dificuldades enfrentadas no período, podemos destacar:

- gestão - descontinuidade das pessoas responsáveis pela gestão do órgão, tanto a nível de direção como de coordenação;
- política - 2002 foi um ano eleitoral. E, por este motivo apresentou diversas restrições, como por exemplo, a realização de convênios que objetivavam a realização de campanhas (ação 1706);
- falta de quadro de pessoal - este problema se observa tanto no aspecto quantitativo como qualitativo. Isto é, falta pessoal para que se consiga maior produtividade e falta qualificação para que as ações realizadas sejam eficientes, eficazes e efetivas.
- falta de articulação externa - que gerou e gera muitas críticas e dificuldades na realização de parcerias, dificuldade na obtenção de dados estatísticos, extremamente importantes para a tomada de decisões.
- Restrição orçamentária - cortes, como por exemplo, através do Decreto nº 4.320 de 14 de maio de 2002. O Denatran sofreu corte orçamentário em cinco ações totalizando R\$ 7.202.246.

Foram obtidos alguns resultados significativos, contudo os impactos sobre o público-alvo foram pequenos devido ao percentual de execução realizado, a problemas de gestão, falta de inter-relacionamento com os órgãos do SNT e pouca participação da sociedade.

Sabe-se que a maior razão de ser do Denatran é trabalhar para reduzir de forma efetiva, o número de acidentes de trânsito e a gravidade das seqüelas por eles geradas, incluindo-se neste contexto maior mobilidade e fluidez do tráfego, fazendo do trânsito um instrumento de desenvolvimento e não um instrumento somente gerador de violência e desarmonia social. Assim, os resultados apresentados anteriormente são importantes, mas o Denatran ainda tem muito por fazer, haja vista o índice do indicador.

Para 2003 os resultados esperados são:

- Melhorar o sistema de coleta de informações e dados sobre acidentes de trânsito;
- definir o programa de inspeção veicular;
- revisar o programa de formação de condutores;

- intensificar o inter-relacionamento no SNT objetivando dentre outros:
 - + unicidade de padrões de administração, gestão, visão e valores;
 - + agilidade no atendimento ao cidadão; e
 - + busca conjunta por soluções.
- intensificar a participação da sociedade/cidadão nas decisões, políticas e estratégias a serem tomadas;
- aumentar a mobilidade e fluidez no trânsito urbano.

.....
O Programa **Educação e Segurança no Trânsito** tem abrangência em todo território nacional. O problema que o originou foi o número de acidentes de trânsito ocorridos no país e as seqüelas por ele ocasionadas. A base legal é o Código de Trânsito Brasileiro, especificamente, o artigo 19 que elenca as competências do Órgão Máximo Executivo de Trânsito.

Concepção

Assim a estrutura atual do programa nos permite analisar que o mesmo foi elaborado de forma a ter, em seu bojo, ações que permitam a redução não só dos acidentes, mas também dos impactos dos mesmos.

Basicamente o programa apresenta-se dividido em três aspectos:

- educação e conscientização;
- coleta e disponibilização de informações; e
- segurança e fiscalização.

A demanda que originou o programa não sofreu alteração, todavia faz-se necessário que o Órgão torne suas ações mais efetivas, eficazes e eficientes.

Principalmente, provendo alteração nos seguintes aspectos:

Dimensionamento do público-alvo - O público-alvo está mal dimensionado. Relacionar a sociedade brasileira como público-alvo para o Programa é muito abrangente, acredita-se que trabalhar com a especificação do público-alvo por ação seria mais eficaz.

Como exemplo, pode-se citar a ação Implantação da Municipalização de Trânsito, que visa a integração do município ao Sistema Nacional de Trânsito. Seu público-alvo é a sociedade brasileira, quando, na verdade, o público-alvo poderia ser a população do município, haja vista que nem todos os municípios se integrarão por motivos diversos.

Outro ponto que merece análise é a meta física - a quantidade de municípios integrados, pois outros aspectos são relevantes, como por exemplo, a qualidade do funcionamento do órgão de trânsito, a análise de processos, assessoramento e atendimento aos já integrados, entre outros.

Regionalização - A regionalização é importante na elaboração e execução das ações, pois proporciona a solução dos problemas locais, comuns ou não a todas as regiões do país, respeitando suas especificidades.

Pertinência das ações - algumas ações poderiam ser agregadas em uma única, como por exemplo, as que tratam de educação, capacitação, formação e conscientização.

A Ação Certificação de Equipamentos para a Fiscalização de Trânsito deveria ter sua execução transferida para o INMETRO, por ser o mesmo dotado de capacidade técnica e estrutura física para sua execução.

Não há o desenvolvimento de produtos que não estão expressos no PPA 2000-2003.

Em termos de estratégias de implementação, os aspectos que precisam ser aperfeiçoados são:

- plano de ação - Há a necessidade da participação de todos os tomadores de decisão (diretores, coordenadores e principais técnicos) na sua elaboração. Um outro ponto a se destacar é a realização de eventos, abertos a todos os funcionários, para que seja criado um ambiente interno consciente e participativo, onde todos estejam conscientes da relevância de uma atuação empreendedora conjunta.
- forma de articulação com outras unidades do Ministério - É extremamente importante a realização de articulação/parcerias internas e externas. Podemos citar algumas vantagens como redução de custos, otimização de fatores, troca de conhecimento, entre outros.

O Denatran deve em conjunto com a Coordenação de Planejamento - COPLAN/MJ promover uma análise dos programas e ações sob a responsabilidade deste ministério, a fim de identificar com quais poderiam ser realizados esta articulação/integração.

- forma de articulação com as parcerias - as parcerias realizadas pelo Denatran precisam ser reavaliadas a fim de se promover uma melhora na forma das articulações existentes, como também, uma expansão das mesmas através de parcerias públicas e públicas-privadas.
- forma de repasse dos recursos - A forma de repasse de recursos obedece a legislação vigente. Entretanto, há necessidade de definir regras/normas específicas da área de trânsito para o repasse dos recursos do Denatran.
- forma de participação do público-alvo - atualmente está sendo criada a Central de Atendimento ao Cidadão. No entanto, faz-se necessária a ampliação, isto é, central telefônica, cartas, pesquisas de opinião etc.

Os aspectos da estratégia de implementação que mais contribuíram para obtenção dos principais resultados do programa foram:

- Integração dos municípios ao SNT com a realização de eventos de divulgação e sensibilização, assessoramento dos técnicos do Órgão no esclarecimento de dúvidas e na preparação do processo;
- Sistemas RENACH e RENAVAN, através de eventos de sensibilização, divulgação, demonstração dos sistemas e suas vantagens e reuniões trimestrais com os coordenadores estaduais,
- Campanhas educativas;
- Inserção do tema trânsito no ensino fundamental;
- Sistema Mercosul.

Implementação

.....

Analisando o padrão de execução financeira do programa no período 2000-2003, observa-se um distanciamento entre o planejado e o executado, no que diz respeito à execução financeira. Em 2002, até o momento, o percentual de execução é de aproximadamente 65%, lembrando que, neste ano, ocorreram diversos cortes orçamentários. A solução adotada para o distanciamento citado sempre foi a identificação de prioridades e a análise dos recursos disponibilizados para a execução dessas.

No âmbito da gerência existem mecanismos de monitoramento sobre o desempenho físico das ações com execução descentralizada, tais como - viagens de acompanhamento e monitoramento, avaliação de relatórios recebidos e avaliação da prestação de contas. No entanto, estes mecanismos são pouco eficientes.

Faz-se necessário o seu aperfeiçoamento nos seguintes aspectos:

- intensificação das viagens de acompanhamento e monitoramento - no momento o Denatran não dispõe de quadro de pessoal;
- exigência de indicadores de resultado e de avaliação em todos os projetos e ações; e
- realização de pesquisa de opinião local.

Os recursos materiais e de infra-estrutura mostram-se inadequados, pois os computadores são lentos, em número insuficiente e as impressoras e máquinas copiadoras apresentam problemas de funcionamento com frequência.

Quanto aos recursos humanos, pode-se citar que o quadro do Denatran sofreu descontinuidade em nível de direção e coordenação, sem contar que o quadro de pessoal do Denatran é de somente 65 funcionários, tendo sofrido baixas no decorrer do ano. Tanto a equipe gerencial quanto técnica necessitam de uma melhor capacitação, principalmente no que diz respeito ao PPA, e seus aspectos legais, orçamentários e financeiros. Esse esforço de capacitação de equipe gerencial, somente foi aplicado as pessoas diretamente ligadas ao Programa, Gerente e assessoras.

A capacitação é extremamente importante para o desempenho da equipe, pois agrega conhecimento, disposição e comprometimento. Quando a capacitação não ocorre, as chances de sucesso diminuem e os resultados tendem a ficar aquém do desejado.

Com relação às parcerias, até 2001 foram realizadas com os países do MERCOSUL, com o Programa Nacional de Desburocratização - PND e com a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.

Entretanto, ainda há uma grande interferência nos processos de contratos e convênios na implementação do Programa, como a lentidão na tramitação e a inadimplência estadual e municipal.

Com os países do MERCOSUL a parceria tem obtido sucesso na execução das ações e no cumprimento das metas acordadas; com o PND a parceria teve início em 2001, com o desenvolvimento de projetos pilotos em três DETRAN - Pará, Bahia e Pernambuco, contudo, internamente, nenhuma ação voltada para o tema desburocratização saiu do papel. Já em 2002, as parcerias com o PND e com a SENASP estão sendo ampliadas. O DENATRAN está desenvolvendo trabalhos internos, comitê interno para a desburocratização (Equipe "D") e pretende realizar, no mês de novembro, reunião com os DETRAN a fim de envolver todos neste processo.

Já com a SENASP, os trabalhos se intensificaram por meio da parceria com o Plano de Integração e Acompanhamento Social de Combate a Violência - PIAPS. As atividades são realizadas na ação "Campanhas Preventivas sob a responsabilidade do DENATRAN", com o repasse de recursos no montante de R\$ 3.000.000,00 para os municípios atendidos pelo PIAPS. Essa parceria com o PIAPS é considerada vantajosa, pois trabalha com municípios e o Denatran tem uma ação voltada para a municipalização, o quantitativo populacional a ser atingido é significativo e é uma oportunidade de pulverizar recursos com ações de qualidade e efetivas.

Não existe avaliação de satisfação dos usuários/beneficiários em relação à execução do Programa, devido principalmente ao posicionamento da direção da casa e à descontinuidade dos gestores.

Quanto à contribuição do modelo de gestão por programas, este tem se mostrado importante para um melhor desempenho da ação governamental. Ele permite a identificação dos objetivos, metas do governo e ainda proporciona instrumentos para que os executores possam realizar melhor suas tarefas.

Algumas observações, no entanto fazem-se necessárias:

- Gerente e assessores são fundamentais, mas têm que receber incentivos financeiros;
- Metas, Produtos, Focalização do público-alvo precisam ser bem estipulados e estarem atrelados a um bom plano estratégico e pouca sazonalidade na gestão;
- Definição de objetivos: é necessário a identificação de macro e micro objetivos;
- Comunicação com parceiros: essa é a saída para redução de custos e otimização dos fatores, mas precisa ser muito estimulada, divulgada e promover capacitação de como, quando, etc;
- Deveria ser pré-requisito para assumir cargo comissionado ter passado pela capacitação da ENAP sobre PPA;
- Equipe PPA - Gerente e Assessores - obrigatoriamente deveriam participar dos seguintes cursos na ENAP: Planejamento Estratégico, Indicadores de Desempenho, Avaliação de Resultados, Elaboração e Execução do Orçamento Público;
- Maior frequência na realização de eventos de divulgação interna sobre PPA, Plano Estratégico Instituição/Ministério em parceria com a Coordenação de Planejamento do Ministério e da Equipe do Ministério do Planejamento; e
- Condicionar da nomeação do Gerente do Programa à especificação de formação técnica.

Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas

O Programa **Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas** visa garantir a assistência e promover o etnodesenvolvimento das comunidades indígenas.

Resultados

A Taxa de Atendimento a Famílias Indígenas com Projetos de Desenvolvimento Rural ficará abaixo do índice ao final do PPA, por ter sido subdimensionado na época da elaboração, o atendimento ficou estabelecido para menos de 50% do total (73 mil famílias indígenas), a um custo por família bem abaixo do necessário para o desenvolvimento de atividades produtivas, que pelo menos viessem a garantir níveis satisfatórios de segurança alimentar dos povos indígenas. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA acredita na viabilidade do cumprimento das metas previstas desde que se operacionalize a realização de convênios com as unidades da federação onde estejam situadas reservas indígenas, que demandam projetos compatíveis com os objetivos da ação. Cabe ressaltar que, diante da diversidade existentes nas Sociedades Indígenas, o indicador constitui somente um parâmetro a ser avaliado, devendo ser acrescentados novos indicadores.

Na Taxa de Estudantes Indígenas Matriculados em Escolas houve uma variação do índice, superando a faixa de 18%, o que permite afirmar que a continuidade das ações (Educação Escolar Indígena) no PPA possibilitará alcançar a média alta deste indicador, apesar das dificuldades administrativas, orçamentárias e financeiras.

O ano de 2000 foi marcado pelo início da organização do serviço de saúde indígena, pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, por decreto, requerendo investimentos em infra-estrutura física, equipamentos e na contratação de pessoal conforme o modelo de saúde proposto no subsistema de saúde indígena. O espaço de desenvolvimento das ações é o Distrito Sanitário Especial Indígena - DSEI, conformado pelas aldeias, onde se desenvolvem as ações básicas de saúde, Pólo Base que serve de primeira referência para os casos não resolvidos na atenção básica e finalmente o atendimento na rede SUS constituída por unidades de saúde de municípios e estados. Os dados obtidos não refletem a realidade, considerando a fase de implantação, aliada a baixa cultura de registro e acompanhamento de dados e indicadores. Em 2001 e 2002, a Funasa prossegue na organização dos serviços e consolidação do Modelo de Atenção a Saúde, priorizando a capacitação de recursos humanos e a melhoria da capacidade de diagnóstico, além do estabelecimento de um fluxo mais organizado das informações. A partir disso observa-se mais registro de informações e maior número de casos diagnosticados e tratados, o que resultará na variação dos indicadores.

Os demais indicadores apresentaram a seguinte variação:

I. Coeficiente de incidência de doenças diarreicas na população indígena:

- ano 2000 - 95,2 por mil hab
- ano 2001 - 245,8 por mil hab
- até junho 2002 - 184,45 por mil hab

Por meio do índice percebe-se uma tendência da redução dos episódios de diarreia, provavelmente pelo aumento das equipes multidisciplinares na atenção à saúde da população indígena, o que propiciou maior cobertura assistencial e disseminação de

Gerente:

Vladinei Tadeu da Silva

informações sobre prevenção de doenças, assim como ao investimento no saneamento básico. Porém este índice ainda é elevado pois as infecções intestinais correspondem a 27,2% das causas de morte por doenças infecciosas e parasitárias.

II. Coeficiente de incidência de infecção respiratória aguda - IRA na população indígena:

- ano 2000 - 258,4 por mil hab
- ano 2001 - 595,7 por mil hab
- até junho 2002 - 548,84 por mil hab

A incidência decorre, principalmente, dos hábitos de moradia que favorecem a evolução de doenças respiratórias para os casos mais graves. A ocorrência de casos de IRA mantém-se em um nível aproximado ao de 2001.

III. Coeficiente de incidência de tuberculose na população indígena:

- ano 2000 - 164,3 por cem mil hab
- ano 2001 - 110,2 por cem mil hab
- até junho 2002 - 112,6 por cem mil hab

Existe uma possibilidade muito baixa de atingir o indicador, principalmente pela história natural da doença, que apresenta um evolução lenta, tratamento prolongado e por ser uma patologia que estigmatiza o doente. Entretanto, o aumento do coeficiente de casos de tuberculose confirmados bacteriologicamente pode ser apenas aparente, em razão de viés no denominador: nem todos os Distritos Sanitários mantêm atualizados os dados de população, até porque, durante um período do ano de 2002, o Sistema de Informação permaneceu inacessível aos usuários por motivos operacionais. O controle da tuberculose depende basicamente da maior descoberta e tratamento dos casos novos bacilíferos com a eliminação dos focos de transmissão da enfermidade. A melhoria na organização dos serviços ocorrida a partir dos meados de 2001, permitindo maior acesso dos suspeitos ao diagnóstico; a busca ativa de casos nas aldeias facilitada pela presença mais frequente das equipes multidisciplinares no atendimento da população; a capacitação destas equipes nas ações de controle da tuberculose no decorrer do ano e a maior efetividade do sistema de informação, foram fatores que certamente contribuíram para esse aumento aparente da incidência.

IV. Incidência parasitária de malária na população indígena:

- ano 2000 - 96,8 por mil hab
- ano 2001 - 46,5 por mil hab
- até junho 2002 - 31,78 por mil hab

A ação Capacitação de Indígenas e Técnico de Campo objetiva o desenvolvimento de atividades auto-sustentáveis em terras indígenas. Foram implantados pequenos projetos produtivos (usina de castanha, produção de mel, manutenção de máquina e motores, corte e costura) que até o momento estão dando resultados positivos. Cabe agora evoluir para as questões de controle de qualidade e comercialização dos produtos gerados por esses cursos. Ao se verificar a execução física, tem-se a impressão de uma evolução significativa, mas a meta é medida por aluno, o que causa uma distorção, por ser insignificante ante a realidade das comunidades indígenas. Em 2002, devido ao

contingenciamento da dotação orçamentária, houve um prejuízo na execução da ação e ocorreu grande número de pedidos para a implantação de cursos de capacitação. Esta ação visa superar o despreparo, definindo critérios básicos de aplicação do orçamento, realizando seminários com servidores das Administrações Executivas Regionais e Lideranças Indígenas. Foi contratado um especialista da área de capacitação via convênio Unesco. Essas medidas são insuficientes sendo necessárias outras, como fortalecer: o Departamento de Desenvolvimento Comunitário, com infra-estrutura e recursos humanos; as Administrações Executivas Regionais, com condições técnicas e de pessoal; as parcerias com os Departamentos de Educação e de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente, pela similaridade dos objetivos; e implantar um sistema de controle para o acompanhamento dos resultados - avaliação qualitativa. Essa ação teve como resultado 1.145 pessoas capacitadas no período, número acima do previsto. Cabe ainda ressaltar que outros órgãos governamentais coordenam por meio de outros programas ações de capacitação, (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde e Governos Estaduais). Não há qualquer informação sobre essas atividades.

Construção e Ampliação de Postos Indígenas - houve melhoria da infra-estrutura de campo, maior proteção às terras indígenas e melhoria na assistência aos índios na aldeia, e no decorrer da execução do PPA, houve a mudança na unidade de medida de m² para unidade (posto construído). O contingenciamento do orçamento levou a baixa execução da ação. Diante da proposta na revisão de 2002 de fusão das ações Construção de Postos Indígenas e Recuperação e Equipamento de Postos Indígenas, acatada para 2003, trará um melhor resultado, pois atenderá a finalidade atendimento as Comunidades Indígenas e proteção às Terras. Foram construídos/ampliados 4.327 m² e seis Postos. A Funai conta com mais de trezentos Postos Indígenas, alguns são imóveis construídos na década de 1940, outros mais recentes. Dificuldades para melhores resultados: inexistência de mecanismos de acompanhamento quanto a execução no campo; estrutura hierárquica; insuficiência na integração entre a gerência do Programa e os Departamentos.

Equipamento de Postos Indígenas - resultados positivos, apesar do superdimensionamento da meta física em relação ao recurso destinado, pois os equipamentos adquiridos pela Funai são bens de alto valor no mercado. Além disso, houve o bloqueio do orçamento. Houve a aquisição de 129 equipamentos.

Fomento as Atividades Produtivas - devido ao subdimensionamento do número de famílias indígenas, na elaboração do PPA 2000-2003, a serem atendidas pela Funai, em 50% do total real (73 mil famílias). O atendimento foi bem abaixo do necessário para o desenvolvimento das atividades que garantissem níveis satisfatórios de segurança alimentar dos povos indígenas. Além disso, o objetivo de atender as famílias indígenas com projeto de desenvolvimento rural não é de fato atendido em decorrência da baixa qualidade na aplicação dos recursos, tanto da Sede como em algumas ADRs que, por pressões de grupos minoritários de índios, acabam destinando os recursos da ação para outras finalidades, não atendendo assim as famílias indígenas que realmente precisam. Outros complicadores são: a total falta de integração entre os cronogramas de liberação de recurso e o agrícola, a dotação orçamentária insuficiente e a liberação de crédito adicional suplementar muito próximo do final do exercício. Foram atendidas 45.751 famílias indígenas.

Funcionamento de Postos Indígenas - dos 354 postos indígenas existentes, quando da elaboração do PPA 2000-2003, foram mantidos 269. A ação fica prejudicada também pelo subdimensionamento da meta.

Na ação Assistência Técnica em Áreas Indígenas, executada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento implementou-se unidades demonstrativas agropecuárias. Índios foram treinados em culturas agrícolas e trato com animais (gado, peixe, aves, suínos e abelhas), e foram ampliadas as áreas produtivas em Terras Indígenas, excetuando-se o Projeto Roraima onde ocorreu inadimplência. Os resultados obtidos no acompanhamento da execução aos projetos nos Estados de Rondônia, Rio de Janeiro, Pernambuco e Maranhão em 2002 foram:

- elevou o nível nutricional de suas populações, em cujas áreas grassava a sub-nutrição e, em conseqüência, graves doenças carenciais e infecto-contagiosas, além da tuberculose, as quais já foram debeladas, graças a auto suficiência alimentar, proporcionada pelos Projetos;
- introduziu tecnologias agropecuárias e agroindustriais de fácil assimilação e compatíveis com o grau de aculturação de cada etnia;
- está conservando a biodiversidade do ambiente habitado;
- estimulou saberes nativos próprios de cada etnia; e
- os recursos para a condução dos projetos no ano de 2002 foram disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário como um dos itens dos projetos de agricultura familiar, dentro dos municípios onde se insere a etnia beneficiada.

Atendimento a mais de 20 mil estudantes indígenas fora das aldeias, sendo 1.115 em universidades públicas e particulares. Funcionam 29 casas de estudantes indígenas fora das aldeias. A Universidade Estadual do Mato Grosso, em parceria com a Funai, implementou o terceiro grau indígena, atendendo a 250 estudantes indígenas. Foram publicados 28.950 exemplares de livros/material didático, produzidos por professores indígenas nos cursos de capacitação e em algumas escolas.

A ação Assistência Jurídica às Comunidades Indígenas desenvolveu a prestação de assistência jurídica a vários povos indígenas nas diversas regiões. Foram efetuados cursos de capacitação nas áreas de Direito Humano e Legislação Indígena, em todas as unidades da Federação, beneficiando diretamente 5 mil indígenas e indiretamente algumas vezes este montante. Como resultado formaram-se agentes indígenas multiplicadores das informações sobre direitos civis, humanos e políticos, reproduzidas nos cursos de capacitação, para atuação junto às comunidades, bem como a qualificação de líderes tradicionais em diferentes áreas do saber, elevando, o nível das discussões afeta à problemática indígena, das reivindicações e da interação das comunidades com a sociedade envolvente. O principal problema é a falta de recursos humanos, considerando que as atividades desenvolvidas devem abranger diferentes povos indígenas, em nível nacional.

A ação Assistência Social para Indígenas também teve bom resultado, mas que se perde diante da meta física estipulada ser insuficiente, em relação ao universo a ser atendido.

Nas ações coordenadas pela Funasa, pode-se observar como principais resultados, em 2002, uma queda na mortalidade infantil, redução nas formas mais graves de malária, bem como redução no número de óbitos por malária e redução nos episódios de diarreia. Isto tudo, tem sido alcançado com o aumento das equipes multidisciplinares na atenção à saúde indígena, contratadas através de convênios com ONGs, o que propiciou a uma maior cobertura assistencial, divulgação de informações sobre prevenção de doenças e implantação de saneamento básico.

O impacto sobre o público-alvo foi positivo, mesmo levando em consideração que as metas físicas foram subdimensionadas em algumas ações. Existe a necessidade de rever as metas físicas estabelecidas, criar outros indicadores para melhor detectar os impactos da execução das ações sobre o problema. A proposta orçamentária 2003, somente poderá atingir os resultados, se aprovado o orçamento com o extrateto proposto pela Funai, sem cortes. No caso da Educação Escolar Indígena, se a proposta não for aprovada, a demanda não será atendida, conforme preconiza a legislação, especificamente na 2ª fase do Ensino Fundamental, Médio e Superior, ainda não oferecidos na aldeia. A restrição orçamentária levou a ação de assistência jurídica às comunidades indígenas ter desenvolvido cursos de capacitação por região, o que afeta a especificidade de cada etnia, atendendo, também, um menor número de beneficiários.

Para 2003 nas ações executadas pela Funai, espera-se um melhor entendimento e conscientização do modelo de gerenciamento por ação, da parte dos gestores, coordenadores/executores e das comunidades indígenas, para que se obtenha resultados expressivos na assistência e não ceder a grupos minoritários, que por pressão, acabam prejudicando a descentralização de dotação orçamentária a outras comunidades indígenas. O Departamento de Educação pretende: implementar o 3º grau indígena em parceria com a Universidade de Roraima/RR; implantar o Programa de Assistência e Acompanhamento às Crianças, Adolescentes e Jovens, que estudam fora das aldeias; discutir políticas e propostas de orientação para o trabalho com famílias e jovens indígenas, bem como políticas públicas para o encaminhamento e formação profissional de indígenas estudando nas cidades. A ação Capacitação de Indígenas e Técnicos de Campo para Desenvolvimento de Atividades Auto-Sustentáveis em Terras Indígenas vem evoluindo em quantidade e qualidade desde a sua implantação em 2000. Em quantidade porque tanto as ADRs como as comunidades indígenas sabem da disponibilidade de recursos e têm demandado a cada ano um volume maior de cursos. Em qualidade porque tanto na área de organização como na área produtiva, novas demandas aparecem e novos módulos de capacitação são introduzidos. Quanto à ação Assistência Técnica em Áreas Indígenas - MAPA, espera-se: a conclusão dos projetos específicos, e suporte à continuidade das atividades produtivas; o incentivo às atividades complementares desenvolvidas nos projetos; o apoio à realização de eventos que permitam a integração das comunidades indígenas, com a finalidade de repasse de conhecimentos adquiridos com os projetos específicos; gestões junto às áreas competentes para a institucionalização da ação no âmbito do MAPA a exemplo do que ocorreu com outros ministérios que fazem parte da Comissão Intersetorial da Funai.

Concepção

Como um dos problemas que deram origem ao Programa, está a baixa qualidade de vida das Sociedades Indígenas, que por não poderem mais sobreviver da caça, pesca, coleta e extrativismo, passaram a ter um mau hábito alimentar. Por não terem como financiar projetos de desenvolvimento sustentável, a produção de alimentos era baixa, acarretando a incidência de doenças e outras conseqüências. A falta de recursos próprios, para atender as demandas da educação escolar indígena e o repasse para a execução aos estados e municípios, com apoio da Funai. Necessidade de assistência jurídica e social às 215 sociedades indígenas.

Os principais aspectos do Programa que precisam ser aperfeiçoados são:

- Dimensionamento do público-alvo: 350 mil índios, constituindo 73.079 famílias indígenas, em 354 postos indígenas em todo o território.

- Suficiência de metas físicas: as metas físicas foram subdimensionadas na maioria das ações, necessitando das seguintes modificações:
- Fomento as Atividades Produtivas em Áreas Indígenas - aumento da previsão do atendimento de 33.200 famílias indígenas para 73.079 famílias;
- Capacitação de Professores das Escolas Indígenas - de 180 professores para 1.200 professores;
- Funcionamento de Casas de Estudantes - de quatrocentas casas para 34 (quatrocentos é o número de estudantes atendidos nas casas e não o número de casas em funcionamento);
- Atendimento a Saúde em Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI de 350 mil indígenas atendidos para 390 mil;
- Saneamento Básico em Comunidades Indígenas - de Comunidade Indígena Beneficiada, de 47 comunidades indígenas atendidas para 1.357 aldeias atendidas;
- Assistência Jurídica às Comunidades Indígenas - aumento da meta física de índio assistido.
- Adequação dos indicadores já existentes, e criação de novos para melhor avaliar os impactos.

A estratégia de implementação precisa ser modificada nos seguintes aspectos:

- Plano de avaliação: criar processo de monitoramento da execução das ações;
- Organização dos trabalhos no âmbito da gerência: melhorar a integração entre a gerência/coordenadores ação/executores da ação;
- Forma de coordenação e acompanhamento dos executores: é necessário implantar um sistema de informação ágil, além do processo de monitoramento. O Programa utilizou o extrator de dados do Siafi, que após o vencimento do contrato está inoperante, mesmo assim não foi suficiente para acompanhar a execução da ação. Está em fase de implantação pelo Serpro o mesmo sistema de extração de dados via internet.
- Forma de articulação com outros ministérios: implantação de um quadro demonstrativo com as realizações e o local executado, para a supervisão e um melhor acompanhamento dessas ações. Promover a articulação das ações do Ministério da Justiça com outros ministérios, que dispõe de dotação orçamentária para atender as sociedades indígenas visando não ocorrer atividades desarticuladas sem ouvir a Funai.
- Forma de articulação com as partes interessadas: continuar com a conscientização das sociedades indígenas sobre o novo modelo gerencial contando com toda a Instituição.
- Forma de participação do público-alvo: buscar por meio dos Conselhos Indígenas, Locais de Saúde e Educação, fortalecer o entendimento do novo modelo gerencial, para que se tenha uma melhor participação na concepção e execução das ações.
- Plano de capacitação das equipes locais: por meio de cursos no modelo do Avança Brasil: PPA 2000-2003 para servidores e Lei de Responsabilidade Fiscal.

As estratégias de implementação que mais contribuíram para a obtenção dos resultados foram a força de vontade da gerência em integrar as ações entre os coordenadores de ações, para a implantação do PPA, para demonstrar as especificidades da Funai e do trabalho junto aos índios, perante o Ministério do Planejamento e para manter um razoável controle das informações; o esforço e interesse de alguns técnicos; o apoio da Direção da Instituição. Também cabe ressaltar a articulação de parcerias não formais desencadeadas pela coordenação das ações da Educação Escolar Indígena e Assistência Jurídica as Comunidades Indígenas.

Há a necessidade de alterar a forma de envolvimento de outros ministérios - secretarias de estados, responsáveis por ações do Programa. As ações do Ministério da Educação, Saúde/Funasa e Agricultura são implementadas de forma desarticulada com esta gerência, que somente recebe os dados informativos das metas físicas executadas, sem ter mecanismo de avaliação junto ao público-alvo. Este relacionamento melhorou a partir da mediação do Ministério da Justiça/Coplan. Já realizou-se uma reunião com representante do MAPA/DIER - Departamento de Infra Estrutura e Extensão Rural, onde percebeu-se que a não informação das metas físicas em anos anteriores deixou de descrever o que foi desenvolvido segundo relatório do MAPA, e os mesmos já dispõem de um sistema, com outros dados que melhor indicam a situação atual. Também houve o entendimento dos trabalhos a serem desenvolvidos.

.....

Durante o período ocorreu a liberação de dotação orçamentária em descontinuidade com a liberação do recurso financeiro, causando prejuízos para se cumprir, principalmente, o calendário agrícola das várias regiões do País. Como agravante também houve a não liberação do bloqueio de crédito orçamentário, o que prejudicou as seguintes ações: Recuperação de Equipamento de Postos Indígenas – não conseguiu aplicar todo o recurso, liberado próximo ao final do ano, em função dos trâmites administrativos (tomada de preço, licitação) resultando na devolução do orçamento pelas Administrações Executivas Regionais, por falta de tempo para cumprir prazos legais; Construção/Ampliação de Postos Indígenas - não se conseguiu realizar obras em tempo hábil devido às chuvas no final do ano, entretanto essa ação recebeu um maior aporte de recursos, o que viabilizou a construção/ampliação de mais duas unidade além das previstas na meta física inicial; Educação Escolar Indígena - foram também comprometidas, porque as demandas crescem ano a ano e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação não assumem o atendimento nas escolas das aldeias e com isso, muitas escolas, estudantes e professores indígenas ficam sem assistência; Fomento às Atividades Produtivas em Áreas Indígenas - existe uma insuficiência de recursos financeiros, pois o universo é de 73.079 famílias, mas está previsto o atendimento a apenas 33.200 famílias. Além disso, o crédito suplementar foi liberado muito em cima do final do exercício, exceto nas ações de assistência. Essas dificuldades, de quando será liberado o recurso, provocam a insatisfação dos índios expondo as equipes de base e Sede da Funai a pressão.É necessária a aprovação da proposta orçamentária da Funai/2003, sem cortes, com orçamento liberado compatível com o financeiro.

Implementação

Para as ações executadas pela Funai, o recurso financeiro liberado foi suficiente para cumprir as metas físicas previstas, mas não condiz com o recurso financeiro necessário para atender a toda a demanda – terras indígenas continuam desprotegidas, faltou recuperação de equipamento e ocorreu o não atendimento ao número real de famílias indígenas com Projetos de atividades Produtivas.

Segundo as informações do MAPA/DIER - Departamento de Infra-Estrutura

e Extensão Rural, o padrão de financiamento fiscal de 2000-2003 foi reduzido face à não aprovação de novos convênios para expansão do Programa de Apoio às Atividades Produtivas Agropecuárias em Terras Indígenas que previa a cobertura de pelo menos uma etnia em cada unidade da Federação com comunidades indígenas, no período considerado. O Programa ficou restrito ao atendimento dos convênios já firmados em nove estados, contemplando onze projetos, implementados em parcerias com Prefeituras Municipais, Escritórios de Extensão Rural dos Municípios onde se situam as reservas indígenas, Funai Regional e outros organismos estaduais. Há necessidade de vontade política para retomada do processo de implementação do Programa, buscando resposta às demandas de diferentes etnias ao MAPA no sentido de realizar projetos que atendam aos interesses indígenas em relação as atividades agropecuárias. No MAPA/DIER não houve recursos descentralizados para implementação da ação. O recurso foi liberado para aquisição de material de expediente para a DFA/MT conforme Mensagem n.º 2002/773961 sem parecer do DIER/SARC. O MDA disponibilizou recursos considerando as áreas indígenas como de agricultura familiar nos municípios onde estão inseridas as etnias.

Não houve impacto por possíveis alterações na Lei Orçamentária de 2002 no desempenho do Programa. Houve duplicidade de Ministérios (MAPA e MDA) no atendimento às etnias em relação ao apoio às atividades agropecuárias em terras indígenas.

A ação na Funasa tem 100% de execução orçamentária e financeira, mas para implantar e implementar o sub-sistema de saúde indígena só os recursos alocados especificamente nesse programa não tem se mostrado suficientes. Considerando que a sistematização e organização das ações de saúde, historicamente demonstram o conhecimento real das necessidades da população alvo. Verificasse, portanto, um acréscimo na demanda pelos serviços de saúde que por sua vez necessitam de investimentos para a adequada infra-estrutura. Para não comprometer a organização do subsistema de saúde indígena a Funasa vem utilizando recursos de outros programas de seu orçamento, compatíveis com as ações de saúde indígena. Isso resultou em prejuízo no alcance de metas previstas, destacando-se, por exemplo, a desnutrição entre os índios.

Normalmente, a Funasa inicia o exercício executando ainda obras de Saneamento Básico em Comunidades Indígenas, que ficaram inscritas em restos a pagar, do exercício anterior. Neste caso, a programação para 2002 foi elaborada e discutida entre a Diretoria da Funasa, no primeiro trimestre. Justifica-se a baixa realização das metas, devido a liberação da maioria dos recursos financeiros de 2001 somente em meados de 2002, o que inviabilizou qualquer início de obras por parte dos participantes do convênio. Pelo prazo eleitoral também a maioria dos convênios de 2002 só serão celebrados após as eleições.

As ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação - MEC tiveram sua execução prejudicada em função do montante de recursos não ter sido suficiente para atender a demanda das instituições que desenvolvem ações de educação escolar indígena. Em virtude disso, foram estabelecidos critérios de seleção para as instituições, nem todas se habilitam para assinatura de convênios. A Secretaria de Educação Fundamental - SEF e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, órgãos responsáveis pela elaboração do Manual de Orientações para a Assistência Financeira a Projetos Educacionais, indicaram as Secretarias Estaduais de Educação do Acre, Amazonas e Mato Grosso como instituições que poderiam pleitear recursos para a Educação Escolar Indígena. O Estado do Acre não encaminhou projeto e o Estado do Amazonas não se habilitou. Assim, em 2002, foram contempladas as Secretarias do Mato Grosso, Santa Catarina e Minas Gerais, as duas últimas com projetos encaminhados em 2001.

Faltam recursos materiais adequados e suficientes para a realização das ações, pois a maioria está sucateada. A infra-estrutura é antiga e somente com investimento conseguirá atender a demanda existente.

Para as ações de assistência as sociedades indígenas, a grande maioria em aldeias de difícil acesso, a infra-estrutura é inadequada, os recursos são insuficientes diante das metas físicas terem sido subdimensionadas, é necessário maior tempo para efetivar as compras. A falta de recurso humano capacitado também inviabiliza os procedimentos administrativos para aquisição de equipamentos/materiais. No Departamento de Educação há uma carência de computadores e impressoras e o espaço físico é muito pequeno, o que prejudica o cumprimento das atribuições dos técnicos, o atendimento às lideranças indígenas, aos estudantes e ao público em geral. Para as ações sob a responsabilidade da Funasa/MS, os recursos materiais e a infra-estrutura não são adequados, a inserção geográfica dos povos indígenas e o seu crescimento, requer uma expansão marginal, ano-a-ano, da infra-estrutura bem como a reposição de materiais depreciados com uso constante.

A quantidade de recursos humanos nas equipes locais é insuficiente, muitos servidores aposentaram-se ou foram transferidos para as Administrações Executivas Regionais em função de estudos de filhos. Além disso, a qualificação também é deficiente. Após longos anos sem capacitação, a criação da ação de Capacitação de Indígenas e Técnicos de Campo para Atividades Auto-Sustentáveis tornou isso possível, porém ainda não será atendida toda a demanda, em todas as áreas. Especificamente na saúde indígena é um desafio, de difícil solução, fixar o profissional de saúde em áreas indígenas, considerando a localização da população e o contexto administrativo e político das instituições governamentais responsáveis pelas ações. Por outro lado, a diversidade cultural requer uma qualificação específica que conjugue aspectos antropológicos, gerenciais e de saúde pública.

Alguns fatores que interferiram no desempenho das ações foram o contingenciamento orçamentário, o atraso na liberação de recurso, as dificuldades para as assinaturas de convênios, a lentidão no cumprimento de normas do processo administrativo e falta de vontade política.

As ações do Ministério da Educação/SEF, Saúde/Funasa e Agricultura/DIER são implementadas de forma desarticulada com a gerência do Programa, que recebe os dados informativos das metas físicas executadas, sem mecanismo de avaliação junto ao público-alvo. Obtivemos significativa melhora nas informações após mediação da Coplan/MJ. Cabe, ainda, melhorar a forma de articular os Coordenadores da ação.

Realizou-se uma reunião com representante do MAPA/DIER buscando a articulação dos trabalhos com as sociedades Indígenas e obter maiores esclarecimentos sobre a situação do desenvolvimento das atividades sob sua coordenação.

Não existe nenhum mecanismo de monitoramento sobre o desempenho das ações com execução descentralizada. Consideram-se os dados apresentados com as metas físicas executadas, mês a mês, após solicitação oficial junto aos coordenadores da ação. Para sanar essas dificuldades deve-se buscar implantar um mecanismo, como um quadro demonstrativo com as realizações, para que pudéssemos exercer a supervisão, apoiar e acompanhar as ações, ou solicitar dispositivos de informação (relatórios de execução/situação atual do Programa/Ação) já disponíveis nos Ministério da Saúde/Funasa, da Educação e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Considerando as unidades administrativas (Administrações Executivas Regionais/Funai) faz-se necessário implantar um sistema de informação ágil e um processo de monitoramento. Foi utilizado o extrator de dados do Siafi, que após o vencimento do contrato está inoperante, para acompanhar a execução da ação, entretanto isso não foi suficiente. Está em fase de implantação pelo Serpro o mesmo sistema de extração de dados via internet.

Foram capacitados por curso realizado em março de 2001: Administradores Executivos Regionais, Chefe de Serviços de Administração/AER - Funai, Chefe do Museu do Índio, Chefe de Núcleo de Apoio Local, Coordenadores de Ação Funai/Sede, Equipe da gerência PPA e outros servidores Funai/Sede com o conteúdo - Curso Avanço Brasil: PPA 2000-2003 para servidores, Lei de Responsabilidade Fiscal e participação nos cursos disponibilizados pela ENAP. O gerente participou do curso MBA - Planejamento, Orçamento e Gestão. Esses cursos possibilitaram um melhor entendimento do que é o Plano Plurianual para que os participantes implementassem as ações de maneira eficiente e eficaz. É necessária a realização de cursos com a mesma finalidade para os chefes de Postos e Líderes Indígenas. A coordenação das ações de Educação Escolar Indígena/Funai, promoveu encontros Regionais e um nacional, que teve por objetivo a qualificação dos técnicos das administrações regionais, tendo alcançado como resultado uma melhora significativa nas ações desenvolvidas no plano regional, contudo é necessária a continuidade desta qualificação. A Funai não descentraliza recursos para estado/municípios.

Não são parcerias, mas ações conjuntas importantes, que merecem destaque:

Educação Escolar Indígena - Possibilitou a integração das ações, com atribuição de responsabilidades, proporcionando uma efetiva qualidade nos trabalhos desenvolvidos. Somente a ação de atendimento a estudantes indígenas fora das aldeias é desenvolvida e financiada pela Funai. Os estados atuam no nível local/regional contando com sua infra-estrutura; alguns estados não assumiram/implementaram a política de educação indígena. As ONGs executam ações localizadas contando com profissionais qualificados para atuação. As universidades atuam na melhoria das ações de Educação. Parceria com programas governamentais - FAT.

Assistência Jurídica às Comunidades Indígenas - tem permitido a implementação da ação de forma mais abrangente, colaborando com recursos humanos e agregando melhoria significativa no nível da assistência prestada, em termos de infra-estrutura, e insumos.

Instituto Nacional de Propriedade Industrial - propiciou conjuntamente com a Organização Mundial de Propriedade Intelectual, o início de uma discussão mais qualificada a respeito da bioprospecção e de expropriação de conhecimentos tradicionais e recursos genéticos associados, no movimento indígena, mediante vários cursos de capacitação cujo público-alvo foram lideranças tradicionais e indígenas graduadas, em diversas áreas do saber.

Banco Mundial - tem aberto espaços para que os povos indígenas possam participar de Fóruns internacionais de discussão sobre os mais diversos assuntos, de extrema relevância para o futuro e auto-determinação dos povos autóctones.

Ministério Público Federal - contribuição nas discussões afetas à questão indígena, que tem enriquecido e trazido informações importantes ao conhecimento das populações indígenas, em todas as áreas: saúde, educação, agricultura e principalmente, na questão fundiária.

Algumas Sociedades Indígenas já contam com Conselhos, Instituições Indígenas organizadas e capacitadas, e a participação da sociedade tem sido bem consistente, e isto se torna essencial no envolvimento da elaboração das propostas de trabalho. Como exemplos são os Conselhos Locais de Saúde Indígena, e os Conselhos/Núcleos na Área de Educação Escolar Indígena. Uma outra forma de participação tem sido desordenada por parte de minorias indígenas que atuam sob pressão agressiva. Isto leva a dificultar a execução das ações com um mínimo de planejamento. A Coordenação de Defesa dos Direitos dos Índios/Funai que coordena a ação Assistência Jurídica às Comunidades Indígenas sinalizou inaugurar uma nova estratégia de participação.

Informalmente, os servidores lotados nos Postos Indígenas, onde a maioria das ações são executadas, nas Administrações Regionais e também na Sede da Funai detectam o nível de satisfação das Sociedades Indígenas, sendo que na ação Fomento às Atividades Produtivas em Áreas Indígenas indica insatisfação. As reclamações mais constantes são: as demandas não atendidas em função de recursos insuficientes; bloqueio de recurso, que traz sérios transtornos para os índios já que o cronograma agrícola não se regula pelas decisões do governo e em se plantando fora do período recomendado tecnicamente terá prejuízos na produtividade; os valores dos recursos disponibilizados permitem financiamento somente de projetos em nível de segurança alimentar (roças de subsistência); falta recursos para investimentos em projetos alternativo de geração de renda.

Gestão da Política de Direitos Humanos

Resultados O Programa **Gestão da Política de Direitos Humanos** objetiva apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de direitos humanos, nesse sentido, foi concebido para dar apoio à gestão dos programas finalísticos da Secretaria de Estado e Direitos Humanos – SEDH.

Programas de gestão não possuem indicadores. Em relação às metas físicas por ação, houve evolução em conformidade com as prioridades estabelecidas pela SEDH ao longo de três administrações, desde a sua criação em 1997. A evolução das metas das ações não-orçamentárias refletiram as opções políticas das distintas administrações, entretanto a redação dessas ações é imprecisa. As únicas ações orçamentárias dizem respeito à Implantação do Sistema de Informação Nacional em Direitos Humanos e à estruturação Rede Nacional de Direitos Humanos - RNDH, que evoluíram de forma coerente com o previsto originalmente no PPA para os anos 2000 e 2001. Em 2002, houve descontinuidade do ritmo de evolução dos índices dada a baixa execução orçamentária.

No que se refere aos resultados do Programa, uma parte serviu para apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas finalísticos da área de direitos humanos. Há, porém, ações que não dizem respeito à gestão propriamente dita. Sobre essas, a maioria das metas físicas foi atingida, ainda que por via indireta, ou por mudança de estratégia. Esse seria o caso, por exemplo, da criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, no lugar da Câmara Técnica de Promoção da Igualdade, uma mudança qualitativa que ultrapassa o que foi previsto originalmente no PPA.

O desenvolvimento do Sistema de Informações da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - SISEDH e sua incorporação às rotinas administrativas da SEDH é talvez o resultado mais palpável e compatível com os objetivos do Programa, ainda que não se tenha conseguido desenvolver os módulos de monitoramento e avaliação, como era a concepção original, devido à saída do profissional que desenvolveu o sistema e a transferência, para a Coordenação de Tecnologia da Informação, do Ministério da Justiça - CGTI/MJ, dos serviços de desenvolvimento e suporte aos usuários, implicando em ruptura no desenvolvimento do sistema e queda na qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Quanto à estruturação da Rede Nacional de Direitos Humanos – RNDH, iniciou-se um projeto-piloto da árvore de conhecimentos em direitos humanos, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. A idéia das Árvores de Conhecimentos, desenvolvida por Pierre Lévy, filósofo, e Michel Authier, matemático com formação em sociologia e história das ciências, consiste em um programa de informática criado para que os membros de uma determinada comunidade possam revelar suas qualificações e habilidades e compartilhá-las com o grupo. Nesse caso, as 293 pessoas físicas e as 52 pessoas jurídicas que integram a RNDH estão participando dessa etapa.

Gerente:

Marcus Vinícius Romano Lemos

Em 10/12/2002 realizou-se em parceria com o Ministério da Educação, a Teleconferência de Direitos Humanos, como parte das celebrações do aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ocorreu, em parceria com o Ministério do Trabalho, a implantação de núcleos de combate à discriminação no âmbito das Delegacias Regionais de Trabalho - DRT's. Consultas podem ser feitas no endereço <http://www.mte.gov.br/temas/FiscaTrab/ProgramaCombate/Conteudo/Nucleos/Default.asp>.

Até 2003, espera-se a ampliação e a dinamização da Rede Nacional de Direitos Humanos, por meio da árvore de conhecimentos em direitos humanos e a reformulação do Sistema de Informação Nacional, com vistas a auxiliar os gerentes no processo de monitoramento e avaliação de seus respectivos programas e ações.

Concepção

O Programa foi concebido para dar apoio à gestão dos programas finalísticos da SEDH. Uma das ações mais importantes do Programa, é a implementação do Sistema de Informações da SEDH - SISEDH, como instrumento para auxiliar a gestão do alto número de convênios celebrados. O SISEDH foi concebido como parte de proposta de modernização gerencial da SEDH, desenvolvida em 1999 com o apoio da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, visando adequar a estrutura da SEDH aos programas do PPA.

Em 2002, foi incluída ação para a estruturação da Rede Nacional de Direitos Humanos - RNDH, dada a sua complementaridade com os objetivos do SISEDH. Essa ação foi implantada pela ausência de informações gerenciais, especialmente informações relacionadas ao objeto e aos objetivos dos convênios, às metas pactuadas com os convenientes e ao seu cumprimento. O Programa necessita adequar o objetivo ao problema, pois deveria estar relacionado somente ao apoio à melhoria da gestão, focalizando os instrumentos gerenciais disponíveis (ou necessários) buscando integrar os diversos sistemas de informação da SEDH.

A reestruturação administrativa da SEDH, com o objetivo de adequá-la à concepção do PPA 2000-2003, é a principal ação, não expressa no Plano, mas que contribuiu para objetivo do Programa. Foram criadas gerências, no âmbito dos Departamentos, para cada um dos programas finalísticos, com os respectivos cargos de gerentes de programa.

A forma de articulação com outras unidades do Ministério precisa ser aperfeiçoada. Dever-se-ia estruturar o Programa (e talvez isso seja verdade para todos os do tipo gestão de políticas públicas) para que mereçam estreita colaboração das áreas setoriais responsáveis pela tecnologia da informação.

Quanto à estratégia de implementação, o que mais contribuiu para a obtenção dos resultados do Programa, foi o desenvolvimento e utilização do Sistema de Informações da SEDH, o que permitiu avaliar as políticas públicas, por meio do estabelecimento de metas a serem atingidas durante a vigência dos convênios. Frequentemente, a prioridade conferida à execução orçamentária coloca a questão da avaliação em segundo plano, o que prejudica a busca pela qualidade dos serviços e a mensuração dos resultados, objetivo dos convênios celebrados. Trata-se de problema que se inicia na elaboração dos projetos, perpetua-se durante a tramitação, até a prestação de contas.

Implementação

A execução financeira no primeiro ano foi baixa em relação ao originalmente previsto no PPA, apesar de se ter praticamente conseguido atingir a meta física prevista. Em 2001, houve execução muito maior em relação ao originalmente previsto e a meta física original foi ultrapassada em 1 ponto percentual, totalizando 40% do sistema de informações implantado. No ano de 2002, a execução foi muito baixa em relação ao originalmente previsto, assim como a meta física atingida.

Os recursos liberados para o Programa foram compatíveis com a implementação das ações. As metas físicas atingidas refletem a prioridade conferida pelo órgão a sistemas de informações e à constituição de redes, como é o caso da Rede Nacional de Direitos Humanos.

A principal restrição para a implementação do Sistema de Informações da SEDH é a sua dependência, em grande medida, da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação, do Ministério da Justiça - CGTI/MJ. A necessidade de internalização do suporte técnico pela CGTI, serviço que era prestado por meio de contrato do MJ, implicou na descontinuidade do desenvolvimento do Sistema e queda na qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Outro fator que interfere no desempenho das ações é a falta de infra-estrutura física do Programa, pois não há uma sala específica para a gerência atuar.

O Programa não possui um mecanismo de monitoramento sobre o desempenho físico das ações com execução descentralizada. As informações relativas ao desempenho físico foram captadas tendo em vista o projeto original de sistema de informações elaborado pela empresa Logos Engenharia com o apoio da secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, no âmbito do Programa de Modernização Gerencial. Coordenação Geral de Tecnologia da Informação, do Ministério da Justiça - CGTI/MJ.

A capacitação do gerente do Programa ocorreu por meio de cursos oferecidos pela ENAP. Não há equipe no Programa, nem também nos níveis estadual e municipal.

O Programa não possui mecanismos de participação da sociedade e não avalia a satisfação dos usuários/beneficiários em relação à execução. Para conferir transparência, a gestão do Programa utiliza maciçamente a internet.

Gestão da Política na Área da Justiça

Resultados

O Programa Gestão da Política na Área da Justiça, contempla três ações. A ação "Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Cartórios do Brasil" está a cargo da Coordenação Geral de Planejamento Setorial do Ministério da Justiça. Esta Coordenação conta com um setor de acompanhamento e manutenção do Banco de Dados do Cadastro de Cartórios do Brasil, o qual vem se empenhando em manter, sistemática e permanentemente, a atualização do referido sistema, mediante consultas efetuadas aos cerca de 22.000 cartórios, aos 2.500 juízes das comarcas e aos corregedores dos 27 Tribunais de Justiça. Esta atualização é feita mediante correspondência via correio, tendo em vista a necessidade de se identificar a fonte da informação, todavia pretende-se ampliar o Sistema, permitindo-se uma autenticação eletrônica das informações, diretamente pelos responsáveis nos cartórios: registradores, tabeliães e oficiais.

De igual modo, o Ministério da Justiça vem se empenhando na aquisição sistemática de equipamentos modernos para dar maior velocidade às atualizações. A divulgação do cadastro de cartórios é feita pela internet, "home page" do Ministério da Justiça e edição anual da coletânea de programas e documentos do MJ, em CD.

As outras duas ações, "Aperfeiçoamento e Consolidação do Sistema de Cadastro da Legislação Brasileira" e "Cadastro da Legislação Brasileira", são de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Legislativos/MJ, cuja finalidade é manter o cadastro de todas as propostas legislativas editadas, bem como suas alterações, a fim de prestar informações a todos os órgãos públicos, privados e, em especial, ao cidadão. Visando a otimização e eficácia desse serviço foi contratada uma empresa, no final do exercício de 2000, com vigência prorrogada até maio de 2002, objetivando a informatização e automação dos serviços prestados.

Muito embora o sistema informatizado ainda esteja em fase de implantação, sendo que, até fevereiro de 2002, foram executados somente 50% dos serviços. A estimativa inicial de digitalização de 750.000 imagens já foi alcançada. O processo de licitação para contratação de nova empresa, visando dar continuidade à informatização do Cadastro da Legislação Brasileira, já está em andamento.

Este Sistema de Cadastro da Legislação Brasileira, apesar de estar em fase de implantação, já vem causando uma expectativa positiva nos usuários, em especial, nos operadores do direito, como por exemplo, Ministros do STF, STJ, órgãos jurídicos dos Estados, Presidência da República e até mesmo representantes de organismos internacionais, uma vez que facilitará a pesquisa sobre leis do nosso País.

Para 2003, no entanto, diante dos valores incluídos na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional, pelo Ministério da Justiça, podemos prever que a continuidade do desenvolvimento do Sistema de Cadastro da Legislação Brasileira, ficará extremamente prejudicada.

Como principais resultados pode-se destacar, então:

- Desenvolvimento e manutenção do Banco de Dados do Cadastro de Cartórios do Brasil;
- Implantação de sistema informatizado com o cadastro de todas as propostas legislativas editadas, bem como suas alterações.

Gerente:

Ivete Lund Viégas

Concepção O Programa nasce da necessidade de se manter atualizado e disponível para a sociedade o cadastro de cartórios no Brasil, bem como o cadastro da legislação Brasileira.

Este último, se torna imprescindível na medida em que presta informações a todos os órgãos públicos e privados, aos operadores do direito e, em especial, aos cidadãos de todo o Brasil sobre leis, decretos, resoluções, de 1808 até a presente data, atendendo ao público interno e externo (17 mil consultas/ano). O Programa, através de suas ações de Aperfeiçoamento e Consolidação do Sistema de Cadastro da Legislação Brasileira e Cadastro da Legislação Brasileira, também realiza a compilação de todos os pareceres emitidos nas duas Casas Legislativas, com vistas a se ter um mapeamento completo da origem das leis no nosso país.

O Programa e suas ações estão bem definidos, sendo a insuficiência de recursos orçamentários para o ano de 2003, provavelmente seu único problema.

A estratégia de implementação do Programa está adequada, pois trata-se apenas da necessidade de contratação de empresa especializada na área de informática, para o desenvolvimento e implantação de um sistema informatizado, tornando eficiente e eficaz o serviço prestado pelo Ministério da Justiça, no que se refere ao Cadastro de todas as leis existentes em nosso País. Esta estratégia é considerada a que melhor pode atender aos objetivos do Programa, uma vez que, o Ministério não dispõe de pessoal especializado e nem infra-estrutura adequada para a implantação do sistema.

Implementação Os recursos disponibilizados no período de 2000/2002, de uma forma geral, foram suficientes para a realização das ações planejadas, muito embora o exercício de 2002 tenha ficado um pouco aquém do esperado, tendo em vista a demora na realização de nova licitação para continuação dos serviços. No entanto, já visualizamos que não será possível implementar o sistema informatizado no próximo exercício, haja vista a necessidade de aquisição de equipamentos que tenham grande porte, uma vez que o recurso solicitado na proposta orçamentária para esta finalidade, não foi incluído no PL encaminhado pelo Ministério da Justiça ao Congresso Nacional.

Há que se dizer ainda que pelo Decreto nº 4.322 de 05/08/02, que publicou o PPA vigente, verifica-se que se o valor ali constante fosse liberado na íntegra, o sistema poderia ser implantado sem nenhum problema. No entanto, com a proposta apresentada para o exercício de 2003, isso se torna impossível.

Outro fator a se destacar é a inadequação da infra-estrutura e dos recursos materiais. O Ministério da Justiça ainda não dispõe de computadores com capacidade adequada para serem servidores do SISNORMA, que é o programa do Cadastro da Legislação Brasileira. Tais máquinas, bem como outros equipamentos necessários, deverão ser adquiridas pelo Ministério.

O esforço de capacitação da equipe gerencial vem sendo realizado através de cursos, reuniões, palestras, debates, e "workshop's", realizados na ENAP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e no âmbito do Ministério da Justiça. Esse esforço é proveitoso e importante para que os gerentes e assistentes possam desempenhar suas funções com a qualidade e o conhecimento necessários, visando o alcance dos resultados esperados com as ações de cada programa.

O programa não conta com parcerias de qualquer tipo na execução das tarefas.

Trata-se de um programa de gestão, cuja finalidade é a implantação de um sistema informatizado visando a eficiência e a eficácia do Cadastro da Legislação Brasileira e dos Cartórios do Brasil. O Programa, necessita somente da contratação de empresa de informática para o seu desenvolvimento e implantação, não havendo necessidade de parceiros.. Basta que sejam liberados os recursos solicitados, haja vista que depois de desenvolvido e implantado o sistema será mantido e operacionalizado pelos funcionários do setor.

Com relação à pesquisa de satisfação do usuário/beneficiário, ela também não é prevista por se tratar de um programa de gestão e de seu objetivo ser uma necessidade lógica e urgente para toda a sociedade, pois não é mais admissível, numa época em que a ciência se multiplica, que um órgão do Governo, que se dedica a manter o cadastro de toda a legislação brasileira, ainda se utilize de fichas para a guarda de informações.

Quanto à contribuição do modelo de gestão, pode-se dizer que ele foi bem concebido e é muito importante, pois facilita a identificação das ações pertinentes a cada Ministério/Órgão, sendo que cada unidade responsável pode melhor se planejar para o alcance dos objetivos. No entanto, de nada adianta a identificação do problema e de suas soluções, se os recursos solicitados, mesmo para projetos considerados estratégicos, sofrem cortes cada vez maiores, impossibilitando a consecução dos objetivos do programa.

Modernização da Polícia Federal

Resultados A variação do índice do indicador no período de 2000 a 2002 teve alcance abaixo do planejado devido a, principalmente, problemas de execução dos projetos Pro-Amazônia/Promotec e outros, relacionados com as construções/reformas empreendidas em diversas unidades.

Inicialmente a inexperiência do Departamento de Polícia Federal em conduzir um empreendimento da dimensão do Pró-Amazônia e Promotec, associado a problemas normais de adequação da estrutura de gerenciamento tanto do lado do DPF quanto do lado do fornecedor, bem como questões estruturais do Governo no que se refere à aprovação e liberação de recursos orçamentários/financeiros, conduziram a um atraso na execução.

No presente momento, a maioria das questões gerenciais estão solucionadas ou estão em vias de solução.

As maiores dificuldades atuais estão relacionadas com a aprovação dos recursos tanto orçamentários, reduzidos no ano de 2002 em 30% no que se refere ao planejamento inicial e acumulando uma defasagem cambial em torno dos US\$ 20 milhões, quanto financeiros, que sofreram um rigoroso controle durante todo esse período.

Foi solicitado um crédito suplementar à LOA de R\$ 60 milhões. No entanto, houve um corte de R\$ 40 milhões, prejudicando sobremaneira às ações previamente definidas. Da LOA, embora tenha ocorrido a disponibilização total, verificou-se a falta de limite de pagamento em torno de R\$ 30 milhões, valores estes inscritos em restos a pagar.

Apesar das dificuldades relatadas na questão anterior, no que se refere ao alcance dos índices previstos o que foi feito teve resultado significativo, principalmente no combate ao tráfico de drogas, que tem tido resultados recordes em todos os estados, e no combate a outras modalidades de crimes. A evidência do aumento do desempenho da Polícia Federal e dos resultados para a sociedade torna-se notória a partir da observação dos noticiários divulgados pela mídia. Como exemplo, pode-se citar a apreensão recente de 210 aeronaves irregulares, muitas delas utilizadas por narcotraficantes na região amazônica, e a apreensão de mil toneladas de maconha em cooperação com a polícia paraguaia.

Outros resultados a serem destacados são a aquisição de quatro helicópteros, proporcionando maior rapidez nos deslocamentos, na execução de operações simultâneas e um aumento na quantidade de operações policiais dos grupos táticos da Polícia Federal; construção do Complexo Policial da Superintendência Regional do DPF em SP e a construção do edifício sede da Coordenação-Geral de Telemática - CGTI.

Dentre as questões que influenciam negativamente o desenvolvimento dos programas e, por conseguinte, a obtenção dos resultados colimados, duas merecem destaque: as constantes mudanças na alta administração dos órgãos governamentais e as restrições orçamentárias/financeiras. No primeiro caso, há de se criar a cultura de orientar o novo dirigente sobre as questões atinentes à condução dos programas sob sua alçada e no segundo, implementar um maior controle sobre os vários programas de modo a dedicar mais recursos àqueles que efetivamente, num quadro de escassez de recursos, promovam um maior ingresso de tributos ou diminua a sua evasão.

Gerente:
Paulo Torres

Com toda segurança, o maior impacto sobre o sucesso do Programa situa-se na aprovação dos recursos orçamentários solicitados e a sua liberação quando do período de execução.

Os limites estabelecidos pela SOF estão em nível de 50% dos solicitados, de acordo com o planejamento feito anteriormente e com as necessidades sociais de melhoria no desempenho das instituições voltadas à segurança pública.

As demais variáveis que impactaram negativamente o desempenho do Programa já estão plenamente sob controle, restando apenas a adequação orçamentária e financeira.

Durante o ano de 2002 muito foi feito em termos de execução para viabilizar a adequação do desempenho almejado. Projetos e especificações aguardam, engavetados, a liberação de recursos para serem executados imediatamente.

O prejuízo social pelo não cumprimento das metas de 2002 pode ser sentido a partir da análise das publicações diárias na mídia. A quantidade de jovens mortos, devido ao envolvimento com o tráfico de drogas, é tão alarmante a ponto de afetar a expectativa de vida média do cidadão do sexo masculino que vive nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. A não liberação dos recursos solicitados para o exercício de 2003, só aumentará esses prejuízos.

Não há necessidade de alterações nos índices planejados. O orçamento de 2003, contemplando o que foi solicitado, permitirá que os índices sejam perfeitamente alcançados.

Espera-se para 2003 a aquisição de embarcações para os Núcleos Especiais de Polícia Marítima - Nepom, com a qual obter-se-á consideravelmente a eficiência e eficácia nas atividades de prevenção e repressão aos crimes de competência do DPF praticados na área portuária, adjacências e no mar territorial brasileiro; implementação do Sistema Automatizado de Identificação de Impressões Digitais - AFIS, pelos projetos Pró-Amazônia/Promotec, proporcionando um marco na identificação criminal Brasil e a implementação da Gestão Estratégica do DPF, através da concepção do Plano de Metas e Programação Orçamentária do DPF em maior sintonia com o PPA.

.....

Em decorrência dos erros de estratégia político-administrativa de décadas passadas, observa-se como resultado nos dias atuais, o enfraquecimento das instituições de segurança, a institucionalização da corrupção e a abertura do País para a criminalidade internacional, transformando o Brasil em um País de fronteiras abertas.

Concepção

A Polícia Federal como unidade da administração direta do Governo Federal, responsável pelas atividades de Polícia Judiciária da União, coloca-se à frente dessa situação, apontando suas deficiências e vulnerabilidades e propondo soluções concretas e exequíveis que têm como base fundamental a vontade, lealdade e a competência, como forças motoras, por excelência, capazes de impulsionar a idéia de modernização e viabilizar a implementação das medidas adequadas.

Em decorrência da complexidade das atribuições constitucionais e da sua situação atual, a Polícia Federal tem enfrentado dificuldades extremas na execução de suas ações, convivendo com a escassez de recursos de toda ordem e conduzindo o País a uma condição de extrema vulnerabilidade.

Nesse particular, é fundamental a atuação permanente da Polícia Federal, em termos de vigilância e patrulhamento para a detecção, interceptação e combate aos ilícitos praticados ao longo de toda a faixa de fronteira, como: a retirada ilegal de madeira, a exterminação de animais silvestres, o contrabando de produtos agropecuários e de mineração, entrada e fixação ilegal de estrangeiros, internação de laboratórios de refino de drogas, tráfico de crianças, tráfico de entorpecentes, contrabando de armas, saída de veículos estrangeiros sem o devido recolhimento de multas e saída de veículos de brasileiros, furtados e roubados.

No entanto, essas atividades são executadas de forma precária nos pontos fixos, onde não há recursos suficientes sequer para abastecimento de viaturas e as equipes policiais, que se encontram há muito fixadas nesses locais, estão totalmente desmotivadas, e apresentado baixos índices de produtividade.

A solução apresentada, teve por objetivo a modernização e o reaparelhamento da Polícia Federal, a nível de recursos humanos, materiais, financeiros e organizacionais, capazes de garantir os meios necessários ao cumprimento integral da sua missão constitucional. Como diretriz principal definiu-se que essa solução deve estar baseada num tripé fundamental: do ponto de vista tecnológico, apoiada no desenvolvimento tecnológico internacional, de forma a equiparar a Polícia Federal com as forças policiais dos países desenvolvidos; do ponto de vista operacional, centrada na experiência, criatividade e lealdade de todo os servidores, assegurando a implantação das soluções propostas; do ponto de vista financeiro, suportada por recursos de fontes diversas na expectativa de não onerar os cofres da União.

Essa solução, denominada de Programa **Modernização da Polícia Federal**, incorpora várias ações e está inserido no direcionamento maior do Governo federal, modernizando as atividades da Polícia Federal e resgatando a sua capacitação para o desempenho das atribuições constitucionais, tendo como meta fim, o crescimento do desempenho da Polícia Federal ao término da implantação total do Programa em questão.

O Programa precisa ser melhorado nos seguintes aspectos:

O objetivo principal do programa é a modernização do DPF em termos de recursos materiais e humanos. Nesse programa se insere uma série de ações que vão desde a construção e reformas de unidades operacionais, até a capacitação dos servidores; passando pela aquisição de novos sistemas de comunicação e de informação, de equipamentos de informática, de meios de transportes adequados e demais equipamentos necessários ao aparelhamento da Polícia Federal.

Apesar das ações estarem voltadas para o reaparelhamento do órgão e para a capacitação do seu corpo funcional, o público-alvo dos benefícios advindos dessas ações será a sociedade em geral.

O público-alvo é toda a sociedade.

Algumas ações poderiam ser regionalizadas, tal como a instalação de um núcleo de policiamento marítimo em um porto qualquer. Todavia, considerando diversos fatores que definem as prioridades de instalação, numa primeira análise, todos os grandes portos serão contemplados com uma única ação. Assim, o conceito de regionalização não se aplica neste momento, uma vez que, todo o território e toda a sociedade serão beneficiados.

As ações são pertinentes porque atuam exatamente nas questões que afetam a eficiência na prestação dos serviços da Polícia Federal.

A grandeza do Programa avizinha a suficiência, todavia, cada vez mais a Polícia Federal tem sido instada a desenvolver ações que não abrangiam o seu escopo de atividades. Por exemplo pode-se citar: crimes ambientais, crimes cibernéticos, roubo de cargas, sequestros, e a crescente demanda pelo combate a ações terroristas.

Assim, existe espaço para ampliação do Programa, contemplando ações que inicialmente não foram previstas, devido a sua inexistência ou a sua pouca significância quando da concepção do Programa.

As metas físicas foram ajustadas aos recursos disponibilizados. Esses recursos têm sido regularmente restringidos, comprometendo as metas ajustadas.

Os indicadores podem ser melhorados na próxima revisão do PPA.

Basicamente, as fontes de financiamento do programa são externas. Desta forma, em tese, não há restrição para a sua utilização. A parte que corresponde as fontes internas (tesouro e arrecadação própria) tem sofrido diversos contingenciamentos, comprometendo o desempenho da implementação.

Com relação a participação de outros produtos na implementação do Programa, pode ser citado o Projeto Promasp, que dentre as suas funções, cuida do controle das fronteiras, e que se reveste de grande importância para o alcance dos objetivos do Programa.

A estratégia de implementação precisa ser aperfeiçoada nos pontos descritos a seguir:

Plano de ação - As incertezas próprias da administração pública, no que se refere a liberação de recursos, a falta de adequado corpo gerencial e por vezes a incompreensão e o receio dos gestores responsáveis pelos órgãos públicos, comprometem a implementação dos programas. Um plano de ação neste sentido se faz necessário.

Plano de avaliação - A avaliação dos programas precisa ser aperfeiçoada e introduzida nas organizações governamentais. Precisam ser tratadas como parte das ações e não como atividades acessórias ou meramente formais para o atendimento de prazos estabelecidos por outra entidade.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência - O conceito de gerência por programas ainda não foi assimilado no âmbito das instituições governamentais.

Forma de repasse dos recursos - Existem muitos intervenientes no repasse dos recursos. Seria mais viável se houvesse a possibilidade de que o repasse fosse planejado para períodos mais longos e o executor atuasse diretamente no tesouro para a liberação dos recursos.

Outros - Um fato que merece ser destacado é a dificuldade de obtenção de licenças de importação para bens a serem adquiridos para a implementação do Programa. Os órgãos do Governo, em várias oportunidades, parecem trabalhar uns contra os outros, perdendo-se o foco de que todos eles deveriam trabalhar para a sociedade. Os programas baseados em importação devem ser tratados de forma que os procedimentos burocráticos não venham a prejudicar a implementação, muitas vezes causando prejuízos financeiros diretos e indiretos pela não implementação no prazo planejado.

Um dos aspectos que mais contribuíram para a estratégia de implementação no período, foi a classificação do programa como estratégico. Merece destaque, também, a melhora substancial no relacionamento com outros Órgãos Federais e Ministério da Defesa, o que proporcionou muita agilidade aos processos de implementação do Programa.

Implementação

O planejamento financeiro para execução do programa foi executado no ano de 2000 a partir de um cronograma físico e financeiro aprovado pela Comissão de Controle e Gestão Fiscal - CCF.

Nos anos de 2000 e 2001, foram aprovados orçamentos compatíveis com o planejado. No ano de 2002 e na proposta orçamentária para 2003, entretanto, não foram contempladas dotações orçamentárias suficientes para cumprir o planejado. Acrescente-se as diferenças cambiais dos anos 2000, 2001 e 2002, e temos, então, um quadro de descompasso entre o planejado e o realizado.

Não obstante, houve nesse período um esforço de todas as áreas envolvidas para manter, no mínimo a liberação de todo o recurso que havia sido orçado. Nesse contexto de restrição orçamentária e financeira, algumas ações foram implementadas, apresentando notáveis resultados.

Há de se considerar que foram solicitadas dotações orçamentárias para o ano de 2003 no montante necessário para colocar o projeto dentro do cronograma inicialmente previsto. Desta forma, em face do limite proposto pela SOF, a solicitação de orçamento apresentada pelo DPF excede em cerca de 50% esse limite.

Em não sendo restabelecido o cronograma físico e financeiro previsto, há de se pensar num alongamento do prazo de execução do programa, suscitando, assim, uma nova renegociação com os bancos estrangeiros que financiam grande parte do Programa **Modernização da Polícia Federal**.

Os custos financeiros do serviço da dívida externa e custos sociais e políticos, pela não implementação da necessária modernização objeto do Programa, comprometem definitivamente a eficiência do Programa e a eficácia das ações do DPF.

Dentre as muitas variáveis que influem no bom desempenho da implementação de um programa, a capacitação da equipe gerencial é uma das de maior destaque. É fato conhecido que o Governo Federal se ressentia da falta de bons gerentes e principalmente da rotatividade destes, que acabam por gerar alguns atrasos. No âmbito do DPF não foi diferente.

O quantitativo de pessoas identificado atualmente como necessário para gerenciar e monitorar o Programa seria de quatro pessoas, assim distribuídas: o gerente para receber as informações, consolidá-las e orientar os demais integrantes da equipe; um responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária e financeira; outra para o acompanhamento das ações e dos produtos gerados e uma última para a avaliação dos resultados, em função destas ações e destes produtos. Com o quantitativo ideal seria possível a definição da organização do Programa, mediante o estabelecimento de papéis, responsabilidades e relacionamentos. E, sobretudo, a formação, motivação e capacitação de equipes, definindo as informações que necessitariam ser produzidas e distribuídas – a quem, quando e como.

Apesar do esforço feito para a capacitação da atual equipe gerencial, com a oferta de diversos eventos (cursos, palestras, simpósios), permanece a falta de efetivo para o gerenciamento adequado dos programas. Em alguns casos, não

existe dentro da organização uma cultura voltada para o gerenciamento e até mesmo, algumas vezes, realizam-se ações que contrariam os bons princípios de gerência.

É importante também resolver a questão da dicotomia existente entre as áreas de planejamento e orçamento no âmbito do próprio Ministério do Planejamento e que, inevitavelmente, transcendendo seus muros, vem a afetar os demais órgãos da administração pública federal.

Como principais parceiros, pode-se destacar a CCSivam, órgão implementador do projeto Sivam e a SecomSipam, órgão responsável pela implementação do Sipam. Existe uma natural convergência de objetivos na implementação do Projeto Sivam e no Programa de **Modernização da Polícia Federal**, sendo a região da Amazônia Legal, foco comum da atenção dos dois programas.

As parcerias com entidades governamentais com personalidade jurídica de direito privado, tal como Petrobrás, e com entidades eminentemente privadas, ainda se ressentem de adequado arcabouço jurídico. Nesse período, algumas iniciativas tiveram que ser abortadas pela consultoria jurídica do DPF por não haver, ainda, respaldo legal para tal parceria. Há o entendimento errôneo de que se deve fazer licitação para celebrar uma parceria, tal como um convênio com a Petrobrás.

Ainda quanto ao aspecto das parcerias e seu relacionamento com outros programas do Plano Plurianual, a experiência adquirida na implementação do Projeto Sivam foi, sempre que solicitada, passada sem restrições, pelos representantes do Comando da Aeronáutica (CCSivam) ao pessoal do DPF e em muitos casos, solucionando grandes problemas. A interligação entre os dois programas é necessária e fundamental para o bom desempenho do combate a ilícitos na região amazônica.

Há de se considerar que além dessa parceria, muito se fez com a colaboração das outras forças militares e de outros órgãos federais tais como Ibama, Funai e Senasp. Dentre as várias iniciativas, o incentivo às parcerias é, sem dúvida, uma das mais relevantes, pois permite a otimização da aplicação dos recursos federais, devendo ser incentivada e aperfeiçoada no que diz respeito a legislação vigente.

Com relação a participação da sociedade no Programa, esta é, sempre que solicitada e necessária, correspondida em sua plenitude. A necessidade pela melhoria das ações de segurança pública é um fato público e notório. Muitos imóveis têm sido colocados à disposição do DPF para a instalação de unidades ao longo de todo o território nacional. Entidades públicas federais, estaduais e municipais, assim como entidades privadas no que lhes compete ou é permitido colaborar, tem se mobilizado para formar parcerias com o DPF na solução de diversos problemas.

O Programa ainda não teve definido um mecanismo de avaliação da satisfação de seus usuários de forma direta ou sistematizada, entretanto o engajamento da sociedade nas ações do Programa, quando aplicável, denota a satisfação dos mesmos com a sua implementação.

Em futuro próximo, estará em funcionamento uma série de serviços que permitirão um melhor conhecimento da satisfação da sociedade.

Quanto à contribuição do modelo de gestão por programas, este parece ser uma das ferramentas mais eficazes para a ação governamental. O espírito de co-participação nas ações dos diversos programas incentiva a parceria que, como dito acima, otimiza a aplicação dos recursos públicos, sempre escassos em face das atuais necessidades. Não obstante, o processo de mudança de

uma forma de gestão para outra é de difícil assimilação. Há de se ter perseverança até que se chegue ao objetivo estabelecido. Um elo fraco nessa cadeia é o baixo ou nenhum envolvimento do dirigente máximo das instituições governamentais.

O apoio esperado pelos gerentes/equipe gerencial imbuídos do valor do programa pode ser contrastado por reações desanimadoras que se manifestam de modo diferente em cada momento de sua execução, exigindo diferentes tipos de comunicação. Nos momentos iniciais, a reação é de incredulidade. No momento seguinte, cristalizam-se e manifestam-se resistências sob as mais variadas formas, indo do desinteresse e da indiferença à mudança.

O reconhecimento do Programa por partes das pessoas, contribui poderosamente para validá-lo e estimula a continuidade de suas ações. O suprimento desta necessidade ainda não foi atingido, entretanto há um trabalho em elaboração de uma proposta para melhor adequar a solicitação de recursos aos prazos exigidos pelo Governo Federal, para que de uma forma generalizada, os dirigentes das Unidades, através da pessoa responsável pela tradução do planejamento em termos financeiros, possa entender a sistemática de sua contribuição e responsabilidade junto ao planejamento global do órgão e dar sua parcela de contribuição.

A gestão dos órgãos governamentais necessita ser monitorada no aspecto da eficácia. Os principais gestores precisam ser cobrados regularmente de forma direta e não por meio de seus representantes que, via de regra, não têm o poder de influenciar nos rumos das instituições.

Paz nas Escolas

O Programa **Paz Nas Escolas** visa reduzir a violência entre jovens e adolescentes nas escolas do País. **Resultados**

O Programa ainda não conta com dados disponíveis para apuração da variação do índice de violência nas escolas. Na criação do programa estabeleceu-se que a melhor, mais confiável e sistemática fonte de dados para o acompanhamento da evolução do índice seria o Censo Escolar que é realizado pelo MEC anualmente. Mas, no entendimento daquela instituição o problema da violência entre os jovens, mesmo que envolva as escolas, não é um problema da escola e assim não seria adequado inserir no Censo Escolar questões referentes à violência.

Como não existe uma fonte alternativa, o Programa permanece sem dados para compor uma linha de base e medir periodicamente a variação do indicador.

Nas ações localizadas do Programa, as avaliações feitas em cada projeto denotam eficácia das metodologias aplicadas e significativo impacto sobre o número de ocorrências locais na percepção dos usuários. Porém, desenvolver uma metodologia específica para o Programa, de coleta de dados, sistematização, análise e comparação – demanda recursos materiais e humanos que o programa não tem e mesmo que tivesse, seria desperdício, uma vez que já existe o instrumento do Censo Escolar.

Apesar da carência de informações para acompanhar as variações do indicador, o Programa foi até o momento, muito bem sucedido no desenvolvimento de metodologias inovadoras eficientes e na construção de uma proposta de política pública consistente para redução efetiva do problema da violência entre os jovens, especialmente nas escolas. O mais importante resultado apresentado por este Programa, desde sua criação em 2000, é o conjunto de metodologias que foram identificadas, desenvolvidas, testadas e avaliadas, que estão hoje disponíveis e permitem-nos afirmar que temos uma proposta de política pública para a prevenção e redução do problema da violência nas escolas. São metodologias para capacitação de educadores, de policiais, para formação de grêmios nas escolas, de mediação de conflitos, de mobilização social em torno da escola, de estímulo ao protagonismo juvenil e a construção de pactos de convívio no ambiente escolar e de integração família-escola.

Um importante indicador do acerto metodológico e estratégico do programa é o resultado da recente pesquisa da Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA-USP) encomendada pelo Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), na qual o Programa **Paz nas Escolas** aparece como a ação do governo mais lembrada como forma inibidora da violência. Isso também demonstra o acerto quanto à estratégia de implementação em parceria com as entidades da sociedade civil, que formam uma grande rede de atores com excepcional capacidade multiplicadora.

Em novembro de 2002, foi realizada a oficina "Metodologias do Programa **Paz nas Escolas** para Capacitação de Polícias e Guardas Municipais no Contexto dos Direitos Humanos", que permitiu analisar e avaliar as diferentes experiências e construir um termo de referência para orientar a atuação do Programa nesta ação específica.

Gerente:

Denise Maria Fonseca Paiva

Juntamente com as metodologias foram desenvolvidos, reproduzidos e distribuídos, para escolas e entidades, um conjunto de materiais para disseminação de soluções e de informações para a construção de uma cultura de paz nas escolas. São fitas, CDs, livros, jornais, cartilhas, e folderes. Foram distribuídos mais de 50 mil unidades de materiais que disponibilizam metodologias de mediação de conflitos, de formação de grêmios estudantis, de protagonismo juvenil e instrumentos para ações de prevenção da violência nas escolas. Destacam-se o *kit* Geração da Paz – 15 videoclips e manual de orientação em linguagem adequadas aos jovens para reflexão sobre a violência e o *kit* Ética e Cidadania no Convívio Escolar – duas fitas de vídeo e dois livros para subsidiar a implementação dos parâmetros transversais de ética e cidadania nas escolas.

Embora por limitação de recursos e por carência de metodologias adequadas tenha-se optado por privilegiar o desenvolvimento de metodologias inovadoras, foi possível o apoio, em 2002, a 47 projetos, atingindo, aproximadamente, oitocentas escolas, 6 mil professores, 10 mil policiais e 70 mil estudantes, principalmente com ações de capacitação e de estímulo ao protagonismo juvenil. A estes números somam-se um contingente expressivo de pais, lideranças comunitárias e autoridades envolvidas em atividades do Programa, não precisamente quantificadas. Deve-se destacar que devido à forma de atuação adotada pelo Programa que privilegia a formação de multiplicadores, o apoio a ações replicáveis e também a estratégias de divulgação principalmente pela distribuição de materiais auto-instrucionais e da internet, a atuação direta do Programa tem uma capacidade multiplicadora que só seria possível dimensionar com um grande esforço de monitoramento.

Como o Programa não contou com o instrumento necessário de coleta e sistematização das informações referentes à violência nas escolas, para acompanhar a evolução do seu indicador – a avaliação dos impactos negativos ou positivos da sua ação fica prejudicada. Mas avaliações qualitativas feitas junto ao público-alvo na maioria dos nossos projetos demonstraram um alto grau de aprovação. Estudantes, educadores, policiais e lideranças locais em grande maioria aprovam as ações de que participam e sempre demandam a continuidade das mesmas.

Quanto à execução financeira podemos dizer que o Programa teve um desempenho ótimo na aplicação dos recursos dos seus três orçamentos. Nos anos de 2000 e 2001, aplicou a totalidade dos recursos disponíveis que corresponderam a praticamente 100% dos orçamentos. Quanto à aplicação dos recursos, em 2002, o Programa teve um excelente desempenho, tendo inclusive recebido crédito suplementar de 8%.

Assim, considerando os fatores explicitados e a avaliação do Programa, realizada por uma equipe de especialistas externos durante o primeiro semestre de 2002, que concluiu que este "vem cumprindo com seus objetivos em escala considerável", existe um impacto positivo sobre o público-alvo muito próximo do máximo possível, levando-se em conta os limites impostos pelas carências de recursos estruturais, humanos e financeiros. Porém, em face da evolução e das dimensões que o problema da violência nas escolas atingiu, conforme recentes pesquisas da UNESCO e da UNICEF, há necessidade de ações em muito maior escala para alcançar um impacto relevante sobre o fenômeno.

Em 2003, o Programa planeja: 1) contar com o instrumento do Censo Escolar para medir e acompanhar a evolução do fenômeno da violência nas escolas; 2) integrar as suas ações com as demais no âmbito da Subsecretaria da Criança e do Adolescente; 3) articular ações com os Ministérios da Educação, da Saúde, dos

Esportes e com organismos internacionais e 4) preparar o Programa com informações, parâmetros, critérios e sistematização metodológica suficientes para atuar efetivamente como política pública de prevenção da violência nas escolas.

.....

A violência nas escolas é hoje um fenômeno que entrou inexoravelmente na agenda política da nação, após ficar relegado à uma situação invisível por muito tempo. Trata-se de uma questão multicausal e complexa que demanda ainda análises e estudos mais aprofundados. A miséria, o desemprego, as desigualdades sociais, a falta de oportunidades para os jovens, bem como a presença insuficiente ou inadequada do Estado, na forma de políticas públicas ou por meio do seu aparato da segurança pública, fazem aumentar e recrudescer as manifestações de violência no país. Entretanto, não se trata de um fenômeno circunscrito a fatores estruturais de ordem sócio-econômica. Assim, a violência deve ser entendida no âmbito cultural e psicossocial dos indivíduos, dos grupos e da sociedade. Segundo estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Brasil perde por ano, como consequência dos atos de violência cometidos dentro e fora da escola, o equivalente a 10,5% de seu Produto Interno Bruto (PIB), somando os custos tangíveis e intangíveis. Levando em consideração que muitos atos de violência ocorrem dentro do ambiente escolar, o custo para as escolas é também significativo. Ademais, a violação dos direitos humanos nas escolas tem uma relação direta com o aumento da evasão escolar. Nesse caso, os custos/consequências podem ser ainda maiores devido, por um lado, à perda de produtividade futura dos alunos vítimas dos atos de violência e, por outro, ao comprometimento de sua formação cidadã.

Concepção

Diversos estudos, matérias veiculadas pela mídia e dados estatísticos têm demonstrado os níveis de envolvimento dos adolescentes, tanto como vítimas quanto como responsáveis pela violência dentro e fora das escolas. A taxa de mortalidade entre jovens, causada pela violência, vem aumentando no Brasil. Atualmente, o Brasil tem a segunda maior taxa de homicídios por região no mundo, sendo menor apenas do que a da Colômbia.

Esta avaliação do problema foi redigida na criação deste Programa em 1999 e infelizmente continua atual conforme pesquisas recentes demonstram.

O “Mapa da Violência III - Waiselfisz, J. (org.). Mapa da violência III. Os jovens do Brasil. Juventude, violência e cidadania. Brasília, UNESCO/Instituto Ayrton Senna/Ministério da Justiça – SEDH, 2002” – observa que, em 2000, cerca de 70,3% das mortes de indivíduos na faixa etária entre quinze e 24 anos resultaram de causas externas (acidentes viários, homicídios, suicídios etc) sendo que 39% de assassinatos, enquanto para o todo da população as mortes externas representam apenas 12,2% do total de mortes. Esse número corrobora dados levantados pelo IBGE no Programa Censo 2000 que apontam os jovens como as principais vítimas da violência no Brasil.

Pesquisa divulgada em 2002 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), denominada "A Voz dos Adolescentes", aponta que o Brasil tem hoje cerca de 21 milhões de adolescentes, sendo que 87% deles consideram o País violento e 47%, quase dez milhões, acreditam que precisam de mais segurança para ter uma vida normal.

Outra pesquisa "Violências nas Escolas" de Miriam Abramovay e Maria das Graças Rua publicada em 2002 pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e a UNESCO revelou que em 2001 – 61% das escolas brasileiras apresentavam um ambiente inseguro.

Uma constatação muito interessante desse estudo da UNICEF é que por um lado 21% dos jovens entrevistados acreditam que os estudos são fundamentais para a realização de seus sonhos e 93% dos adolescentes entrevistados acreditam que a escola é uma das instituições mais importantes para a sociedade, por outro, aproximadamente 52% entendem que escola não é um espaço agradável e seguro.

Outra constatação importante da pesquisa UNICEF é uma contradição reveladora: ao mesmo tempo em que acham que a violência, especialmente aquela relacionada às drogas (cerca de 14% dos entrevistados afirmam já terem utilizado algum tipo de droga), é um dos motivos que os tem levado a abandonar a escola, esses mesmos adolescentes acreditam que a educação é uma das ações mais importantes no sentido de reduzir a violência. Essa contradição aponta para a necessidade de se criar um ambiente e uma cultura de paz nas escolas para, no mínimo, romper com o círculo vicioso.

Essas pesquisas e estudos não demonstram transformações importantes nas características da violência entre os jovens e nas escolas, porém demonstram claramente a magnitude que o problema atingiu, e pior, que vem aumentando. Conforme o "Mapa da Violência III", já citado, que constatou que o número de homicídios dos quais são vítimas indivíduos jovens tem aumentado em média 9% ao ano no Brasil, aumento bem mais acentuado do que aquele verificado em relação à sociedade como um todo.

O impacto da violência afeta diretamente a capacidade de aprendizagem dos alunos e a construção de sua cidadania. A escola representa um espaço privilegiado de socialização e, dependendo dos comportamentos promovidos pode ser constituída com base em relações defensivas ou propositivas. É na promoção de mecanismos propositivos, como o diálogo e a participação, que as relações sociais deverão estar apoiadas para o desenvolvimento psicossocial e humano das crianças e jovens. A potencialidade da escola como instrumento democratizador, socializador e impulsionador da melhoria das condições de vida é amplamente reconhecida. Atualmente, a escola pública está presente em todo o país e aquelas que apresentam a qualidade desejada constituem-se em referências para as famílias e comunidades quando projetam o futuro de seus filhos. A escola é, em muitos sentidos, a porta privilegiada para a cidadania e para a construção da paz.

Embora muitas das causas da violência estejam fora da escola, o seu reflexo no meio escolar representa ameaça a um dos pilares fundamentais da formação das crianças e dos jovens, o da educação. Neste sentido, a mobilização de toda a sociedade é de suma importância para a reversão deste quadro de violência. O Programa **Paz nas Escolas** tem por objetivo alavancar iniciativas voltadas para a redução da violência nas escolas e a construção de uma cultura de paz, imprescindíveis à realização de uma sociedade cidadã e democrática. Sendo que o Programa não tem capacidade de ação sobre todas as causas sociais da violência que transcendem os muros das escolas. Estrategicamente, suas ações não visam atacar as causas sociais da violência diretamente, mas sim construir, através do estímulo ao protagonismo juvenil, à mobilização social, à capacitação de educadores e policiais, entre outras formas, uma cultura de paz nas escolas. Ambientes escolares democráticos, com participação ativa de todos os atores da comunidade escolar, principalmente os estudantes, onde vigore o respeito aos direitos humanos e haja liberdade para o pleno exercício da cidadania, são muito menos propensos e vulneráveis à violência interna ou externa.

Por ser um Programa novo, não se registrando mudanças qualitativas no fenômeno da violência e com as boas avaliações recebidas dos usuários só há necessidade de atualização das metas físicas. Conforme os estudos e pesquisas citados, a violência entre os jovens em geral e nas escolas em particular, atingiu patamares inaceitáveis e mantém uma tendência de aumento.

No conjunto das ações do Programa, são desenvolvidos produtos auxiliares que não estão expressos no PPA 2000-03, mas contribuem muito para os objetivos do Programa. São materiais de divulgação, tais como livros, cartilhas, manuais, fitas de vídeo, cds, cartazes etc, que veiculam informações, instruções e metodologias para a disseminação da cultura de paz; a manutenção de um *site* na internet, para disseminação das ações e metodologias do Programa; e a promoção de eventos de intercâmbio e avaliação como instrumento para a consolidação de redes e difusão de metodologias. Estes produtos constituem instrumentos importantes, especialmente para este Programa, que opera sempre através de parcerias locais.

O Programa precisa desenvolver e implementar um sistema regular de controle e acompanhamento do desempenho.

O recurso a convênios com entidades do terceiro setor e, sempre que possível, com a interveniência de algum setor do governo local, tem vantagens que afetam muito positivamente o desempenho das ações: projetos mais bem adaptados à realidade local; execução ágil, dinâmica e flexível, característica do terceiro setor; maior capacidade de mobilização de organizações não-governamentais e apoio do poder público local no acompanhamento das ações. Estas vantagens repercutiram muito positivamente na qualidade dos projetos apoiados e no cumprimento das metas contratadas com os parceiros. As dificuldades peculiares desta estratégia são aquelas que decorrem da operação com grande diversidade de projetos e das exigências e procedimentos para a efetivação de convênios e no excesso de detalhes dos quesitos para prestação de contas.

O aspecto desta estratégia de implementação que mais contribuiu para a obtenção dos resultados do Programa foi a execução em parceria com organizações da sociedade civil acolhendo as propostas de iniciativas da sociedade. Esta estratégia permitiu identificar, desenvolver e disseminar um conjunto de metodologias inovadoras para a capacitação de educadores e de policiais, para a mobilização social e para o estímulo ao protagonismo juvenil, que antes não existiam ou eram conhecidas apenas localmente.

.....

O Programa obteve, no período avaliado, uma excelente execução física e financeira, conforme os Relatórios do Sigplan, nos anos de 2000 e 2001 os índices de Realizado alcançaram 83,16% e 82,51% do Previsto, respectivamente. Deve-se considerar que nem todos os recursos previstos foram disponibilizados. Nesses dois anos, o Programa aplicou 100% dos recursos disponíveis. Em 2002, de acordo com o Relatório de Financiamento do Sigplan, atualizado até 1/11/2002, o Programa já empenhou 84,4% dos recursos previstos. Em 2002, o Programa contou com seu orçamento total, acrescido de um crédito suplementar de 8%, tendo aplicado integralmente os recursos disponíveis. Comparando-se o previsto no PPA 2000-2003 com os recursos efetivamente aportados, observa-se um incremento substancial do orçamento do Programa – de aproximadamente 50% até 2002. Este fato deve-se à inclusão do Programa no Plano Nacional de Segurança Pública a partir de 2001.

Implementação

No PLOA 2003 constata-se redução significativa dos recursos destinados ao Programa. Foram muito positivas as conseqüências para o Programa do aumento de recursos efetivamente recebidos frente ao inicialmente planejado no PPA

2000-2003. Quase que integralmente aplicados, estes recursos permitiram a pesquisa, a identificação, o desenvolvimento e a consolidação de metodologias de prevenção da violência nas escolas. Porém, frente à amplitude que o fenômeno da violência nas escolas assumiu e ao seu crescimento constante, como constata diversas pesquisas recentes (UNICEF, UNESCO), é necessário um aporte muito maior de recursos ao Programa.

Quanto às metas físicas, o desempenho também foi ótimo. Embora algumas metas tenham oscilado significativamente abaixo ou acima do previsto devido à grande diversidade e variabilidade de fatores que intervêm no problema. A relação orçamento/metras físicas foi adequada.

Algumas dificuldades enfrentadas pelo Programa:

- 1) a permanente carência de infra-estrutura, especialmente de equipamentos de informática, em qualidade e quantidade suficientes.
- 2) recursos humanos inadequados. A falta de opções para compor uma equipe em quantidade e qualidade suficientes para atender aos compromissos do Programa causa prejuízos em áreas de investimento gerencial, tais como planejamento, monitoramento, avaliação, articulação, etc, que a médio prazo refletem negativamente nos resultados
- 3) a excessiva lentidão do processo de convênio impacta negativamente a atuação do Programa. Em 2002, somou-se a incompreensão de setores responsáveis pela análise jurídica dos processos quanto à especificidade das ações do Programa e à importância da continuidade dos seus projetos. A combinação do excesso de detalhismos legais com a lentidão burocrática da tramitação dos processos impede ou dificulta o acompanhamento dos projetos e das parcerias, ocupando demasiadamente a gerência que direciona grande parte dos seus recursos para atenção ao processo de contratações e convênios em detrimento de atividades fins.

Contribuíram positivamente para o bom desempenho do Programa:

- 1) o fluxo de recursos financeiros compatível com a necessidade de implementação possibilitou adiantar ações que só seriam concretizadas no final do exercício;
- 2) a alteração da ação de capacitação de policiais para capacitação de policiais e agentes de direitos humanos facilitou a aplicação de metodologias mais adequadas ao propósito do programa, para construir uma nova relação polícia escola e integrar as policias e demais agentes de direitos humanos; e
- 3) a opção do programa pela execução descentralizada revelou-se um acerto inequívoco, que afeta muito positivamente o desempenho das ações: projetos muito bem adaptados à realidade local, as entidades conhecem as reais necessidades locais e as estratégias de implementação que melhor se adaptam à cultura local; execução ágil, dinâmica e flexível, característica do terceiro setor; capacidade de mobilização da ONGs; e contar com o poder público local para apoio e acompanhamento das ações.

Os bons resultados poderiam ter sido ainda melhores se o Programa contasse com estrutura de pessoal suficiente para monitorar permanentemente as ações, avaliar periodicamente a satisfação dos usuários e agilizar a execução no âmbito da gerência.

Quanto às ações multissetoriais do Programa com o MEC, o seu desempenho, em relação à execução física, foi sempre acima da meta prevista e a execução financeira esteve apenas um pouco abaixo das demais ações do Programa. Portanto, as dificuldades inerentes a este tipo de ação não tiveram impacto significativo sobre os resultados. A instituição de programas multissetoriais é uma excelente idéia para potencializar e racionalizar a ação governamental, mas carece de uma forma adequada para operar e de monitoramento externo permanente. É necessário que: 1) a definição clara do papel e das responsabilidades de cada uma das partes na ação; 2) o estabelecimento de uma agenda, ou protocolo, pelas partes ou alguma instância com autoridade sobre os programas; e 3) o monitoramento permanente de instância legítima.

O monitoramento da execução física das ações do Programa é realizado através de relatórios periódicos, de contatos telefônicos constantes e de visitas de técnicos a eventos especiais. Este modo de operar tem atendido parcialmente as necessidades, entretanto, necessita-se desenvolver um modo estruturado e sistemático de monitorar, que não existe ainda em virtude da falta de estrutura de pessoal e de recursos financeiros. Seria menos oneroso e mais eficaz se houvesse um sistema de monitoramento único e permanente para todos os programas do Departamento da Criança e do Adolescente e não para cada programa isoladamente.

O desempenho dos parceiros do Programa tem sido muito bom. As metas foram atingidas em praticamente 100% dos projetos e a qualidade das ações sempre foram muito bem avaliadas pelos beneficiários. Os maiores ganhos com as parcerias são a agilidade, a flexibilidade de execução, a criatividade e a adaptabilidade local das soluções metodológicas encontradas para os objetivos dos projetos. As dificuldades do trabalho em parceria são referentes à seleção das entidades, ao acompanhamento da execução e à garantia de homogeneidade das ações. Estas dificuldades são superáveis com a busca de uma relação sempre mais orgânica com os parceiros, com monitoramento sistematizado e com capacitações periódicas.

As parcerias com entidades da sociedade civil tem sido o principal fator responsável pelo sucesso do Programa. Em 2002, o Programa está trabalhando em conjunto com a Secretaria Nacional Anti-Drogas – SENAD em um projeto na região metropolitana do Recife (PE). Esta é uma parceria informal, ainda não avaliada, mas da qual se esperam excelentes resultados. Com ações combinadas, projetos do Programa **Paz nas Escolas** e da SENAD atuam nas mesmas escolas em atividades complementares. A prevenção ao uso de drogas e da violência nas escolas tem especificidades que não se confundem. A violência nas escolas é um fenômeno amplo do qual o tráfico e o uso de drogas é uma parte. Dessa forma a ação complementar dos programas permite abordar o fenômeno da violência nas escolas em todas as suas expressões e agregar o conhecimento específico de prevenção do tráfico e do uso de drogas entre os jovens. Agindo juntos os programas contribuem para a qualidade das suas ações e potencializam os seus resultados.

Estão em articulação ações em parceria com os demais programas do Departamento da Criança e do Adolescente: 1) Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e 2) Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essas parcerias foram facilitadas com a incorporação do Programa **Paz nas Escolas** à estrutura do DCA. Outras parcerias interessantes estão em estudos com articulação do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência - PIAPS: 1) Programa de Saúde Mental, Ministério da Saúde (no âmbito do programa Saúde do Jovem); 2) Programa Direitos Humanos, Direito de Todos, projeto Serviço Civil Voluntário

do DPDH/SEDH/MJ; 3) Programa Educação e Segurança no Trânsito, Projeto Rumo à Escola, DENATRAN. Tais parcerias ainda não foram realizadas em virtude de dificuldades de interlocução institucional, que são superadas com iniciativas de integração como as desenvolvidas no âmbito do PIAPS e dos programas multissetoriais. Como a violência é um fenômeno multifacetado e complexo a confluência de ações complementares permitem intervenções mais amplas e eficazes.

A maioria das ações do Programa são executadas por organizações não-governamentais contratadas mediante convênio. Apenas as ações multissetoriais junto ao MEC são executadas por meio de Secretarias de Educação estaduais ou municipais. Isso permite, também, maior controle da sociedade, pela maior transparência de um processo com menor número de intermediários entre o Governo Federal e o beneficiário final, e pelo fato de que a instituição contratada estará prestando serviço à terceiros, ademais existe o interesse de governos locais que são mobilizados no acompanhamento e na avaliação das atividades desenvolvidas.

Os projetos apoiados pelo Programa aplicam avaliações quanto à qualidade, aos ganhos e à satisfação dos beneficiários referentes às suas atividades. A maioria absoluta destas avaliações é muito favorável e sempre demanda mais oportunidade de participação em ações do Programa. Dificuldades da própria equipe, especialmente a carência de técnicos na gerência, impediram o aperfeiçoamento deste sistema. Seria importante que independente das avaliações por projeto, fossem feitas consultas amostrais aos beneficiários do Programa sem diferenciação por projeto.

Proteção da Adoção Internacional

Em cumprimento a Convenção Haia de 1993, o Brasil tem sido demandado, interna e externamente, no acompanhamento de casos específicos, tanto de adoção quanto de sequestro de crianças, sejam elas brasileiras ou estrangeiras.

Em que pese o esforço internacional de impedir tanto o seqüestro quanto o tráfico e adoção irregulares, esforços tem sido envidados com o propósito de minimizar problemas que continuam existindo e que tendem, no futuro a serem equacionados.

Quando a SEDH fixou um objetivo para este Programa, não imaginou as dificuldades que surgiriam, em face, inclusive, da deficiência de pessoal especializado na área. Isto forçou a utilização de mão de obra temporária e, como consequência, uma enorme rotatividade, fato este que culminou com uma baixa produtividade, comprometendo, substancialmente, os resultados do Programa.

Ademais, a concepção do indicador acenava com a possibilidade de formalização de inúmeros acordos internacionais, bem como a cooperação das missões diplomáticas brasileiras no exterior, como forma de serem obtidos os dados que compõem sua base. Entretanto, estes acordos não foram formalizados até o momento.

Tendo em conta o período de análise do Programa, de somente um ano, e os escassos recursos disponíveis, o esforço foi concentrado na implementação do Módulo III do SIPIA, Sistema de Informações de Proteção da Infância e da Adolescência, que faz parte do Programa Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Desta forma, entre 2001 e 2002, o Módulo III do SIPIA, destinado a inclusão de informações sobre adoções nacionais e internacionais, esteve em processo de desenvolvimento.

Quanto ao cumprimento dos índices originariamente previstos, não foi possível analisá-los, principalmente, em função dos motivos já expostos de falta de pessoal especializado na área e da não formalização de acordos internacionais.

Os impactos sobre o público-alvo do Programa devem se tornar bem mais expressivos quando for introduzida uma estrutura sólida na Autoridade Central, forem uniformizados os conceitos e procedimentos, permitindo tanto a aferição quanto a padronização dos modelos de adoção.

A adesão do Brasil à Convenção de Haia, já mencionada, motivou o estabelecimento de um sistema de cooperação em matéria de adoção entre os Países Receptores e os Países de Origem, de modo a minimizar os abusos, a assegurar que os interesses da criança sejam prevaletentes no processo e a garantir o reconhecimento das adoções efetivadas sob a égide da Convenção. O Programa **Proteção da Adoção Internacional** nasceu da necessidade de estabelecer diretrizes para esta área no Brasil e permitir sua mensuração e acompanhamento permanente.

Quanto à adequação do objetivo ao problema, a partir da uniformização de conceitos e procedimentos e a total implantação do SIPIA, a Autoridade Central se afastaria da execução e assumiria o papel de agente formulador da política de adoção no País, ficando as CEJAS – então, em condições de atuar pró-ativamente. Somente assim, será possível estabelecer claramente a adequação do objetivo ao problema.

Resultados

Concepção

Gerente:

Marielle Maia Alves Ferreira

Desta forma, uma revisão analítica sobre a situação problema, projetando-se a situação desejada, é extremamente necessária, na nova concepção do programa para o PPA 2004-2007.

Um outro fator a se destacar, é que os indicadores não atendem as ações e resultados pré-estabelecidos no programa.

A estratégia de implementação precisa ser aperfeiçoada, dotando a gerência de estrutura e pessoal qualificado. Os mecanismos de controle social também precisam ser aprimorados, entretanto, acredita-se que, já com a introdução do Módulo III do SIPIA, certamente haverá instrumentos e informações capazes de proporcionar melhores resultado com a participação integrada tanto das instituições públicas quanto da sociedade civil. Sem a implementação de ferramentas que possibilitem a integração com o compartilhamento das informações, qualquer que seja a estratégia de implementação, os resultados estarão comprometidos.

Implementação

O Programa passou a existir em 2002. Em função dos escassos recursos disponíveis, o esforço de implementação foi concentrado na implementação e desenvolvimento do Módulo III do SIPIA, conforme citado anteriormente.

O esforço de capacitação da equipe gerencial praticamente foi inexistente. As dificuldades estruturais e escassez de mão-de-obra qualificada/especializada impediram que os objetivos do programa fossem alcançados, impondo à SEDH recorrer a pessoal de contratação temporária, culminando com alta taxa de rotatividade e baixa produtividade.

Quanto às parcerias, em face das dificuldades, ausência de mecanismos e infraestrutura para a formulação, controle e execução das tarefas afetas à Autoridade Central, não foi possível estabelecê-las, a despeito do grande interesse dos estados.

O Programa não possui mecanismos de participação da sociedade e não avalia a satisfação de seus usuários, no presente momento.

Com relação ao modelo de gestão, não há nada a se comentar.

Reconhecimento de Utilidade Pública

Resultados

No período de 2000 a 2002, conseguiu-se cumprir e superar todas as metas estabelecidas, esclarecendo que no primeiro ano, não foram lançados alguns dados no sistema, mas especificados nos relatórios de situação do Programa.

Os indicadores do ano de 2002 das ações de Cassação e Concessão do Título de Utilidade e Interesse Público foram reduzidos, respectivamente, de 100 para 37 cassações e de 1.000 para 333 concessões, apesar da sugestão contida no relatório final de 2001 de que se mantivessem os referidos índices, ou que se aumentassem os mesmos, caso houvesse aumento na dotação orçamentária.

Os índices foram bem planejados e contribuíram sobremaneira para evolução do programa e de todas as suas ações. Entretanto, com a redução dos índices nas ações citadas acima, as metas foram superadas em mais de 200%, sendo concedidos 1.052 Títulos de Utilidade Pública e Interesse Público e cassadas 67 entidades, até outubro 2002. O alcance dos índices inicialmente previstos seria perfeitamente possível.

O programa e suas respectivas ações impulsionaram o andamento dos processos, agilizando a análise dos mesmos, graças a reformulação da estrutura com contratação de pessoal, que, entretanto ainda não é suficiente, aquisição de equipamentos e mobiliário, atualização do sistema de informações, além das implantações do Protocolo e da Central de Atendimentos, que funciona junto com o atendimento ao Departamento de Estrangeiros/SNJ, deste Ministério.

Como principais realizações do programa podemos destacar:

- Melhora das instalações, do espaço físico e dos equipamentos de informática dos servidores, apesar do contingenciamento orçamentário deste programa;
- Aumento significativo da demanda e do número de processos protocolizados, mas com agilização nas análises dos processos, o que reduziu substancialmente a pendência de processos sem análise;
- Unificação do Sistema de Informações Processuais, o que possibilitou o acesso do público-alvo às informações acerca do andamento dos pedidos, bem como esclarecimentos sobre a legislação vigente por meio do site do Ministério da Justiça na Internet;
- Implantação da central de protocolo dos processos;
- Implantação da Central de Atendimento às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Entidades de Utilidade Pública Federal.

Em termos de resultados de legislação, podemos destacar a edição da Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, convertida na Lei nº 10.637, de 2002, em que em seu Art. 34, estabeleceu isenção fiscal para as Oscip que remuneram seus dirigentes; Portaria do Ministério da Fazenda, nº 256, de 15 de agosto de 2002, Art. 2º, IV, § 4º, estende às Oscip a possibilidade de cessão de bens apreendidos ou administrados pela Secretaria da Receita Federal; Lei nº 10.539, de 2002, Art. 4º, Parágrafo único, que permite a participação de servidores públicos na composição de conselhos de Oscip, vedada a percepção de remuneração ou subsídios a qualquer título; Decreto nº 4.507, de 2002, Art. 15, incisos II e III, Parágrafo único, incisos I a X, que dá permissão às Oscip para receber doações de bens móveis da União, considerados antieconômicos e irrecuperáveis.

Gerente:

Mozart Rodrigues da Silva

As principais dificuldades do Programa são o contingenciamento orçamentário e a não liberação de toda dotação dentro do período, o que dificulta muito a realização das metas.

A viabilidade de alcançarmos os índices originariamente previstos é altíssima, uma vez que durante os três primeiros anos conseguiu-se superá-las.

Apesar do contingenciamento orçamentário, os impactos sobre o público-alvo do Programa foram positivos, pois conseguiu-se alcançar todas as metas e atender este público com maior presteza, principalmente em função da dedicação e auto-estima dos servidores e estagiários, imbuídos na convicção de que o seu trabalho está tendo o retorno esperado.

Caso se confirme a liberação de toda a dotação orçamentária para 2003, o que não ocorreu nos últimos dois anos, será possível cumprir todas as metas estabelecidas. Entretanto, vale ressaltar que o valor apresentado para a proposta orçamentária de 2003, ainda encontra-se abaixo das necessidades reais do Programa, impossibilitando até mesmo a implantação de um sistema de pesquisa de satisfação do usuário. Os aumentos de limites orçamentários, solicitados para todas as ações do Programa, foram negados.

Concepção

O título de Utilidade Pública Federal é um meio de que o Governo se vale para apoiar as entidades privadas que prestem serviços necessários e desinteressados à coletividade, como assistência social, o atendimento médico, a pesquisa científica e a promoção da educação e da cultura, inclusive artísticas, em todo território nacional. Este título é requerido por organizações que buscam fazer atividades filantrópicas, e receber incentivos de recursos universais.

Já as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip, se destinam a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, também para todo o território nacional, com vistas a se tornarem habilitadas a fazer termos de parceria com os diversos níveis governamentais.

A criação das Oscip foi uma das prioridades do Conselho da Comunidade Solidária, e teve como principal objetivo o fortalecimento do Terceiro Setor, que constitui hoje uma orientação estratégica em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar pessoas e recursos necessários ao desenvolvimento social do País. No Terceiro Setor estão incluídas organizações que se dedicam à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social, à defesa dos direitos de grupos específicos da população, ao trabalho voluntário, à proteção ao meio ambiente, à concessão de microcrédito, dentre outros. Os termos da parceria que este setor fica autorizado a realizar representam um avanço no campo da prestação de serviço sem os defeitos das antigas concorrências.

A legislação vigente, relacionada á Utilidade Pública (Lei nº 91, de 1935 e o Decreto nº 50.517, de 1961), necessita de uma atualização para se tornar mais adequada às mudanças advindas das transformações socioeconômicas que ocorreram ao longo dos últimos anos, além da criação de uma Coordenação de Fiscalização destinada às entidades detentoras do Título de Utilidade Pública Federal. Esta coordenação é absolutamente necessária para averiguação de denúncias ou para constatação do não cumprimento de suas finalidades estatutárias, o que atualmente, não vem ocorrendo por falta de estrutura.

Alguns aspectos do Programa precisam ser melhorados, tais como:

Caracterização do público-alvo - O público-alvo é caracterizado como entidades, governamentais ou do Terceiro Setor, que prestam serviços de cunho social, no que tange à assistência social, ao atendimento médico, a pesquisa científica e a promoção da educação e da cultura, inclusive artística, em todo território nacional. O Terceiro Setor, se constitui hoje, em uma orientação estratégica em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar pessoas e recursos necessários ao desenvolvimento social do País.

Suficiência das ações - Quanto á suficiência das ações podemos destacar as seguintes medidas:

- Exclusão da ação "Renúncia fiscal concedida às entidades de Utilidade e Interesse Público (9512)", que é uma ação multisetorial da Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, que não tem dotação orçamentária;
- Inclusão da ação "Fiscalização das entidades detentoras do Título de Utilidade Pública Federal, Microfilmagem e Diversões Públicas";
- Aglutinação das ações "Implantação e Modernização do Sistema de Informações das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e das Entidades de Utilidade Pública" e "Implantação da Central de Atendimento às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e das Entidades de Utilidade Pública Federal";
- Implantação da ação de Classificação Indicativa de Diversões Públicas.
- Suficiência de metas físicas - Conforme mencionado no relatório de 2001, as metas físicas do Programa podem ser aumentadas, desde que se tenha uma maior dotação orçamentária.
- Adequação dos indicadores - Os indicadores podem continuar os mesmos determinados nos anos anteriores.

Com relação a outros produtos que contribuem para o objetivo do programa, mas que não estão no PPA, pode-se citar a ação Classificação Indicativa de Diversões Públicas que fazia parte do Programa Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, no PPA 2000, mas que foi retirada do Plano no ano de 2001.

É extremamente importante e imprescindível que esta ação seja incorporada a este Programa, pois ela atende a uma grande demanda por classificação pública de faixa etária e horários para diversões públicas como, cinema, vídeo, televisão, jogos eletrônicos, e RPG (jogos de interpretação).

A estratégia de implementação adotada precisa ser aperfeiçoada nos pontos abaixo:

Plano de ação - As metas, com relação ao índice final do PPA, devem ser inicialmente definidos e fiscalizados para não acontecer o que ocorreu neste Programa que não tem índice final pré- determinado.

Plano de avaliação - A sugestão é que sejam feitos relatórios semestrais, o que facilitaria o controle dos Gerentes e do próprio Ministério do Planejamento.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência - Entende-se que seria altamente positivo a criação da figura de um Gerente Geral, com função exclusiva de coordenar os três programas desta Secretaria, com autonomia para articular com outras unidades desta Pasta, além de conseguir parcerias com partes interessadas da sociedade e outros ministérios, visando sempre a focalização do público-alvo. Em várias reuniões e palestras sobre o assunto este comentário foi unânime. Esta sugestão surgiu em função dos Gerentes dos programas exercerem muitas outras atividades, dentro do Ministério que não a gerência exclusiva do Programa, o que, sem dúvida, acarreta um não comprometimento total com o mesmo, além da sobrecarga de trabalho.

Um dos aspectos que mais contribuíram para a estratégia de implantação do Programa foram as inúmeras reuniões com os coordenadores das áreas para conscientização dos servidores da responsabilidade de se cumprir todas as metas estabelecidas no PPA 2000/2003. Apesar de no início da implantação do programa não se ter uma estrutura adequada, todos se dedicaram com muito afinco para o alcance dos objetivos.

Quanto à criação de um mecanismo de supervisão, articulação e coordenação para os programas multissetoriais, foi constatado, nestes últimos anos, ser de fundamental importância sua implantação para a melhoria do desempenho do programa. Exemplo disso, é a ação Renúncia Fiscal que beneficia as Instituições de Utilidade e Interesse Público, e integra este Programa sem dotação orçamentária e onde a Unidade Executora é a Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, a qual, durante todo o período, não prestou qualquer informação sobre a mesma.

Implementação

Conforme mencionado todos os anos, em relatórios anteriores, a dotação orçamentária deste programa é ínfima, além disso, a cada ano vem diminuindo e não sendo liberado o valor total da referida dotação.

É importante esclarecer que no ano de 2000 a dotação orçamentária para este programa era de R\$ 150 mil, sendo disponibilizados deste total somente R\$ 86.180,00. Já no ano de 2001, a dotação aprovada foi de R\$ 150 mil com disponibilização de apenas R\$ 107.095,00. Finalmente, em 2002, esta dotação foi de R\$ 134 mil, sendo disponibilizado, até o final do mês de outubro, a importância de R\$ 97.236,00. Finalmente, em meados de novembro e princípio de dezembro o restante foi liberado, entretanto, em virtude do reduzido tempo, não foi possível efetuar o empenho.

Importante dizer também que o número de processos vem aumentando ano a ano e a dotação orçamentária vem seguindo em sentido contrário, ou seja, sendo reduzida paulatinamente.

Os recursos materiais e a infra-estrutura não são suficientes para a implementação do Programa, faltando mobiliário, equipamentos, um maior espaço físico para o desdobramento das atividades, além da falta de um sistema de informações e de pontos de rede.

O Programa se ressentia, também, de uma melhor estrutura de recursos humanos, tanto no quesito qualificação como quantidade.

O esforço de capacitação da equipe gerencial, durante o período de 2000 a 2002, foi realizado mediante vários cursos e reuniões com os gerentes de programas. O enfoque dessa capacitação foi demonstrar aos dirigentes e servidores a importância do Programa, visando melhorar a agilização dos processos e o atendimento do público-alvo.

Com relação ao desempenho multissetorial, a única ação do Programa é Renúncia fiscal concedida às entidades de Utilidade e Interesse Público, que não tem dotação orçamentária e cuja unidade executora é a Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda. A dificuldade encontrada nesta ação, é que a unidade executora não apresentou qualquer relatório nesses três anos. Foi sugerido, por diversas vezes, a exclusão desta ação do Programa, o que não foi atendido.

O Programa, até a presente data, não conseguiu parceiros. Seria interessante manter parcerias com o objetivo de fiscalizar as entidades declaradas de Utilidade Pública Federal e os usuários e operadores em Microfilmagem. Tentativas de se estabelecer parcerias nesse sentido, foram realizadas entre a Caixa Econômica Federal, órgão que atende em todo território nacional, e a Coplan/MJ. Entretanto, até o momento, não foi obtido sucesso.

Os mecanismos adotados para participação da sociedade no Programa são a Internet, pelo *site* www.mj.gov.br, que já dispõe da legislação pertinente e todos os requisitos necessários para obtenção dos títulos de utilidade pública federal e interesse público; pelo e-mail utilidadepublica@mj.gov.br, pelo qual são recebidas várias solicitações de informações, reclamações, denúncias, sugestões e agradecimentos referente ao atendimento; e também a Central de Atendimento aberto ao Público, que funciona no térreo do anexo II do Ministério da Justiça, implantada no mês de setembro/2002, cujos telefones são 61-429-3425 e 429-3429. Vale salientar que essa Central de Atendimento só foi implantada recentemente, por absoluta carência de recursos orçamentários.

Com relação a pesquisa de satisfação do usuário/beneficiário, esta ainda não está implantada por falta de dotação orçamentária, uma vez que o modelo da pesquisa já está pronto.

Quanto à contribuição do modelo de gestão por programas, a criação da figura de um Gerente-Geral, com função exclusiva de coordenar os três programas desta Secretaria, com autonomia para articular com outras unidades desta Pasta, além de conseguir parcerias com outros ministérios e partes interessadas da sociedade, visando sempre à focalização do público-alvo, seria muito importante. Desta forma, os gerentes teriam uma orientação mais apropriada para o gerenciamento dos programas, além de um acompanhamento mais presente nas questões mais complexas.

Reestruturação do Sistema Penitenciário

Resultados

A redução do déficit de vagas e a criação de novos estabelecimentos com melhores padrões de qualidade, combinado com os investimentos em ações de natureza social, voltadas para a população carcerária e para a capacitação dos recursos humanos do sistema, inferiram positivamente na melhoria de qualidade de vida da população carcerária (público-alvo), limitando-se este impacto, entretanto, para aqueles Estados que conseguiram a execução de um planejamento, mediante apresentação de projetos no contexto do programa. Essas ações reduziram a tensão sobre o público-alvo, decorrente do processo de superlotação, com consequente reflexo no sistema de segurança e nas ações sociais.

O programa contempla dois indicadores:

- Déficit de vagas no sistema penitenciário nacional: o índice inicial de 183% (relação entre número de vagas necessárias/número de vagas existentes) já foi superado em dezenove pontos percentuais, considerando-se que, o índice final previsto é de 152% e o índice atual já é de 133. Refletindo-se sobre este indicador encontra-se um desvio representado pela falta de informações das pessoas presas, em alguns Estados, sob a jurisdição da área de segurança pública.
- Taxa de reincidência criminal: embora o índice inicial tenha sido estabelecido em 70% (relação entre número de reincidência/número de presos libertados), não há registro de controle sobre sua base de aplicação, portanto, não há como avaliá-lo.

O Programa vem cumprindo e superando as metas previstas, contra todas as dificuldades enfrentadas, tais como: mudanças de gestão interna, contingenciamentos e conjuntura econômica. O esforço concentrado na construção de novos estabelecimentos penitenciários, tem por meta zerar o déficit de vagas no sistema penitenciário no menor espaço de tempo, pois dessa situação depende, radicalmente, o sucesso das demais ações do programa. Buscando aferir o indicador de Taxa de reincidência criminal, está sendo implementado um sistema permanente de coleta de dados sobre a população carcerária.

Tendo em conta o período de análise, as principais realizações são:

- 36.710 presos assistidos pela ação Assistência ao Preso, à vítima e ao egresso do sistema penitenciário, onde o esforço concentrado em articulações conseguiu incluir a população carcerária no rol do atendimento à saúde prestado pelo Sistema Único de Saúde - SUS;
- 13.608 agentes capacitados pela ação "Capacitação Profissional de Agentes Responsáveis pela Custódia do Preso";
- 57 mil vagas criadas com a ação Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais;

- 119.269 apenados beneficiados com o Serviço de atendimento a condenados a penas alternativas;

- 70% de execução física do Sistema de Informações Penitenciárias;

- 1.010.929 de materiais produzidos através da ação Produção de Material Esportivo por Detentos - Pintando a Liberdade.

Gerente:

Ângelo Roncalli de Ramos Barros

Para 2003 espera-se ofertar uma quantidade de novos estabelecimentos penais, distribuídos em classes que permitam a classificação dos presos pelo grau de periculosidade e, ao mesmo tempo, reduzindo o déficit de vagas; aplicar uma quantidade de cursos de capacitação para servidores do sistema, buscando recompor o planejamento estratégico para atingir a meta de capacitar, anualmente, cerca de 30% do efetivo do quadro de servidores; apoiar os Estados que ainda não estão integrados ao Sistema Único de Saúde, no planejamento para que esse serviço possa ser disponibilizado para toda a malha de estabelecimentos penais; articular com as áreas de educação, assistência social, assistência jurídica e trabalho e renda, para que as políticas dessas áreas possam incluir a população carcerária, assim como foi feito com a área de saúde; implementar a segunda etapa de desenvolvimento do Sistema de Informações Penitenciárias - Infopen, levando a cada estabelecimento o processo de informatização da administração carcerária, aumentando o grau de qualidade das informações e otimizando as rotinas de controle e acompanhamento do preso ou interno; buscar, incansavelmente, o aparelhamento dos estabelecimentos penais nas áreas de serviços essenciais, melhorando a qualidade de vida da população carcerária e as condições de trabalho dos servidores, obtendo por resultado maior eficiência e eficácia na administração do estabelecimento.

.....

O caos vivido pelo sistema penitenciário ao longo das últimas décadas representa o problema e a demanda da sociedade que dá embasamento ao surgimento do programa. O real objetivo do Programa está mais claramente explícito no seu próprio título Programa de **Reestruturação do Sistema Penitenciário**, ou seja, a verdadeira proposta está no reconhecimento que o modelo atual está totalmente ultrapassado e que os investimentos devem ser canalizados para permitir a introdução de novos conceitos para a complexa questão penitenciária.

Concepção

Com abrangência em todo o território nacional e competência gestora das unidades da Federação, o programa federal destina-se a apoiar estas Unidades, por meio de ações previamente delineadas, atacando em bloco as diversas facetas compreendidas em seus objetivos específicos: reduzir o déficit de vagas e promover a reintegração do preso à sociedade.

Alguns aspectos do Programa precisam ser melhorados. Com relação à suficiência das ações do Programa, torna-se necessário demonstrar as causas e as respectivas ações, considerando que a maioria delas já existe, algumas deverão sofrer ajustes para o próximo PPA e outras ainda, deverão ser incluídas.

1. Causa: Superlotação dos estabelecimentos penais
Ação: Construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais
2. Causa: Inexistência ou insuficiência de recursos de infra-estrutura operacional
Ação: Aparelhamento e reaparelhamento dos estabelecimentos penais
3. Causa: Fragilidade verificada no quadro de pessoal dos estabelecimentos nos aspectos de formação e qualificação
Ação: Formação e qualificação de servidores em exercício nos estabelecimentos penais
4. Causa: Insuficiência de informações verificadas nos diversos níveis da administração (operacional, tático e estratégico)
Ação: Informatização dos estabelecimentos penais e estruturação do sistema de informações penitenciárias

5. Causa: Garantir ao cidadão preso os direitos constitucionais que não lhe forem negados na sentença condenatória - Assistência Jurídica aos carentes.
Ação: Assistência Jurídica a presos carentes.
6. Causa: Garantir ao cidadão preso os direitos constitucionais que não lhe forem negados na sentença condenatória - Assistência Social.
Ação: Assistência social aos presos, internos e egressos do sistema penitenciário, a seus dependentes e às vítimas de crime.
7. Causa: Garantir ao cidadão preso os direitos constitucionais que não lhe forem negados na sentença condenatória - Assistência educacional e qualificação profissional.
Ação: Educação fundamental e qualificação profissional à população carcerária e aos egressos do sistema penitenciário.
8. Causa: Insuficiência ou inexistência de estruturas administrativas voltadas para o acompanhamento de condenados a penas alternativas.
Ação: Apoio à estruturação dos serviços de acompanhamento dos condenados a penas alternativas.
9. Causa: Manutenção da estrutura administrativa de gerência do programa e gerenciamento dos projetos apoiados pelo Funpen.
Ação: Gerenciamento de projetos apoiados pelo Fundo Penitenciário Nacional.
10. Causa: Insuficiência de estudos e pesquisas de natureza científica nas áreas penal, penitenciária e criminológica.
Ação: Participação, divulgação, estudo e pesquisa de natureza científica nas áreas penal, penitenciária e criminológica.

Quanto às metas físicas, estas deverão ser ajustadas para patamares que traduzam objetivamente a intervenção de cada ação, em relação ao resultado esperado, no horizonte de planejamento do PPA. Indicadores novos deverão ser buscados como forma de melhor avaliar o desempenho do Programa em face do problema e ao objetivo a se atingir.

A estratégia de implementação adotada precisa aperfeiçoada nos pontos descritos a seguir:

Plano de ação - O escopo deste Programa visa, basicamente, apoiar as Unidades da Federação na manutenção e evolução do Sistema Penitenciário, a quem compete hoje a totalidade da custódia penal. Sendo, a reestruturação do sistema penitenciário competência da esfera estadual, há que se buscar um denominador comum, entre Governo Federal e estados, onde se possa estabelecer políticas, diretrizes e metas para compor um plano diretor capaz de promover a reestruturação com a mudança do modelo atual. Com respaldo no Infopen, serão definidos e distribuídos os recursos orçamentários pelas ações do Programa. A execução dessas ações se dará por administração direta ou descentralizada através de convênio com órgão ou entidade com estreito vínculo com o Sistema Penitenciário, respaldado por projeto que demonstre o diagnóstico da situação atual, o local, o tempo de duração, a forma de aplicação dos recursos e os benefícios mensuráveis a serem alcançados, analisados e aprovados em conformidade com a legislação que rege o Fundo Penitenciário Nacional - Funpen.

Público-alvo - Presos, internados e egressos de estabelecimentos do Sistema Penitenciário Nacional e seus dependentes, nos termos da legislação federal vigente.

Plano de avaliação - Cada unidade da Federação, por suas especificidades e por não estarem alinhadas a uma política central, têm desempenhos diferenciados, quebrando a unidade do programa em relação à avaliação global sendo que os resultados, muitas vezes, não são diretamente proporcionais aos recursos aplicados pelo programa.

Forma de articulação com outras unidades do Ministério - A questão penitenciária não está dissociada dos demais aspectos envolvidos na questão da segurança pública, muito pelo contrário. Entretanto, programas e ações relacionados a esta área dentro do Ministério da Justiça, correm totalmente dissociados, em vias paralelas. Nesta questão, há de se buscar níveis adequados de articulação no sentido de viabilizar um sistema de informações integrado, que venha a apoiar os processos de tomada de decisão e que não privilegie ações em planos sobrepostos.

Um dos aspectos da estratégia de implementação que mais contribuiu para os resultados do programa foi a dinâmica de execução implementada a partir de meados de 2001, a partir da definição de uma política central e da chamada dos parceiros (estados) a participarem de oficinas de trabalho para a elaboração de termos de referência e balizamento da análise de projetos em diversas ações. A abertura de espaço para discussão, em todos os setores de abrangência do programa, motivou os gestores estaduais no engajamento em prol da busca de soluções que viessem a minorar as crises no sistema penitenciário. A busca constante pela qualidade do serviço prestado conseguiu reduzir custos e criar mecanismos permanentes de atuação para algumas das ações e, para outras, novas perspectivas

.....
A execução financeira, já em 2002, atingiu os valores originariamente previstos. Portanto, com a execução financeira prevista para 2003, este valor original deverá ser ultrapassado cerca de 30%. Mesmo considerando o alcance do valor previsto, este programa, por restrições de natureza orçamentária, não conseguiu aplicar a receita própria do Funpen, que lhe dá sustentação.

Implementação

O contingenciamento ao orçamento de 2002 teve grande impacto sobre o desempenho do Programa, que trabalhou com recursos, de certa forma, mal distribuídos pelas suas ações, conseqüência do corte do extralimite pretendido na proposta orçamentária da Unidade. Tentou-se corrigir este fato por meio de crédito suplementar, entretanto não houve tempo oportuno para a viabilização dos mesmos. Tudo isso, combinado com uma programação financeira sempre insuficiente do Ministério da Justiça, que para fazer frente ao seu conjunto de Programas, muita das vezes teve que priorizar um, em detrimento de outro.

Some-se a esta consideração, o fato de que a necessidade real de recursos para que o Programa venha a atingir seus objetivos é muito superior à média anual aplicada. Para vencer as dificuldades de ordem financeira tem-se buscado a redução de custos nas diversas ações do programa, com relativo êxito, e na integração de políticas públicas através da inclusão da população carcerária no seu âmbito, como foi o caso da portaria conjunta do Ministério da Justiça e Ministério da Saúde, visando dar ao preso a assistência pelo Sistema Único de Saúde.

Com relação ao desempenho multissetorial do Programa, a ação Produção de Material Esportivo - Pintando a Liberdade, executada pelo Ministério do Esporte e Turismo, contou com uma relevante atuação na área de ocupação do preso,

eliminando, por conseguinte, a ociosidade, maior dos males do modelo atual do sistema penitenciário. As informações relativas ao desempenho físico da ação são fornecidas pelo gerente da ação, entretanto, a insuficiência de recursos financeiros e humanos no Ministério da Justiça dificulta o efetivo monitoramento da mesma. Uma outra dificuldade, é a inexistência de um sistema de comunicação entre o gerente da ação e a gerência do Programa, impossibilitando o acompanhamento da aplicação dos recursos, por parte do gerente do programa.

Uma análise mais acurada sobre algumas ações tem mostrado que a execução descentralizada nem sempre é a melhor opção. Embora todo o esforço venha sendo dirigido no sentido de manter um estreito monitoramento sobre as ações com execuções descentralizadas, inúmeros problemas têm surgido e esbarrado no melhor desempenho na execução dos projetos. Buscando melhores soluções tem-se alternado a forma de execução, com sucesso, para algumas ações, como o reaparelhamento de estabelecimentos penais, onde o processo de aquisição direta e centralizada de veículos especializados (carros-celas e ambulâncias) teve um alto índice de efetividade. No processo de informatização do sistema penitenciário também foi usado o processo de aquisição direta e centralizada de equipamentos e mobiliários de informática, com alta efetividade. Outro exemplo é o processo de capacitação de servidores do sistema penitenciário com a inovação do modelo de execução, onde as responsabilidades são distribuídas e as ações são integradas. No caso específico da atenção à saúde do preso a solução encontrada foi buscar uma ação conjunta com o Ministério da Saúde, trazendo o Sistema Único de Saúde para prestar o serviço devido, ficando o programa apenas com uma parcela financeira de complementação.

O esforço de capacitação da equipe gerencial ao nível do Governo Federal teve uma evolução crescente e produtiva, com palestras, seminários, reuniões de trabalho e um monitoramento de apoio prestado diretamente aos gerentes de programas. Este esforço permitiu o nivelamento do conhecimento teórico e prático sobre a política de gestão por programa.

Entretanto, o Sistema Penitenciário Nacional, estrutura de caráter permanente, dependerá sempre de política de nível nacional, para bem cumprir sua missão. O Departamento Penitenciário Nacional, órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional, necessita do fortalecimento do seu quadro de pessoal, tanto para atender as demandas do Programa, quanto para cumprir também a sua missão institucional. Trabalhando com um quadro mínimo, a sobrecarga de trabalho deixa pouca margem para reciclagens e treinamentos, o que vem se agravando, por uma grande maioria do quadro estar subordinada a contratos de prestação de serviços.

Com relação ao esforço de capacitação das equipes responsáveis pela implementação das ações nos níveis estadual ou municipal, os resultados foram nulos, uma vez que esta não é uma característica deste programa. Houve um esforço de capacitação em um sentido geral, traduzido em orientações formuladas para dar ao tomador de recursos, uma definição clara sobre os objetivos, políticas, diretrizes e metas de cada ação. Exerceu-se este trabalho sempre buscando a parceria de pessoas vinculadas às atividades no nível estadual, através de oficinas de trabalho, participações e palestras em eventos relacionados com a finalidade do programa. Este esforço permitiu um nivelamento do conhecimento sobre o programa, resultando no aprimoramento das práticas aplicadas melhorando substancialmente o desempenho físico das ações.

A infra-estrutura e os recursos materiais estão inadequados. Torna-se necessário a ampliação do parque tecnológico do Departamento Penitenciário Nacional, bem como do o espaço físico, modelando uma estrutura funcional que possibilite ao Depen exercer com maior presteza as missões que lhe são afetas, dentre elas a gestão do Programa. Utilizando-se da infra-estrutura do Ministério da Justiça - MJ para as comunicações de dados, verifica-se a necessidade de melhorar e ampliar a rede de acesso a dados, imputando maior velocidade e confiabilidade no arquivamento e recuperação de dados de informações.

Como principais parceiros deste Programa, pode-se citar o Ministério Público, Defensoria Pública, Juizado Criminal, Órgãos da Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Capacitação, em todos os níveis e esferas de governo. Estas parcerias resultam em benefícios como integração das políticas públicas e redução e otimização de custos e resultados, com a conseqüente redução da taxa de reincidência criminal.

Todo o escopo desse programa pode ser visto como uma parceria estabelecida entre a União Federal e as unidades da Federação.

O grande número de processos submetidos à apreciação do órgão de consultoria jurídica do MJ, combinado com as mudanças de gerências havidas no MJ, provocaram o retardamento no fluxo de formulação dos convênios e do conseqüente repasse de recursos.

Não possuindo a União Federal, estabelecimentos penitenciários, toda a administração e custódia das pessoas presas restam na competência das Unidades da Federação. O programa basicamente executa recursos orçamentários do Fundo Penitenciário Nacional, cuja finalidade é apoiar as Unidades da Federação na questão complexa envolta no Sistema Penitenciário Brasileiro. Esta parceria tácita passou a ser mais fortemente reconhecida a partir de meados de 2001, quando o esforço de capacitação, para os tomadores de recursos, se fizeram presentes. Todavia, à exceção de algumas Unidades que tiveram um maior desempenho na apresentação de projetos, a maioria desses parceiros não conseguiu lograr êxito na formulação de projetos em nível desejável. A meta em relação a este aspecto relevante é buscar junto a esses parceiros o estabelecimento de planos diretores de curto, médio e longo prazo, de forma a viabilizar e otimizar as ações do programa.

Ainda quanto ao aspecto das parcerias, no campo da informação será preciso o estabelecimento de um plano conjunto, no sentido de buscar a concepção de padrões, a implementação sistematizada de banco de dados e a definição de responsabilidades, envolvendo todos os atores da área de Segurança Pública, num processo de integração que não permita redundâncias e re-trabalhos, conferindo a cada qual uma visão global do problema de ponta a ponta, através do compartilhamento de informações especializadas. Neste campo há que se estabelecer parcerias com a área de direitos humanos (menor infrator) e a área de segurança pública (polícias).

Em nível de Política, a gerência do Programa vem atuando no sentido de propiciar condições ideais para a participação efetiva da sociedade no seu objeto, o que se considera do maior relevo. A exclusão quase que total de quem está dentro do sistema penitenciário, face ao tratamento dado ao preso no modelo atual, combinado com a insuficiência de investimentos e a falta de um direcionamento adequado dos investimentos realizados comprometem o exercício de atividades que poderiam se traduzir em mecanismos permanentes de participação da sociedade, como: oficinas de trabalho, atividades pastorais etc.

O Programa ainda não teve definido um mecanismo de avaliação da satisfação de seus usuários. Todavia, pode-se afirmar que parcela de usuários, beneficiados recentemente com novos modelos de construção física e de gestão, se manifestaram muito satisfeitos, como é o caso dos Centros de Ressocialização criados em São Paulo. Estes centros permitem uma re-classificação dos presos de melhor comportamento e periculosidade para estabelecimentos com regime de tratamento de maior abertura, possibilitando a participação da sociedade.

Quanto à contribuição do modelo de gestão por programas, este parece ser o mais indicado para a atuação em nível governamental, com enfoque no ataque a objetivos específicos. A figura do gerente, no modelo atual, carece de um fortalecimento no campo do seu poder de tomada de decisão, sob pena da sua gestão passar a ser meramente figurativa, a despeito de a responsabilidade lhe ser totalmente imputada. A execução do Programa, por outro lado, requer uma estrutura de apoio administrativo que muitas vezes não tem suporte orçamentário para lhe dar sustentação, inviabilizando, do ponto de vista do ideal, atividades importantes como análises técnicas e verificações do desempenho físico das ações finalísticas.

O Ministério da Justiça tem uma estrutura organizacional propícia à gestão por programas, através de uma Diretoria de Programas e uma Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, para atendimento direto a todas as áreas finalísticas. A gestão por programas ainda está num processo de maturação, onde a prática do planejamento e da administração por resultados começa a ganhar força, mas sofrendo o impacto do aculturamento do modelo de gestão anterior, onde todo o horizonte era centrado no universo do orçamento, mais precisamente, na disponibilidade orçamentária.

Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei

O Programa **Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei** **Resultados**

tem como objetivo promover a inserção do adolescente infrator no convívio em família e em comunidade.

Muito embora o Programa tenha apresentado resultados satisfatórios no que se refere ao alcance das metas físicas, principalmente, em relação ao número de adolescentes beneficiados, não se pode afirmar o mesmo em relação a análise da variação do indicador no período, pois os parâmetros definidos para a formulação do indicador no momento de elaboração não têm uma relação consistente com as ações propostas.

Também não foi previsto o desenvolvimento e a implementação de um sistema que garanta a coleta dos dados necessários para acompanhamento do indicador Taxa de Reincidência do Adolescente em Conflito com a Lei. Nesse sentido, o modelo de avaliação utilizado não permite uma visão consistente da contribuição do programa para o enfrentamento do problema. O registro no sistema estadual de atendimento é precário e não existe um sistema federal de informação sobre atos infracionais cometidos por adolescentes.

O Programa está desfocado, pois as ações se propõem a atuar unicamente na prestação de serviços aos adolescentes que cometeram um ato infracional, sem que se dê atenção às questões que contribuem para que o adolescente cometa este ato, como a violência, por exemplo. Talvez seja esta a razão da escolha do indicador, pois se entende que a qualidade dos serviços prestados aos adolescentes possa ser avaliada unicamente pela reincidência ou não. No entanto, assim como o cometimento por parte do adolescente do primeiro ato infracional depende de diversos fatores intervenientes, também são diversos os fatores que levam esse adolescente a reincidir ou não nessa prática. Logo, as ações do Programa, para o adequado enfrentamento do problema, devem ser suficientes para abranger o combate aos fatores que contribuem para que o jovem pratique a infração; a adequada aplicação das medidas sócio-educativas e com muito maior ênfase nos processos de inclusão do adolescente na sociedade, através da articulação com as diversas políticas públicas e parcerias com os diversos setores da sociedade civil.

Os principais resultados obtidos pelo Programa são:

- 1) reordenamento institucional do atendimento ao adolescente infrator, com fulcro no Estatuto da Criança e do Adolescente, dando ênfase às práticas sócio-pedagógicas capazes de abolir a ociosidade, o acentuado grau de confinamento e as punições que ferem os direitos humanos;
- 2) prioridade aos serviços de execução das medidas sócio-educativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade), com boa qualidade, visando à superação da forte cultura de internação repressiva que impera em grande parte dos órgãos governamentais e na opinião pública, assim como facultar aos Juízes da Infância e da Juventude opções concretas de encaminhamento dos adolescentes sentenciados;
- 3) investimento na formação de dirigentes e agentes educacionais, fornecimento de equipamentos e material permanente e viabilização de oficinas sócio-educativas;

Gerente:

Soleny Álvares Hamú

- 4) apoio a 84 obras, incluindo construção e reforma, para viabilizar serviços de atendimento aos adolescentes que cumprem medidas sócio-educativas em unidades de semi-liberdade e de internação;
- 5) instalação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema sócio-educativo;
- 6) apoio ao Módulo II do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA e a continuação de plantões institucionais para atendimento inicial e capacitação profissional;
- 7) realização de grandes convênios de construção de novas unidades de internação nos estados – unidades modelo, que vão servir de referência pedagógica e arquitetônica para todo o sistema de atendimento do país nos próximos anos; e
- 8) afirmação, junto aos parceiros do sistema sócio-jurídico-educativo de todo o país, de um estilo de trabalho comprometido com os princípios da doutrina de proteção integral, objetiva, profissional e ética.

As maiores dificuldades para a adequada execução do Programa são: mudanças na gestão do Departamento da Criança e do Adolescente – DCA ; quadro de pessoal insuficiente; precária articulação do Programa com os Governos Estaduais, o CONANDA, os Conselhos Estaduais e a sociedade civil; falta de articulação com os demais órgãos integrantes do sistema de atendimento sócio-educativo: Judiciário, Ministério Público e Defensoria; falta de definição de critérios para liberação dos recursos do Programa e inexistência de mecanismos de supervisão, acompanhamento e avaliação.

No período de 2000 a 2002, o Departamento sofreu três mudanças de Diretoria. A atual gestão, empossada em maio de 2002, encontrou um programa desprovido de critérios, informações consistentes e procedimentos operacionais sistemáticos, sem uma avaliação do problema e do impacto das ações desenvolvidas no âmbito do Programa. A implementação das ações era realizada na forma de "balcão", ou seja, as instituições proponentes encaminhavam suas demandas e a Gerência do Programa, de uma forma passiva, apenas analisava e apoiava algumas iniciativas, muitas vezes de forma desarticulada com as políticas estaduais.

Vários foram os esforços realizados de 2001 a 2002 objetivando a remodelação dos projetos apresentados junto às instituições proponentes (aperfeiçoamento formal dos convênios firmados) e à efetivação do reordenamento institucional dos sistemas estaduais de reinserção social do adolescente em conflito com a lei.

Existe uma carência crônica de pessoal técnico na Gerência do Programa. O quadro resume-se ao gerente, a quem cabe o desempenho e implementação das ações propostas, a coordenação da política nacional, a avaliação das políticas estaduais e a articulação com as demais políticas públicas. Essa situação dificulta, se não inviabiliza, o adequado enfrentamento das subseqüentes questões agregadas ao Programa.

Um fator que impacta fortemente o Programa é o elevadíssimo número de sentenças judiciais que decretam a internação dos adolescentes infratores, que além de, aparentemente, ir de encontro com o que designa o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (art.122), acaba por provocar a super lotação das unidades de internação e, por conseqüência, o aumento de rebeliões. Situação que é agravada pela carência de unidades devidamente aparelhadas para o atendimento dos adolescentes e a ausência de propostas pedagógicas que se ajustem ao atendimento do adolescente que cumpre medida sócio-educativa.

Alguns resultados das ações do Programa:

- 1) capacitação de Recursos Humanos do Sistema de Segurança, Justiça e Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei – capacitação de operadores do direito aplicado à juventude no sistema de segurança, justiça e atendimento tornando possível propiciar eficácia nas questões relativas ao adolescente em conflito com a lei;
- 2) implantação de Serviços de Acompanhamento para Reinserção Social do Egresso do Sistema Sócio-Educativo – em parceria com as Fundações Estaduais da Criança e do Adolescente. Estão sendo implantados oito serviços de atendimento contemplando aproximadamente quinhentos adolescentes. A medida de avaliação da meta física utilizada no PPA, "unidade", faz crer que o público-alvo da ação são os egressos atendidos, no entanto, infere-se facilmente que houve um equívoco na meta registrada no PPA, querendo este, provavelmente, referir-se a serviços implantados. Dotação orçamentária Legal de R\$ 478.416,00, com distribuição nas seguintes unidades da Federação:
 - AL, parceria com a Secretaria de Estado e Justiça do Estado, R\$ 106.575,00, que possibilitou o equipamento de três oficinas pedagógico/produativas destinadas ao aprendizado de vários ofícios para os adolescentes infratores;
 - MG, parceria com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, R\$ 473.053,60, para a capacitação de agentes do Sistema de Garantias, modernização das unidades aplicadoras das medidas sócio-educativas e em projetos que contemplam adolescentes em Meio Aberto;
 - PB, convênio com a Fundação da Criança e do Adolescente, R\$131.859,00; PE, apoio ao Governo do Estado e os Conselhos, R\$ 122.992,60, com destinação focada para capacitação e projetos de trabalhos realizados com as famílias dos adolescentes egressos;
 - RJ, parceria com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, foram destinados R\$ 50.000,00;
 - RS, parceria com a Fundação de Atendimento Sócio-educativo, R\$ 20.664,00, para desenvolver um ciclo de seminários em sete municípios objetivando a consolidação do Programa de Inserção Comunitária e Acompanhamento de Egressos da FEBEM;
 - SP, parceria com a ONG Ágora, R\$ 369.840,00, que se destinam a um projeto com escopo de aplicação de Serviço Civil Voluntário;
 - BA, convênio firmado com o Tribunal de Justiça Estadual, R\$ 100.246,00, para capacitar os funcionários dos Fóruns no tratamento adequado aos adolescentes egressos do sistema sócio-educativo, e desenvolver com mais eficiência trabalhos voltados para os infantes em Meio Aberto;
- 3) implantação de Serviços de Atendimento a Adolescentes com Medidas Sócio-Educativas Não-Privativas de Liberdade – medidas sócio-educativas em meio aberto, com vistas a promover uma melhor retaguarda junto ao trabalho dos Juízes da Infância e da Juventude. Foram implantados trinta serviços, o que superou consideravelmente a meta física originalmente prevista. As parcerias desta ação são formalizadas com instituições estaduais, municipais e com organizações não-governamentais. Estão sendo atendidos diretamente, aproximadamente, 5 mil adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade). O orçamento foi da ordem de R\$ 2,9 milhões.

Os projetos apoiados tratam do atendimento por meio de oficinas criativas, trabalho com a questão da auto-estima dos adolescentes e da promoção de seu protagonismo como transformador de sua própria realidade.

A ação contempla também a capacitação de técnicos para o atendimento e a modernização dos serviços de atendimento. Os Estados apoiados foram: AL (dois convênios), BA, CE, DF (quatro convênios), MG (nove convênios), MS, PE, RJ (cinco convênios), RN e SP (três convênios); e com abrangência nacional, apoiou-se a Pastoral do Menor.

- 4) implantação de Serviços Sócio-psico-pedagógicos destinados ao Adolescente em Conflito com a Lei e sua Família – envolvimento do adolescente infrator com a sociedade e sua família, após o cumprimento da medida sócio-educativa, para uma melhor integração social, por meio de parcerias com os estados.
- 5) construção de Unidades de Atendimento para Adolescentes em Conflito com a Lei – melhoria da qualidade do atendimento aos adolescentes em conflito com a lei que cumprem medidas sócio-educativas de internação (Lei nº 8.069/90 – ECA – art. 112, VI e art. 124, V, X, XI, XII), em atendimento ao que preceitua o Programa Nacional de Direitos Humanos.

Estão sendo construídas dez unidades sócio-educativas e um Centro está sendo ampliado, com capacidade total de atendimento para aproximadamente 450 adolescentes. O resultado atingido foi compatível com o esperado do Programa, haja vista o contingenciamento sofrido pela presente ação. A Dotação Orçamentária Legal de R\$ 9,2 milhões foi aplicada nos seguintes estados:

- DF, em parceria com a Secretaria de Ação Social, R\$ 1,9 milhões para a ampliação do CAJE (Centro de Atendimento Juvenil Especializado) com capacidade para 192 adolescentes;
- RS, em parceria com a Fundação de atendimento Sócio-Educativo – FASE, R\$ 500 mil para a construção do Centro de Atendimento Sócio-Educativo – CASE em Novo Hamburgo, com capacidade de atendimento para sessenta jovens do sexo masculino;
- AC, em parceria com a Secretaria de Estado da Cidadania do Trabalho e da Ação Social – SECTAS, R\$ 400 mil para a construção do Centro Sócio-Educativo em Rio Branco. O estado só possuía a Pousada do Adolescente, cujas instalações físicas são inadequadas e a capacidade de atendimento é de 36 jovens do sexo masculino;
- MG, em parceria com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos – SEJUC, R\$ 2,3 milhões, para a construção do Centro Educacional Marista Marcelino Champagnat em Belo Horizonte. Esse projeto foi elaborado com uma concepção pedagógica e arquitetônica na qual os adolescentes autores de ato infracional participaram do processo de elaboração, que busca alterar comportamentos destrutivos e incentivar o desenvolvimento de um novo projeto de vida. A capacidade de atendimento é de trinta jovens do sexo masculino e dez jovens do sexo feminino;
- PA, em parceria com a Fundação da Criança e do Adolescente – FUNCAP, R\$ 472.275,74, para a construção do Centro de Atendimento ao Adolescente em Marabá, com capacidade de atendimento para 28 jovens;
- PI, em parceria com o Serviço Social do Estado – SERSE, R\$ 631.635,92, para a ampliação e reforma da Unidade de atendimento aos adolescentes infratores em Teresina, possibilitando o desenvolvimento das atividades com 45 adolescentes do sexo masculino;

- AL, em parceria com a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania – SEJUC, R\$ 1,8 milhão, para a reconstrução e ampliação do Núcleo Estadual de Atendimento sócio-educativo – NEAS em Maceió, com capacidade de atendimento para 36 adolescentes, vinte do sexo masculino e dezesseis do feminino. A proposta prevê um atendimento misto, para que os adolescentes possam efetuar atividades em conjunto e, quando necessário separadamente, além ampliar a interação entre os familiares dos jovens e a comunidade;
 - SP, em parceria com a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM, R\$ 1,8 milhão, para a construção de Unidade Sócio-educativa em Ribeirão Preto. A capacidade de atendimento é para 120 adolescentes.
 - AP, em parceria com a Fundação da Criança e do Adolescente com um investimento de R\$ 1,8 milhão, com capacidade para cinquenta adolescentes, sendo 42 do sexo masculino e oito do feminino.
 - RO, R\$ 865.232, dispondo de 32 vagas para adolescentes do sexo masculino e PE, R\$ 109.921,27, para reforma da unidade, possibilitando vinte vagas, a partir das ações geridas no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - O Município de Divinópolis/MG que teve emenda parlamentar aprovada (R\$200.000,00) para a construção de unidade de atendimento;
- 6) criação de Delegacias Estaduais Especializadas em Investigação de Atos Infracionais Praticados por Adolescentes – atendimento especializado as crianças e adolescentes, encaminhando, além dos procedimentos legais, o relatório técnico que subsidiará os Juizes da Vara da Infância e da Juventude e os da Vara de Repressão de Crimes Contra Crianças e Adolescentes na adequada aplicação das medidas sócio-educativas e na punição dos agressores de crianças e adolescentes;
- reforma de Unidades de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei – melhoria da qualidade de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas, em parceria com as Fundações da Criança e do Adolescente dos Estados; e
- 8) modernização das Unidades do Sistema de Justiça, Segurança e Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei – aparelhamento das unidades do sistema, com o objetivo de propiciar maior agilidade aos encaminhamentos pertinentes às questões do adolescente em conflito com a lei.

Em conformidade com o Plano Nacional de Segurança Pública, e com vistas ao aperfeiçoamento do Sistema de Segurança Pública Brasileiro e, também, objetivando minimizar os crimes praticados contra o cidadão, criança e adolescente, e reduzir a impunidade, foram estabelecidas parcerias com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados para a modernização de Delegacias de repressão a crimes praticados contra a infância e juventude.

Adicionalmente, o plano de aplicação dos recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente possibilitou o apoio a ações de reinserção social do adolescente em conflito com a lei que abrangeram dez estados.

Destacam-se os estudos realizados sobre o sistema de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas no Brasil, por um grupo de pesquisadores, em todas as unidades da Federação, com a coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e do Departamento da Criança e do Adolescente – DCA da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos

– SEDH, por pesquisadores do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, consultores e um Grupo de Trabalho instituído no âmbito do Ministério da Saúde e do DCA, com a participação de representantes do Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – FONACRIAD.

Esses estudos foram desenvolvidos com o objetivo de subsidiar os trabalhos do Comitê de Avaliação das Unidades de Internação de Adolescentes em Conflito com a Lei, com vista à adequação dessas unidades ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Os resultados do estudo consistiram na elaboração de: 1) Mapeamento Nacional da Situação do Atendimento dos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Sócio-educativas; 2) Compilação das Denúncias de Violação de Direitos nas Unidades de Internação de Adolescentes em Conflito com a Lei; 3) Levantamento das perspectivas de Jovens do Rio de Janeiro e seus Familiares - grupos focais; 4) Avaliação dos custos e da qualidade das medidas sócio-educativas; e 5) Propor uma Política Nacional de Saúde para os Adolescentes que cumprem Medidas Sócio-educativas de Internação, Internação Provisória e Semi-liberdade;

Conclusões do estudo apontam um aspecto preocupante a situação arquitetônica de 71% das unidades de internação não é considerada adequada às necessidades da proposta pedagógica. As inadequações variam desde a inexistência de espaços para atividades esportivas e de convivência até as péssimas condições de manutenção e limpeza. Observa-se, observa-se uma profunda carência de uma proposta de construção ou reconstrução de um projeto de vida do adolescente, procurando alternativas que o afastem dos caminhos que o levaram à prática do ato infracional.

Compilando as informações levantadas pelo mapeamento sobre o perfil dos adolescentes privados de liberdade no Brasil, obtém-se o seguinte quadro síntese: existem no Brasil cerca de 10 mil adolescentes internos em instituições de privação de liberdade. Este número é muito pequeno quando comparado com o total de adolescentes na idade de doze a 21 anos existentes no Brasil (em torno de 33 milhões). Isto significa que, para cada 10 mil adolescentes brasileiros, existem menos de três adolescentes privados de liberdade. São adolescentes do sexo masculino (90%); com idade entre dezesseis e dezoito anos (76%); da raça negra (mais de 60%); não freqüentavam a escola (51%), não trabalhavam (49%) e viviam com a família (81%) quando praticaram o delito. Não concluíram o ensino fundamental (quase 50%); eram usuários de drogas (85,6%); e consumiam, majoritariamente, maconha (67,1%); cocaína/crack (31,3%); e álcool (32,4%). Os principais delitos praticados por esses adolescentes foram: roubo (29,5%); homicídio (18,6%); furto (14,8%) e tráfico de drogas (8,7%).

Para 2003, o orçamento do Programa é de R\$ 34,5 milhões. Espera-se conseguir atingir o mesmo êxito de 2002, por meio de apoio a projetos concernentes ao atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas não privativas de liberdade, bem como o atendimento aos egressos do sistema sócio-educativo. Além disso, deve-se aumentar a capacidade de execução do Programa visando uma mudança significativa na forma de coordenação e de relacionamento com os agentes implementadores: instituições governamentais e não governamentais, de forma a interferir e construir propostas pedagógicas.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos foi incumbida do trabalho de prevenção à entrada dos adolescentes no mundo do tráfico, e também no

tratamento dos que se encontram nessa realidade. Visualiza-se este ano um trabalho neste sentido, que objetivará a tutela dos adolescentes em situação de extrema vulnerabilidade social, impedindo que estes venham a se tornar novos integrantes da realidade do narcotráfico, e conseqüentemente autores de atos infracionais.

Quanto aos adolescentes em cumprimento de medidas privativas de liberdade, espera-se desenvolver ações que visam à melhoria do atendimento psicopedagógico destinado ao público juvenil, bem como da qualidade das estruturas físicas destas unidades aplicadoras das medidas sócio-educativas, possibilitando uma estrutura que possibilite a humanização dos adolescentes.

As medidas sócio-educativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA constituem-se em um instrumento de ressocialização dos adolescentes que praticam um ato infracional. O tema da implantação efetiva das medidas tem ocupado posição de destaque na agenda nacional, por fatores diversos: existência de atos graves de relevância penal cometidos por adolescentes; direito da sociedade à segurança pública e individual; urgência em equacionar de forma eficiente a aplicação dessas medidas, delimitando competência institucional, sob o risco de comprometer o conjunto das políticas para infância e adolescência, o imperativo ético-social de garantir às crianças e adolescentes, autores ou não de atos infracionais, condições e meios para avançar no seu processo de desenvolvimento. A doutrina da proteção integral tem como pressuposto básico esta concepção, e visa viabilizar a efetivação das medidas sócio-educativas para as políticas integradas para infância e juventude.

Concepção

A autoridade judicial pode aplicar ao adolescente autor de atos infracionais medidas sócio-educativas, que variam desde a advertência, pela prática de atos infracionais mais leves até a internação em estabelecimentos educacionais, nos casos mais graves. Quatro das medidas sócio-educativas previstas no ECA, art. 112, como prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional, constituem objeto de avaliação permanente do DCA.

O último estudo, realizado em 1997, por Grupo de Trabalho instituído pelo Departamento apresenta a indiferença ou apatia do conjunto da sociedade frente à problemática. As medidas de internação e semi-liberdade são executadas no País, predominantemente, por entidades governamentais, em diversos tipos de regime jurídico e vinculação administrativa. Na maioria das unidades federadas existem organismos específicos de atenção à infância e à adolescência em geral, de natureza fundacional ou similar, vinculados à secretaria da área social. Essas entidades públicas mantêm e respondem por diversos serviços e programas destinados ao adolescente infrator. Em alguns estados existem fundações ou órgãos da administração direta que se ocupam tanto dos serviços dos programas de assistência social à população em geral que deles necessitem quanto da promoção e da defesa dos direitos da criança e do adolescente, incluindo-se aí os infratores.

A aplicabilidade das medidas sócio-educativas não vem sendo exercida conforme a norma legal. Exemplo disso é a aplicação de medidas de internação, por deficiência ou ausência de estruturas compatíveis para a operacionalização de medidas alternativas. A medida de internação para sentenciados e aguardando sentença é operacionalizada em todas as unidades federadas; a internação provisória em 100%; a semi-liberdade e liberdade assistida em 74%; e a prestação de serviço à comunidade em apenas 52%. Sabe-se que a inadequação dos

espaços para a execução das medidas privativas e restritivas de liberdade, em relação à demanda, é bastante acentuada. Em alguns estados não se têm unidades adequadas destinadas à internação ou, se as têm, funcionam em imóveis públicos precariamente adaptados para esse fim.

Conforme determina o estatuto, para cada unidade de atendimento deve haver uma proposta pedagógica, obrigação inobservada pela maioria. Do total das unidades executoras de medidas sócio-educativas, 39,9% afirmaram possuir projeto pedagógico em execução, 28,5% disseram não possuir qualquer projeto e 31,5% não responderam à questão. Das que possuem projeto pedagógico, verifica-se que 29,56% estão em processo total de reestruturação, tanto em relação ao espaço físico quanto ao processo pedagógico. Assim, os impactos do programa sobre o público-alvo não são totalmente eficazes, pois as ações pedagógicas propostas, quando existem, não estão estruturadas de forma a realizar e sistematizar a transformação necessária na vida dos adolescentes, permitindo a reconstrução de um novo projeto de vida do adolescente infrator, não há o intuito de se alterar a relação do adolescente com seu meio social, ao jovem não são apresentadas oportunidades factíveis que possam levá-lo a uma nova condição

A situação dos adolescentes autores de atos infracionais no Brasil é reflexo da desestruturação social, em que crianças e adolescentes em situação de indigência são levadas às mais variadas e divergentes estratégias de sobrevivência, culminando na autoria de atos infracionais, tornando-os usuários do sistema de atendimento ao adolescente infrator.

No Brasil, 30 mil adolescentes, de dezoito a vinte anos, estão cumprindo medidas sócio-educativas. Uma análise dos atos infracionais cometidos por adolescentes revela uma baixa incidência de casos de natureza grave. Os atos praticados contra a vida representam apenas 8,46% do total. No geral, esses adolescentes estão praticando atos contra o patrimônio, especialmente furtos, o que corrobora um padrão já constatado em outros estudos. Estudos realizados pelo Departamento apontam para a necessidade de se rever o tratamento dispensado aos adolescentes autores de ato infracional no país. Evidencia-se a necessidade do reordenamento dos órgãos executores da política de atendimento ao adolescente infrator, conforme prevê o art. 259 do ECA, tendo em vista que a maioria é inadequada. Um aspecto relevante é a importância que as unidades federadas vêm dando à medida sócio-educativa de internação, considerando que em muitos Estados o número de infratores calculado para cada dez mil adolescentes de doze a dezenove anos é insignificante. Em contrapartida, grande parte desses Estados não conta com todas as medidas sócio-educativas alternativas à internação, mais humanas, menos dispendiosas e, comprovadamente, com maior índice de reinserção do adolescente à sociedade.

Este é o campo, seguramente, mais condizente com a orientação protetiva do ECA e de maior eficácia e efetividade na reinserção social dos adolescentes autores de ato infracional. A forma de aplicação das medidas sócio-educativas tem relação direta com o §1º do artigo 112 e o art. 100 que determinam que "levar-se-á em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários", uma vez que o objetivo primordial da aplicação dessas medidas é, justamente, a inserção do adolescente autor de ato infracional no seio da família e da comunidade onde vive.

A carência de dados fidedignos em relação ao adolescente em conflito com a lei, bem como em relação a outras áreas relacionadas à criança e ao adolescente, traz enormes dificuldades para o desenvolvimento das políticas públicas

pertinentes e na elaboração de estratégias de atuação. O DCA busca, por meio da Coordenação Nacional do SIPIA, da Coordenação de Estudos, Pesquisa e Monitoramento, bem como das suas três gerências, dar uma atenção prioritária à implementação dos quatro módulos constitutivos do SIPIA, desenvolvendo mecanismos para suprir a necessidade premente de coleta, uso, tratamento e difusão de informações, tendo em vista a consolidação estadual e nacional dos dados originários das fontes de alimentação do Sistema (varas e comarcas dos judiciários estaduais, bem como unidades dos órgãos estaduais responsáveis pela execução das medidas sócio-educativas) em todo o País.

A prioridade estratégica do Programa de Reinserção Social é a implementação do atendimento por meio de medidas sócio-educativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade), entretanto, mais da metade dos recursos e dos esforços da Gerência se concentram na orientação dos projetos de construção de novas unidades de internação em parceria com as secretarias especializadas dos estados.

Exige-se que cada proposta de construção seja acompanhada de um projeto pedagógico específico e de um correspondente projeto arquitetônico, condizentes com as normativas oficiais e com as orientações gerais do DCA, de preferência situados no contexto de um plano estadual de reordenamento do sistema de aplicação e execução das medidas sócio-educativas, ou equivalente. Com base nos avanços obtidos, desde o final do ano de 2001, DCA e CONANDA constituíram uma Comissão Ampliada de Assuntos Sócio-Educativos para preparar subsídios à elaboração de um documento sobre os parâmetros mínimos pedagógicos e arquitetônicos para aplicação e execução das medidas de privação e restrição de liberdade. A proposta foi levada a todos os órgãos estaduais participantes do último FONACRIAD, em Fortaleza/CE (outubro de 2001), colhendo-se de cada um as experiências e observações relevantes sobre cada aspecto pedagógico e arquitetônico. Um documento de trabalho inicial foi elaborado pela Comissão Especial e foi discutido exaustivamente durante cinco encontros que a Comissão promoveu, em parceria com o DCA, nas cinco regiões brasileiras. O documento final resultante será base para uma orientação detalhada do CONANDA sobre a matéria.

Apesar do sistema nacional de garantias de direitos das crianças e adolescentes contar com uma das maiores redes de conselhos estaduais e municipais (de direitos e tutelares), além das muitas ONGs e comunidades organizadas envolvidas com a área, o grau de participação da sociedade sobre o Programa é mínimo. Falta a constituição de uma rede integrada de protagonismo dessas instâncias representativas na discussão, exame e homologação das demandas de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, bem como na discussão com o DCA na formulação e implementação das políticas públicas pertinentes. Contudo, deve-se ressaltar que cerca de 20% dos parceiros de convênios, no Programa, constituem ONGs expressivas, catalisadoras de importante militância social na área dos direitos da criança e do adolescente. O Programa participou também de vários eventos promovidos pelo DCA, como o Prêmio Sócio-Educando, em que o intercâmbio com organizações sociais é intenso.

A implementação gerencial dos programas do DCA está exigindo um esforço de consolidação do caráter descentralizado das políticas públicas em termos organizacionais e financeiros. O crescente afluxo de projetos pontuais de solicitação de apoio técnico e financeiro para municípios, entidades sociais e estados, aumenta o risco de reduzir o Departamento a uma espécie de "balcão federal de distribuição pulverizada de recursos".

A complexidade da rede de atores governamentais e não-governamentais, bem como de poderes governamentais, envolvidos na constituição do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, no interior do qual se organizam o sistema de defesa de direitos, o sistema de aplicação e execução das medidas sócio-educativas, bem como o sistema de cooperação para a adoção internacional, exigem que os atores coletivos responsáveis por cada programa sejam co-responsáveis pelas decisões de apoio federal no âmbito de cada unidade da Federação.

Para tanto, o DCA, em articulação com o CONANDA, pretende restabelecer a exigência, a partir de 2003, da elaboração de um Plano Estadual de Desenvolvimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em cada unidade da Federação, no qual o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente, ao lado da secretaria estadual especializado na promoção de direitos humanos, assumirão a responsabilidade maior, inclusive para a filtragem preliminar das demandas de apoio federal a serem encaminhadas ao DCA. Serão responsáveis também pelo acompanhamento e avaliação das realizações de seus estados.

Desde a Assembléia do CONANDA em fevereiro/2002, foi constituído, com o DCA, um Grupo de Trabalho para integração de ações, com ênfase para a elaboração de procedimentos destinados ao aprimoramento das políticas públicas do sistema de garantia de direitos, com base no envolvimento ativo dos Conselhos Estaduais de Direito na construção de Planos Estaduais de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O enfrentamento desse problema não pode ser tarefa exclusivamente do sistema de atendimento ao adolescente infrator. De um lado, as ações de reinserção dependem da articulação das ações especificamente sócio-pedagógicas com as demais políticas sociais básicas. Assim, para o maior êxito do Programa é necessário estruturar ações e estratégias no âmbito das áreas de saúde, trabalho e emprego, qualificação profissional, assistência social, educação, cultura e esporte. De outro, devem ser previstas ações de prevenção para adolescentes em risco de cometerem atos infracionais, que possam ser inseridos, assim como suas famílias, em programas de trabalho e renda e de ampliação dos laços familiares.

O Programa precisa ser modificado nos seguintes aspectos:

- 1) adequação do objetivo ao problema - o objetivo do Programa não descreve claramente a finalidade do mesmo - a melhor forma de resolução do problema que o originou. Neste sentido, o objetivo deve ser: "Contribuir para a prevenção da prática do ato infracional por adolescentes em situação que leve a prática do ato infracional e para a inclusão cidadã dos adolescentes que cometeram ato infracional e são usuários do sistema de atendimento sócio-educativo."
- 2) caracterização do público-alvo - o público-alvo não está bem definido. Sugere-se então: Adolescentes, doze a dezessete anos, envolvidos em situações que levem a prática da infração; adolescentes, doze a 21 anos em cumprimento de medidas sócio-educativas; e adolescentes de doze a 21 anos egressos das medidas sócio-educativas;
- 3) dimensionamento do público-alvo - 30 mil adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas; 10 mil egressos do sistema sócio-educativo e 20 mil envolvidos em situações que levem a prática do ato infracional;
- 4) regionalização - o problema precisa ser regionalizado, para tanto deve ser finalizado um levantamento que está em andamento;
- 5) pertinência das ações - todas as ações precisam ser revistas;

- 6) suficiência das ações - novas ações devem ser criadas para permitir o alcance do objetivo;
- 7) suficiência de metas físicas - as metas físicas devem ser dimensionadas em relação à magnitude do problema e novas metas físicas devem ser elaboradas para as novas ações criadas; e
- 8) adequação dos indicadores - o indicador atual deve ser revisto, novos devem ser criados, de forma a permitir avaliar os impactos causados pelo programa sobre a situação problema. Por exemplo: Taxa de inclusão de adolescentes com acesso aos bens da sociedade (trabalho, educação etc); Taxa de adolescentes retirados de situações que levem a prática do ato infracional (narcotráfico etc); Taxa de adolescentes com sucesso nas medidas sócio-educativas.

Outros produtos não expressos no PPA, mas que contribuem para o objetivo do Programa são: realização de pesquisas e estudos; eventos; articulação do sistema de garantia de direitos e do sistema de aplicação de medidas sócio-educativas; aperfeiçoamento das defensorias públicas, da defesa técnica dos adolescentes em conflito com a lei; articulação com as organizações não-governamentais de defesa de direitos, centros de defesa, universidades e institutos de pesquisa; aperfeiçoamento do SIPIA.

Quanto à estratégia de implementação, necessitam ser aperfeiçoados os seguintes aspectos:

- 1) plano de ação com metas, prazos e responsáveis - não foi elaborado;
- 2) plano de avaliação - não existe;
- 3) organização dos trabalhos no âmbito da gerência - não estão estruturados;
- 4) organização dos trabalhos no âmbito das unidades descentralizadas - as unidades descentralizadas não estão organizadas para o desenvolvimento dos trabalhos;
- 5) forma de articulação com as parcerias - deve ser aperfeiçoada para criar normas de aprovação de projetos e de relacionamento;
- 6) forma de coordenação e acompanhamento dos executores - não existem mecanismos de supervisão e acompanhamento dos executores, que possibilitem a potencialização dos resultados e a avaliação da eficiência do Programa;
- 7) forma de articulação com outros Ministérios - precisa ser estruturada;
- 8) forma de repasse dos recursos (convênios, repasse fundo a fundo, contrato de repasse, etc) - deve ser aperfeiçoada, definindo parâmetros e mecanismos de controle, tendo como condição a existência de um plano estadual e municipal de atendimento sócio-educativo. O apoio às Organizações não governamentais deveria se restringir àquelas ações de caráter nacional, campanhas, estudos e articulação, devendo estar articulado à política estadual ou municipal de atendimento sócio-educativo.
- 9) forma de participação do público-alvo - pode ser ampliada com a criação de instâncias estaduais de acompanhamento do Programa;
- 10) mecanismos de controle social - precisam ser aperfeiçoados no âmbito estadual e municipal, com maior participação dos conselhos estaduais e municipais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, ao tempo em que os projetos apoiados pelo Programa deveriam ser submetidos aos conselhos estaduais e municipais;

- 11) forma de controle e acompanhamento do desempenho - precisam permitir a correta aplicação dos recursos e a potencialização dos resultados; e
- 12) forma de articulação com os Estados e municípios - deve ser ampliada, pelo maior relacionamento na instância nacional de representação das instituições executoras de medidas sócio-educativas.

A implementação de projetos de construção de unidades de internação pode mostrar que a forma de negociação de projeto com o Governo Estadual trará resultados significativos para o Programa. Nesse sentido, a forma de negociação com o Governo de Minas Gerais é exemplar: a partir da identificação conjunta da necessidade de construção de uma unidade de internação foi criada uma Comissão Estadual com a participação da Gerência do Programa para discussão e elaboração do projeto arquitetônico e pedagógico. Esta Comissão ouviu inclusive os adolescentes internados para identificar as expectativas em relação ao período de permanência na Unidade. Esta negociação resultou num projeto que atende aos requisitos técnicos, pedagógicos e arquitetônicos. Essa experiência mostra que o Programa tem uma capacidade de interferência muito grande na alteração da situação-problema e na capacitação dos técnicos das instituições parceiras, a medida em que num processo de negociação de projetos aporta conhecimentos e articulações que a instituição sozinha não teria condições de realizar, ao tempo que maximiza os resultados do Programa.

Outras experiências foram iniciadas no ano de 2002 neste mesmo sentido: Universidade Católica de Brasília, Universidade de São Paulo, Secretaria de Trabalho do Governo do Estado de São Paulo, Instituto Ayrton Senna, Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Câmara Americana de Comércio, prefeituras municipais e algumas organizações não-governamentais. Essas experiências são relevantes como contribuição para uma melhor atuação do Programa, retirando o Governo Federal de financiador passivo de projetos para o de articulador da política nacional, identificando e construindo, junto com os parceiros, projetos que tragam maior impacto às ações do Programa.

Não existe nenhuma forma de supervisão, articulação e coordenação das ações multissetoriais. Até mesmo o título da ação criada não acompanha a filosofia do Programa, que está centrada no ECA, enquanto a ação ainda está baseada no Código de Menores. Assim, devem ser implementados mecanismos que permitam integrar as ações multissetoriais, ao tempo em que novas ações devem ser criadas, como por exemplo: ações nos Ministérios da Saúde, da Educação, da Cultura e da Assistência Social para apoio às atividades relacionadas as diferentes áreas e que tenham impacto na situação-problema.

Implementação

O orçamento previsto no Plano Plurianual para o período 2000 a 2003 totalizou R\$ 87.304.622,00. Constatou-se que a execução orçamentária do período 2000 a 2002, acrescida da Proposta de Lei Orçamentária para 2003 (encaminhada ao Congresso Nacional) totaliza R\$ 69.364.400,00. Em 2000, a dotação orçamentária foi de R\$ 14.023.156,00, sendo disponibilizado R\$ 9.368.032,00, o que representa 66,0% da dotação. Em 2001, a dotação foi de R\$ 28.934.662,00 sendo disponibilizado R\$ 17.254.862,00 (59,6%). Em 2002, o valor aprovado foi de R\$ 26.559.416, sendo disponibilizado R\$ 19.605.580, isto é, o valor contingenciado foi de R\$ 6.953.836,00 (26,6%). No período 2000/2002, portanto, o orçamento foi de lei R\$ 69,5 milhões, disponibilizado R\$ 46,2, ou seja apenas 66,6%, do qual 100% foi executado.

O cumprimento das metas originalmente previstas foi alcançado com um superávit do planejado, otimizando as ações do Programa por articulações institucionais e acordos de cooperação técnica (com o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - que realiza a Cooperação dos Partícipes para a elaboração de pesquisa e estudos com vistas a subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente e com a USAID- Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional - que desenvolve o plano de ação integrada para o combate ao tráfico e a exploração sexual de crianças e adolescentes no desenvolver políticas intersetoriais em consonância com o ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente)

A disponibilização orçamentária tardia, implicou na execução das metas físicas no fim do exercício, o que gerou uma desproporcionalidade de execução. Dessa forma, enquanto a execução financeira - descentralizada por meio de transferências voluntárias (convênios) - é contabilmente do exercício de 2002, a efetiva implementação de tais metas físicas se dará no exercício seguinte. Além disso, a disponibilização é feita em parcelas. Para minimizar os efeitos foram feitas gestões constantes junto a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, que conseguiram minimizar o efeito indesejado.

Dado o grande volume de recursos contingenciados (33,4%), verifica-se uma grande dificuldade de atendimento à demanda. Também não foi possível efetuar um adequado planejamento das ações prioritárias, como a construção de novas unidades de internação ou a sua modernização, segundo estabelece a legislação. Seriam necessários recursos na ordem de aproximadamente R\$ 60 milhões/ano, para o atendimento mínimo em vinte estados da federação, visando à reformulação do sistema de atendimento nos estados, em que a situação é crítica, com permanentes ocorrências de rebeliões, causadas pela superlotação, ou onde estas instalações estão totalmente deterioradas.

Os 10 mil adolescentes cumprindo medida em meio fechado requerem maiores investimentos, para o desenvolvimento das ações sócio-educativas que envolvem, além das obras, cursos de capacitação para os operadores, atividades pedagógicas integradas com a educação formal, maior atenção à saúde, em especial à mental daqueles que estão envolvidos com as drogas, locais apropriados para ações de profissionalização, além de outras de atenção à família. Essas ações envolveriam recursos da ordem de R\$ 30 milhões/ano.

Os adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto (20mil) não vêm sendo atendidos pelos estados e municípios conforme estabelece a legislação. A falta de recursos, principalmente nos municípios, acarreta a superlotação nas unidades de internação, além de não proporcionar resultados que garantam a inclusão social dos infratores, gerando ineficácia das ações de prevenção e a visão de que há uma impunidade dos adolescentes. Tal fato tem gerado a visão equivocada da necessidade do rebaixamento da idade penal. Essas ações envolveriam recursos da ordem de R\$ 20 milhões/ano

No que diz respeito a suficiência de recursos, acredita-se que a locação dos recursos do Programa não é compatível com a situação nacional e, conseqüentemente no problema existente, não sendo possível implementar uma política nacional coerente por parte do Governo Federal. Para o real combate do problema, necessita-se de um conjunto articulado de ações, bem como um orçamento compatível com o fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, que visem o atendimento integral emanado do ordenamento jurídico vigente (principalmente da Lei nº8069/1990). Nesse sentido, o papel do Programa fica restrito ao atendimento emergencial não interferindo diretamente na solução da situação-problema.

Existe uma ação que é implementada pelo Ministério dos Esportes, Produção de Material Esportivo do Menor (Adolescente) Infrator, cuja gestão é feita de forma totalmente desarticulada com o Programa. Os recursos disponibilizados anualmente àquela ação R\$ 300.000,00 têm sido executados na sua totalidade, segundo informação verbal do Gerente da Ação.

O desempenho físico é monitorado por relatórios físico-financeiros, elaborados pelos próprios convenientes, no momento de encerramento do convênio. Há dificuldades de natureza orçamentária quanto ao custeio da logística necessária aos deslocamentos em maior abrangência.

Outros mecanismos de acompanhamento poderão ser implementados, tais como questionários dirigidos aos parceiros e ao público-alvo. Pretende-se, também, promover enquetes amostrais, por meio de telefonemas dirigidos às instituições parceiras e diretamente ao público-alvo com o objetivo de verificar a efetividade das ações.

Os recursos humanos e materiais não são considerados suficientes para a perfeita condução do Programa. Essa precariedade se deve diretamente à limitação de recursos, que inviabiliza a configuração de uma equipe adequada que possa, de fato, promover o acompanhamento da execução das ações bem como da avaliação relativa à implementação das políticas públicas desferidas pelo Estado. Ademais, existe, também, a deficiência qualitativa, que só pode ser eliminada por uma capacitação programada e permanente dos recursos humanos.

A inadimplência estadual é um aspecto a ser considerado. É comum o Estado oscilar entre adimplente e inadimplente. Isto acarreta muitas implicações no planejamento e no orçamento do órgão concedente e atrasa consideravelmente o cronograma físico. Ocorre de um empenho ser feito em situação de regularidade e, no momento de liquidar o convênio, verificar situação de inadimplência. Vale reiterar que este fato é muito preocupante quando se trata de atendimento a crianças e adolescentes que têm prioridade absoluta e não podem ficar na dependência de uma situação tecnocrata.

O Programa enfrentou entraves burocráticos para a viabilização de convênios, que são os instrumentos que viabilizam a transferência voluntária de recursos para instituições governamentais e não governamentais.

Nenhum esforço de capacitação mais consistente foi realizado para capacitação da equipe gerencial do Programa (que se resume ao Gerente). Registre-se a capacitação oferecida pela Escola Nacional de Administração Pública. Há uma ação com o objetivo específico de capacitar agentes operacionais finalísticos do sistema de segurança, justiça e atendimento ao adolescente em conflito com a lei. No entanto, os projetos apoiados são pontuais e desarticulados. Assim, a falta de capacitação mais consistente torna impossível criar uma rede articulada para implementação do Programa. Não há iniciativas com objetivo de promover capacitação gerencial para as parcerias, mas existe a necessidade de promovê-la abordando a gestão de projetos. Por meio dos Convênios firmados com os parceiros são promovidos cursos de capacitação, entretanto, não há como garantir a eficácia, pois não é possível realizar um acompanhamento nos estados. Há um processo de discussão com o UNICEF com o objetivo de montar um programa de capacitação mais consistente. Há uma demanda por capacitação dedicada especialmente à gestão de políticas públicas na área do adolescente em conflito com a lei, enfatizando indicadores, avaliação e efetividade.

Todas as ações do Programa são executadas de forma descentralizada por meio de parcerias com instituições estaduais, municipais e organizações não governamentais. A avaliação do desempenho físico e financeiro é realizada quando das prestações de contas parcial e final. O aperfeiçoamento desta avaliação poderá ocorrer com iniciativas de capacitação em gestão de projetos para os parceiros e a partir da construção de indicadores capazes de mensurar o efeito da ação no problema inicial.

Além disso, dada a interdependência da situação-problema de muitos outros fatores, as parcerias tornam-se um excelente instrumento para potencialização da solução do problema.

A parceria com o Programa Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, permite ampliar os resultados, na medida em que ocorre integração entre as ações do Programa, para a prevenção do ato infracional.

Para o ano de 2003 está prevista a parceria com os Programas Paz nas Escolas do Ministério da Justiça e Saúde do Adolescente do Ministério da Saúde. Deve-se aperfeiçoar a integração com as ações do Programa Direitos Humanos - Direitos de Todos.

A participação da sociedade ocorre principalmente por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.

Até o momento não existem mecanismos eficazes de avaliação da satisfação dos beneficiários do Programa. Foram feitas experiências em grupos focais com os adolescentes internados para avaliar as ações sócio-educativas.

Considera-se um avanço o modelo de gestão por programas. No entanto, no momento da formulação do Programa, o problema não foi suficientemente analisado para a proposição de ações que apontassem para soluções. Não existe registro da formulação do Programa. Além disso, não foram elaborados diversos instrumentos: Plano de Ação, Metas e responsáveis, Plano de Avaliação etc, Modelo organizacional. As condições de gerenciamento do Programa não são adequadas, tanto em termos de recursos humanos quanto de estrutura física. Os momentos de avaliação do PPA são para refletir sobre questões que em nenhum momento da formulação e implementação foram colocadas. Os órgãos setorial e central de planejamento devem apurar e verificar os indicadores. Ainda, as propostas orçamentárias do Programa são cortadas sem que o gerente seja ouvido.

Segurança do Cidadão

Resultados Levando-se em conta o período de análise, as principais realizações são:

- Capacitação de Policiais, Instrutores Policiais e Guardas Municipais - Ao longo do período foram realizados mais de 110 cursos destinados à preparação de Instrutores policiais, perfazendo um total de sete mil policiais treinados diretamente pela Senasp. Mais de vinte convênios foram firmados com os Estados na perspectiva de preparação de mais de trinta e cinco mil policiais em todo o Brasil em Polícia Comunitária, Análise de Estatística Criminal, Direitos Humanos, Novas Modalidade de Crime, Ensino Policial, dentre outros;
- Estudos e Pesquisas em Segurança Pública - No ano em exercício foi incentivado pesquisa de Perfil das Polícias Brasileiras, com destaque para as estruturas das Polícias Civil e Militar, bem como da Polícia Técnica e dos Corpos de Bombeiros Militares independentes. Também foi assinado um convênio com o IBGE buscando a padronização do Boletim de Ocorrências a ser utilizado no registro das ocorrências policiais;
- Implantação da Polícia Comunitária - Foram firmados convênios com todos os Estados objetivando a estruturação de ações preventivas que motivem a participação da comunidade. Destaca-se, o apoio ao Programa Proerd, Jovens contra o crime, estruturação de conselhos comunitários de segurança, implantação de Postos Comunitários e incentivo à criação de Plantões Sociais nas Polícias Civis. A Polícia Comunitária se constitui em uma das principais formas de democratização das polícias brasileiras por propiciar a participação da sociedade organizada nas questões de segurança pública;
- Implantação de Centros Integrados de Cidadania - Dentro do previsto, foram implantados centros nas cidades de Rio de Janeiro, Goiânia, Vitória (dois projetos), Maracanaú, Distrito Federal, Santo André, Cabo de Santo Agostinho, Moreno, Várzea Grande, Cuiabá e Viana;
- Implantação do Sistema de Integração Nacional das informações da justiça e Segurança Pública - Infoseg - Em 2002 foi realizada a migração do Infoseg para o Ministério da Justiça e houve a aquisição de equipamentos, bem como do *software Oracle*, possibilitando a padronização das informações gerenciais. A meta foi atingida conforme estabelecido no PPA. O Infoseg se constitui no principal instrumento de consulta das policias brasileiras e se faz necessário o aporte implementado do FNSP, bem como, a agregação de mais técnicos especializados na área, o desenvolvimento do sistema e o incentivo aos Estados para a participação efetiva no sistema;
- Reparelhamento das Polícias Estaduais e Guardas Municipais - Foi intensificado dentro da meta estabelecida, o reaparelhamento das polícias civis especializadas, Institutos de Criminalísticas, Institutos Médicos Legais, Centros de Ensino, Corregedorias e Sistemas de Inteligência Policial, objetivando a integração das instituições estaduais.

Gerente:

Miguel Libório Cavalcante Neto

Ainda com relação aos resultados, o Plano Nacional de Segurança Pública e os critérios para investimento nos estados ainda carecem de mecanismos mais efetivos e técnicos. Critérios como índices de criminalidade, população e efetivo policial ainda são relativos e não determinantes para

o investimento voltado às Políticas Públicas adequadas. Alguns entes federados, com base na expectativa do investimento federal, remanejam e reduzem seu

orçamento, não cumprindo tecnicamente algumas atribuições previstas nos convênios. É preciso identificar e ajustar estas distorções por intermédio da exigência da elaboração de planos estratégicos nos estados e municípios. Embora tenha havido estas distorções os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Segurança Pública para o período e as determinações legais previstas no Fundo Nacional de Segurança Pública e legislações correspondentes foram plenamente cumpridas.

Em 2002, houve uma melhor qualificação dos requisitos para investimento dos Entes Federados à luz do Plano Nacional de Segurança Pública. Com a elaboração de Termos de Referência foi possível qualificar o tipo de investimento, bem como determinar critérios para emprego em áreas de alta incidência criminal, integração das ações policiais dos Estados, programas preventivos de Segurança Pública (Polícia Comunitária) e abordagem técnico-científica do emprego da Polícia Judiciária e por fim, a utilização da inteligência policial como instrumento eficaz do controle da criminalidade. A maioria dos estados apresentou seus projetos norteados por estas orientações

Outro ponto de destaque foi o reconhecimento do Plano Nacional de Segurança Pública como documento norteador para o estabelecimento de políticas públicas. Os entes Federados utilizaram o PNSP como instrumento direcionador das Políticas Estaduais e Municipais, não apenas para captação de recursos, mas também na reformulação de ações, estruturas funcionais, integração e interface com órgãos públicos nas diversas esferas de governo e a motivação para a participação da sociedade organizada nas questões de Segurança Pública. Foram incorporados compromissos e ações que contribuíram com a reformulação de critérios para o desenvolvimento de Planos Estaduais, provocando, inclusive, um seminário entre representantes dos estados Brasileiros para avaliação e efetivação de novas ações do PNSP.

Com relação ao indicador, Coeficiente de homicídios, este sofreu alterações. Em 1997 a taxa no Brasil era de 25,37 por 100 mil habitantes, nível considerado tolerável pela ONU. Contudo, ao longo do período, verificou-se, que com a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e o aporte do Fundo Nacional de Segurança Pública, foi possível um melhor monitoramento acerca dos dados de homicídio.

Isto fez com que a taxa de homicídio em 2001 passasse para 22,86 por 100 mil habitantes. Porém, alguns estados brasileiros não conseguiram diminuir os índices de homicídio no período, principalmente devido a influência de fatores sócio-econômicos e políticos, vinculados à necessidade da implementação de políticas públicas, assim como programas de prevenção da violência e criminalidade como maior frequência, destacando-se o empenho do Piaps. Recomenda-se para o próximo período a continuidade no monitoramento dos dados, o aperfeiçoamento do acompanhamento pelos estados, vinculados aos aportes do Fundo Nacional de Segurança Pública e ações estratégicas para prevenção e controle da violência.

Quanto aos impactos do Programa sobre o público-alvo, pode-se citar que os diversos contingenciamentos efetivados ao longo do período, impossibilitaram o desenvolvimento adequado das ações, gerando remanejamentos orçamentários, entraves administrativos junto aos convênios dos estados e a descontinuidade em programas pré-estabelecidos pelos mesmos. Existiu uma expectativa ao início do ano não atendida, o que gerou um aumento de demanda.

O período eleitoral, muito embora as questões de segurança pública estivessem em pauta, contribuiu também para descontinuidade do processo. Isso fez com que apenas 62% dos recursos previstos fossem empenhados até o mês de novembro, gerando um descontentamento nos estados, principalmente nos mais carentes. Recomenda-se que a liberação de recursos, bem como, a execução financeira-orçamentária do FNSP, ocorra ainda no primeiro semestre do exercício previsto, para que os estados viabilizem suas ações.

Para o ano de 2003, a proposta orçamentária priorizou investimentos para intensificação do policiamento ostensivo em áreas críticas, dentro do preconizado neste documento, e o reaparelhamento das polícias estaduais, buscando corrigir as dificuldades do presente período. Os principais resultados esperados para 2003 são:

Reformulação do Plano Nacional de Segurança Pública, com base nas propostas do novo Governo. Os ajustes tornam-se primordiais, principalmente os voltados à prevenção do crime e da violência, ao estabelecimento de Planos Estaduais de Segurança Pública e a critérios qualitativos para os investimentos na área de Segurança Pública.

Maior dinamismo e estabelecimento de acordos de cooperação entre estados e municípios objetivando a criação de um sistema único de Segurança Pública. Com a reestruturação da Secretaria Nacional de Segurança Pública espera-se uma melhor aproximação entre os Entes Federados, buscando uma sintonia dentro das políticas estabelecidas pelo Governo Federal.

Implemento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública atendendo as expectativas de aumento de demanda.

Concepção

O Programa nasce da necessidade de se conter o aumento considerável da violência e criminalidade nas cidades brasileiras. Esse aumento da violência tem causado um permanente empenho dos chefes do executivo, nas suas diversas esferas, em encaminhar soluções para o quadro que atualmente se apresenta. As propostas efetuadas pelo Poder Executivo Federal nos anos 2000, 2001 e 2002 foram norteadas para o atendimento dessas expectativas. Dentro dos repasses efetuados, a Secretaria Nacional de Segurança Pública atendeu mais de 85% das demandas políticas solicitadas.

O Programa torna-se fundamental para a sociedade brasileira na medida em que possibilita:

- Modernização das estruturas organizacionais de segurança pública do País;
- Aprimoramento dos sistemas operativos das polícias;
- Estabelecimento de políticas públicas voltadas ao controle da criminalidade e da violência em locais críticos;
- Democratização das questões de segurança pública;
- Motivação e preparo adequado ao profissional de segurança pública; e
- Cumprimento dos objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e do FNSP.

As conseqüências da descontinuidade das ações do Programa **Segurança do Cidadão** são muitas, como: a interrupção dos programas e planos governamentais de controle da criminalidade e violência, a não implementação dos objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública, a interrupção nos investimentos do Fundo Nacional de Segurança Pública, iniciado no ano 2000, com o advento do Plano Nacional de Segurança Pública e a descrença nos programas do Governo Federal, principalmente no início do novo Governo.

Alguns aspectos do Programa precisam ser melhorados:

Adequação do objetivo ao problema - O Programa **Segurança do Cidadão** tendo como base o PNSP deve estar mais restrito às questões que afetam diretamente a segurança pública e o envolvimento conjugado dos organismos policiais com a sociedade. Da forma como se apresenta atualmente, é bastante genérico. O objetivo atual - Reduzir a criminalidade- deve ser alterado para reduzir a criminalidade e promover a democratização do Sistema de Segurança Pública.

Pertinência das ações - Todas as ações contempladas pelo PPA são pertinentes e importantes, pois de forma conjunta atendem à expectativa de melhorar a segurança pública no país.

Matriz de fontes de financiamento - A Lei do FNSP prevê possibilidades de agregar recursos provenientes de outras fontes a serem definidas pela futura gestão. O FUST e Pinapol são alternativas complementares. O ideal é que o FNSP tenha fonte 150 gerada de recursos provenientes, como exemplo, de percentual de multas de trânsito estaduais e municipais, companhias de seguro, percentuais sobre programas de turismo, dentre outros, não dependendo de contingenciamentos e previsões orçamentárias.

A estratégia de implementação precisa ser aperfeiçoada nos seguintes pontos:

Plano de ação - Criação de uma equipe que estabeleça metas, prazos e supervisione as ações desenvolvidas.

Plano de avaliação - Criação de uma comissão de avaliação das ações estabelecidas no PPA.

Forma de articulação com outras unidades do Ministério - Criação de um grupo coordenador permanente que identifique ações comuns dentro do MJ.

Forma de repasse dos recursos - Por meio de convênios e aplicação direta.

Forma de articulação com o público-alvo - Por meio da Polícia Comunitária, mobilização comunitária e apoio as iniciativas dos órgãos de segurança pública em ações específicas.

Mecanismos de controle social - Incentivo a criação de leis e normas que diminuam as taxas de criminalidade, como por exemplo, restrições ao funcionamento de estabelecimentos comerciais que estimulem o consumo de álcool, dentre outros.

Ainda quanto à estratégia de implementação, podemos destacar os aspectos que mais contribuíram para obtenção dos principais resultados do Programa:

- Modernização e o reaparelhamento das polícias brasileiras;
- Centralização da administração das policias estaduais em Secretarias estaduais;
- Implantação da Polícia Comunitária como preceito democrático;
- Implemento de recursos para o funcionamento adequado das policias.

As ações foram implementadas a partir das diretrizes estabelecidas pelo PNSP, do interesse efetivo da participação dos dirigentes estaduais e dos recursos provenientes do FNSP.

Implementação O padrão de execução de 2000 a 2002 se mostrou oscilante, sendo a liberação financeira dos recursos feita somente a partir do segundo semestre dos respectivos exercícios. Faz-se necessário um planejamento mais consistente de repasse dos recursos.

Os recursos orçamentários do Fundo Nacional de Segurança Pública, por motivo de contingenciamento, começaram a ser liberados a partir de julho de 2002, com percentual de 15 a 20% por mês do montante previsto. Somente nos meses de outubro, novembro e dezembro é que ocorreu um aumento no montante financeiro acarretando problemas de ordem administrativa e legal, pois alguns Estados que apresentaram projetos no decorrer do ano se mostraram inabilitados para receber estes recursos por mudança na administração estadual, priorização do orçamento local, não condições de comprovar a contrapartida, etc. Apenas estados e municípios que possuíam estruturas administrativas e financeiras ajustadas tiveram condições de firmar convênios ao final do período, destacando Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pernambuco, São Paulo, Acre, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Alagoas, Maranhão e Distrito Federal.

Para o orçamento 2003, o Legislativo mostrou-se mais sensível à questão da segurança pública, acatando as sugestões de emendas do executivo que previam mais recursos para as atividades de policiamento ostensivo de áreas críticas e reaparelhamento das polícias estaduais.

Com relação aos recursos materiais e de infra-estrutura do programa, estes mostram-se inadequados, pois a Senasp carece de recursos para aquisição de bens materiais para administração e gestão de suas atividades. Tanto o FNSP como a gestão do Tesouro são limitadas para esse fim. A Senasp necessita, também, de uma reestruturação organizacional, definindo ações de pesquisa e acompanhamento das informações e dados criminais, gestão das políticas e programas do Governo Federal para a área de Segurança Pública e uma unidade dedicada à administração e gestão do PNSP e do FNSP.

Os recursos humanos também estão inadequados. A quantidade de cargos e funções também se mostrou insuficiente para a magnitude das ações pretendidas pelo órgão. Se não houver uma preocupação da nova administração do Governo nesses aspectos, o Programa **Segurança do Cidadão** poderá ter descontinuidade em seu processo.

O esforço de capacitação da equipe gerencial foi feito de forma restrita, ineficiente e insuficiente, concorrendo com as diversas atribuições da Senasp. É indispensável a capacitação permanente dos gestores do programa de forma presencial (aulas/seminários específicos) e não presencial (informativos, treinamento à distância, vídeoconferência).

Quanto ao aspecto da multissetorialidade do Programa, uma melhor integração com os programas estabelecidos pelo Piaps, principalmente nos aspectos de prevenção da violência e mediações de conflito, bem como, estruturação de guardas municipais em municípios identificados como de alta incidência criminal, tornam-se fundamentais. Outro ponto a se destacar, é a necessidade da integração efetiva, deste programa, com o programa de capacitação de lideranças comunitárias para o combate da violência urbana.

No que tange ao desempenho dos parceiros, principalmente no aspecto convênio, os estados se mostraram despreparados para elaboração de projetos técnicos,

porém dispostos a executar o que foi firmado. A pequena equipe de trabalho da Senasp e o grande número de convênios também contribuíram para a descontinuidade do acompanhamento técnico dos convênios firmados. Destaque também para as diversas alterações na direção do Ministério da Justiça que afetaram bastante o andamento dos trabalhos.

O modelo de gestão se mostrou adequado. Entretanto, o gerente acumulou diversas outras atribuições, o que acarretou o prejuízo das atividades previstas para o acompanhamento do Programa e a obtenção de melhores resultados. É necessária uma melhor distribuição das tarefas. Outros pontos podem ser melhorados também, como a adequação do treinamento para a equipe de gerenciamento e a criação, no Ministério da Justiça, de um grupo coordenador e integrador das ações e programas que tenham a mesma finalidade.

Segurança nas Rodovias Federais

Resultados A avaliação de um programa em que os insumos necessários e suficientes para alcance das metas estabelecidas no PPA 2000-2003 diminuíram em progressão geométrica, e as necessidades do público-alvo do programa aumentaram na mesma proporção, fica bastante prejudicada.

Quando da elaboração do PPA 2000-2003, o indicador definido para servir de parâmetro da avaliação do Programa **Segurança nas Rodovias Federais** foi somente a diminuição do número de acidentes nas rodovias federais. No entanto, o programa é mais abrangente, pois a exigência dos usuários das estradas também passa pelas ações de segurança pública voltadas para a prevenção da incolumidade das pessoas e do patrimônio da União e de terceiros. Assim, para a elaboração do PPA 2004-2007, não deve ser considerado apenas o indicador Acidentes em Rodovias Federais, pois observa-se uma evolução substancial do aumento de ações de segurança pública realizadas pela PRF, na ordem de 5,7% no número de armas apreendidas e de 143% na apreensão de drogas e contrabandos.

Com relação ao alcance do índice do indicador, os resultados foram positivos, pois o índice previsto para o período de 2000 a 2002 foi atendido. Houve redução de 7,04 % no número de acidentes, de 3,71% no número de feridos e 11,9% no número de mortos em relação ao período avaliado.

Essa assertiva, de que os resultados foram positivos, não reflete um grau de mudança do bem-estar social do público-alvo, que espera uma melhoria da política de segurança nas estradas federais e a garantia de livre circulação por elas.

E mais, quando se fala em resultado positivo, verifica-se que o mesmo decorreu de grande esforço dos policiais que trabalham nas estradas, pois desde o estabelecimento do indicador, houve um aumento da frota de veículos no País na ordem de 6% anual, representando em três anos 18%, um aumento do número de veículos e de 42% de usuários circulando nas rodovias federais. No entanto, o efetivo de 10.098 policiais que existia há dez anos atrás, conta atualmente com 6.300 policiais, resultando na presença de 1.200 policiais por dia nas estradas. Não se pode ainda esquecer, que o Brasil é um país rodoviário, ou seja, a economia se movimenta sobre rodas, por isso, deve ser dada a devida atenção à instituição Polícia Rodoviária Federal.

Quanto ao indicador estabelecido originalmente no Programa, que foi a diminuição do número de acidentes, acredita-se que com as atuais condições de trabalho da PRF (estrutura, pessoal e equipamentos) não será possível alcançar uma redução desse indicador, pois a malha rodoviária que deveria ser fiscalizada teve um aumento de aproximadamente 12 mil quilômetros, enquanto que o efetivo da Polícia Rodoviária Federal diminuiu. Portanto, se continuar a ter um aumento da quilometragem a ser fiscalizada, e não tiver um aumento de efetivo, ficará muito difícil diminuir o número de acidentes e combatermos a criminalidade nas rodovias federais.

Gerente:

Antônio Carlos Dias da Silva

Não obstante, o êxito do Programa, tendo como base o índice estabelecido, necessário se faz refletir sobre a possibilidade da redução do número de acidentes de trânsito nas rodovias federais, observadas nos exercícios de 2000 e 2001, não se manter. Comparando o índice de acidentes de um ano com o índice do ano anterior, nota-se que a redução é pequena de um ano para o outro.

Os motivos para essa preocupação são a diminuição gradual do efetivo, o contingenciamento de recursos, o acréscimo do número de motoristas e o aumento da malha viária, como já citado.

O Programa, efetivamente, gera outros resultados que não estão contemplados no indicador estabelecido. Alguns desses resultados, naturalmente não seriam passíveis de mensuração. Pode-se citar o serviço que a Polícia Rodoviária Federal oferece à sociedade baseado em dois princípios básicos: o da interventividade e o da ostensividade. Sua presença ostensiva diuturna nas rodovias e sua intervenção para auxiliar, educar, fiscalizar e policiar (tirar de circulação pessoas nocivas à sociedade, seja por flagrante cometimento de crime, seja por mandado judicial), gera no cidadão usuário das rodovias federais uma sensação de segurança. Talvez seja essa sensação de segurança o maior resultado do Programa.

Outros resultados que não são medidos pelo indicador do Programa são a quantidade de auxílios que a PRF presta no seu dia-a-dia. São auxílios a usuários encontrados com problemas mecânicos em seus veículos ao longo da rodovia, com problemas de saúde, os quais além de receber os primeiros atendimentos ainda na estrada, são encaminhados às Unidades de Saúde. São prestados, também, auxílios aos moradores nas áreas lindeiras à rodovia (auxílio doente, parturiente, travessia de gado, etc). Nos grandes centros é grande o número de auxílios a pessoas que sequer o nome fica-se sabendo. Trata-se de informações prestadas sobre condições das rodovias, localização de cidades, trajeto mais curto para se chegar em uma determinada localidade, entre outras informações.

Diante destas realizações, acredita-se que um fator de extrema relevância para que a PRF alcance seus objetivos e até mesmo identifique outro indicador, é o programa de reciclagem e capacitação dos Policiais Rodoviários Federais, que serve de estímulo e incentivo ao policial, que volta a atuar com mais segurança no seu trabalho. Nota-se que o policial que não fazia cursos de reciclagem, geralmente se omitia em executar uma ação mais perigosa, uma vez que se sentia inseguro em adotar um melhor procedimento em suas ações, sem colocar em risco a vida de terceiros, e sua própria vida. Identificou-se também, que com o policial mais capacitado e consciente de seu papel diante da sociedade, o público-alvo procura mais o auxílio da polícia.

A atividade fim da PRF divide-se em duas vertentes distintas: a fiscalização e o policiamento. A fiscalização contempla as ações voltadas eminentemente para o trânsito. O policiamento, por outro lado, direciona-se às atividades com vistas ao combate às ações criminosas. Assim, o Programa **Segurança nas Rodovias Federais** contemplaria dois indicadores: Acidentes em Rodovias Federais e Criminalidade em Rodovias Federais.

A viabilidade de cumprimento do índice do indicador é alta, apesar da redução substancial do efetivo da Polícia Rodoviária Federal decorrente de mortes e aposentadorias e do grande espaço de tempo entre um concurso e outro para reposição desse efetivo, destacando-se também, como já citado, o aumento da frota de veículos e as novas demandas do público-alvo. Entretanto, a disponibilização de recursos para se atingir tal fim é fundamental.

Com relação aos impactos do Programa sobre o público-alvo, pode-se dizer que foram positivos, pois a PRF durante o período de execução do PPA, passou a identificar quais as reais necessidades da população que se encontrava às margens das Rodovias Federais, bem como público-alvo que são os usuários que trafegam nas Estradas.

Com sua atuação, desencadeou-se operações conjuntas com outros órgãos de segurança pública, efetuando patrulhamento ostensivo voltado para o combate a assaltos a ônibus de passageiros, carros de passeios, roubo de cargas e combate a prostituição infantil nas margens das rodovias, salvamento de vítimas e apoio a autoridades e instituições.

Diante das informações apresentadas, acredita-se que o público-alvo, obteve ganhos com os serviços oferecidos pela a PRF. Entretanto, com esta atuação, houve um crescimento substancial das demandas dirigidas à PRF.

Para o exercício de 2003, a PRF espera, com o ingresso dos novos aprovados em concursos, reduzir ainda mais o número de acidentes nas rodovias federais, bem como, tornar mais efetiva a presença policial, no sentido de combater com eficiência e eficácia a criminalidade nas estradas federais. No entanto, haja vista, o baixo efetivo existente atualmente, os resultados poderão ficar aquém do esperado, caso não ocorra a nomeação e posse desses novos servidores. Neste sentido, a proposta orçamentária para 2003, deve ser consideravelmente aumentada, pois da forma que está, não é suficiente nem para manter as operações normais da polícia.

Concepção Como visto, a concepção inicial do programa centrou-se na problemática dos acidentes de trânsito. No entanto, verificou-se que a Segurança nas Rodovias Federais reclamava outras ações além daquelas voltadas para a fiscalização e prevenção das infrações de trânsito, as quais tem como resultado final, a ocorrência do sinistro de trânsito.

A criminalidade no País cresceu de forma assustadora. A rodovia, por via de consequência, passou a ser palco, também, de ações de bandidos. Crimes como o roubo de cargas e de veículos e o tráfico de drogas, os quais usam a rodovia para atingir seus mercados, passaram a exigir da Polícia Rodoviária Federal ações mais específicas de enfrentamento, levando-a a criar o Grupo de Policiamento Especial - GPE e a Assessoria de Inteligência - Assint. Esses dois organismos têm como missão principal prestar o devido combate aos delitos já citados. O contrabando, o descaminho e a falsificação de mercadorias receberam, também, maior enfrentamento já no primeiro ano do PPA.

Ressalta-se que esses delitos além de influenciarem negativamente na paz social, trazem um enorme prejuízo de ordem econômica. Em virtude do roubo de cargas, contrabando/descaminho e falsificação de mercadorias o país deixa de arrecadar bilhões de reais em tributos como ICMS, Cofins e IPI.

O problema considerado inicialmente foi apenas a ocorrência de acidentes de trânsito e, como já exposto, outro problema se apresentou, reclamando pronta intervenção da PRF. Assim, é cristalina a necessidade de ser considerado dois indicadores no programa, quais sejam: Acidentes em Rodovias Federais e Criminalidade em Rodovias Federais.

O Programa precisa ser melhorado nos seguintes aspectos:

Adequação do objetivo ao problema - Inicialmente, na concepção do Programa, o objetivo era simplesmente a redução no número de acidentes nas rodovias federais, no entanto, apresentaram-se outras demandas do público-alvo, até mesmo por implicações econômicas e sociais, que acrescentou outro objetivo crucial ao programa que é a diminuição da criminalidade nas rodovias federais. Solicita-se esta alteração.

Caracterização do público-alvo - Existem novos públicos-alvo que reclamam a presença maciça da Polícia Rodoviária Federal nas estradas, fornecendo a proteção necessária para sua livre circulação:

- Usuários das rodovias federais;
- Moradores que residem ao longo das rodovias em todo País.

Dimensionamento do público-alvo - Quaisquer cidadãos que venham a fazer uso das rodovias federais, o que representa 5% da população brasileira, para serem fiscalizadas por apenas 1.200 homens/dia, responsáveis pela redução do número de acidentes e pela diminuição da criminalidade, tráfico de drogas, contrabando, descaminho, assaltos, roubo de cargas, prostituição infantil e demais delitos.

Regionalização - O Programa só tem sentido quando tratado em âmbito nacional.

Pertinência das ações - Sugere-se a inclusão de outra ação - Modernização de Equipamentos para Patrulhamento, Viaturas e Aparelhos de Telecomunicações, visando ter um fluxo de recursos contínuo para que os equipamentos sejam renovados e possam acompanhar a modernização que as inovações tecnológicas exigem.

Suficiência das ações - O número de ações para que sejam atingidos esses objetivos, deve aumentar, ou quem sabe reestruturar as mesmas, ou dividir as já existentes. Como exemplo, são necessárias ações que possam dar maior poder de operacionalização na área de informação e inteligência da PRF e ações que garantam o controle e execução do grande número de contratos que a PRF possui.

Adequação dos indicadores - Existe a necessidade de dois indicadores no Programa: Acidentes em Rodovias Federais e Criminalidade em Rodovias Federais.

Matriz de fontes de financiamento - Toda a execução do programa é oriunda da arrecadação de multas previstas na Legislação de Trânsito. Entretanto, entende-se que a partir do momento em que a PRF aprimora sua atuação na fiscalização e patrulhamento, a tendência é que a arrecadação decorrente dessas multas se reduza substancialmente, pois os usuários não apresentarão as infrações que apresentavam antes. Portanto, quanto maior for a eficiência e eficácia do órgão fiscalizador (PRF), menor serão os recursos financeiros a serem executados no Programa Segurança nas Rodovias Federais. Como poder ser notado, isto é absolutamente contraditório. A receita oriunda da arrecadação de multas não deveria custear o programa na sua totalidade, mas sim que tais recursos, (Fonte 150), servissem para que o órgão fizesse as implementações necessárias exigidas pelo Programa. No entanto, a SOF insiste em alocar toda a execução do programa na arrecadação própria da PRF, inclusive despesas com pessoal e auxílios. Necessita-se de outra fonte de financiamento do Programa, como a Fonte 100, que é na realidade a fonte legítima de recursos para execução de programas voltados para a área da segurança pública.

Com relação a outros produtos desenvolvidos pelo Programa e que não estão expressos no PPA, pela área de corregedoria é possível analisá-los.

É bem verdade que a participação da área correcional do DPRF na ação efetiva de proporcionar segurança nas estradas federais, se dá de forma indireta, já que seu trabalho está diluído na área meio (área administrativa) do Departamento. Tanto é assim, que sequer existe no projeto uma previsão de

gastos diretos em um programa de disciplina e correição, aplicada aos indivíduos que compõem a instituição, apesar do grande volume de recursos gastos com o tema. Entretanto, não se pode questionar a íntima relação entre o combate à corrupção, à dilapidação do patrimônio público, além da correição geral de atitudes desses indivíduos, com o ganho do índice de maior produtividade e serviço de melhor qualidade que, por via de consequência, refletem diretamente na satisfação do cidadão usuário das Rodovias Federais.

A Corregedoria Geral instaurou, no ano de 2001, o total de 1.037 procedimentos disciplinares, dos quais foram concluídos 713. A consequência foi a aplicação de 66 advertências, 41 suspensões e 25 demissões.

Sugere-se a criação de uma ação específica dentro do programa privilegiando a área de correição, com recursos especificamente destinados para tal.

A estratégia de implementação do programa precisa ser aperfeiçoada em alguns itens:

Plano de ação - É necessário uma cobrança mais efetiva do Ministério do Planejamento dos responsáveis pelo Programa. No entanto, o Ministério do Planejamento deve estar certo de que esta cobrança seja feita sobre as pessoas realmente responsáveis pelo Programa.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência - É necessária a vinculação de pessoas com conhecimento técnico sobre o trabalho de gerência do programa. Outro fator necessário é que não haja tanta rotatividade das pessoas envolvidas neste trabalho.

Forma de coordenação e acompanhamento dos executores - Considera-se que é de fundamental importância que a direção do órgão promova uma capacitação dos dirigentes das unidades descentralizadas em todo o País.

Implementação

Algumas ações tiveram sua execução financeira prejudicada em decorrência de problemas com fornecedores, que diante de um processo de competitividade, acabaram prejudicando sensivelmente a execução do programa no órgão. Essas dificuldades foram bem evidenciadas principalmente nas licitações para compra de sistemas de informática, que não tiveram seu fluxo de recursos "cortado", mas tiveram sua execução prejudicada.

Em outras ações, como por exemplo, Patrulhamento Ostensivo, Manutenção de Unidades Operacionais, Manutenção de Serviços Administrativos e Operações Especiais Conjuntas com Outros Órgãos", o contingenciamento foi muito grande.

Observa-se que os valores concedidos nas propostas orçamentárias nunca foram suficientes para atender as reais necessidades do programa, sendo sempre necessário o pedido de crédito adicional. Já no exercício de 2002, a situação ficou mais grave ainda, pois além dos valores da proposta não serem suficientes, houve o contingenciamento dos recursos em torno de 40%, o que inviabilizou completamente a execução do Programa **Segurança nas Rodovias Federais**.

Outra situação grave e que praticamente parou o órgão e conseqüentemente a execução do programa; foi que apesar de possuir valores financeiros arrecadados e apesar de inúmeras solicitações de créditos suplementares à SOF para o pagamento de diárias operacionais e combustíveis para abastecimento da frota de viaturas e aeronaves, não foi possível o atendimento do pleito.

Pode-se destacar também que, pelo pouco efetivo disponível, geralmente a área identifica pontos críticos nas rodovias, tanto em acontecimentos de acidentes ou ocorrências de crimes, e que após efetuar esses levantamentos, providencia o deslocamento de policiais para inibir os acidentes, o que gera, portanto, despesas com o pagamento de diárias operacionais.

A ação Operações Especiais Conjuntas com Outros Órgãos não poderia ficar de maneira nenhuma contingenciada, pois é por esta ação que a PRF obtém recursos para o pagamento de diárias operacionais e deslocamentos dos policiais para as operações conjuntas nas rodovias.

Conclui-se então, que as mudanças ocorridas na Lei Orçamentária em virtude da publicação dos decretos de contingenciamentos, tiveram conseqüências extremamente negativas para a execução do Programa em 2002.

Para 2003, como já enfatizado, a PRF procurou se adequar às novas exigências do público-alvo. Portanto, surgiram novos custos principalmente no Patrulhamento Ostensivo, com a criação de grupos especializados em combate ao roubo de cargas, roubo de ônibus de passageiros, tráfico de drogas e contrabando, e ainda a criação da área de Inteligência para atuar na desarticulação de quadrilhas e demais providências necessárias para o combate da criminalidade nas estradas. Com todas essas atividades, os limites orçamentários de custeio para 2003, são insuficientes para qualquer implementação do Programa **Segurança nas Estradas Federais**.

Como houve fatores que impossibilitaram a execução orçamentária de vários projetos, inclusive na área de investimento, será necessário o alongamento dos prazos para execução desses projetos. Caso isto não ocorra, o Programa não poderá ser implementado, nem plenamente executado.

Com relação à diminuição de custos, a PRF tem procurado ajudar o Governo Federal diminuindo custos em atividades que não afetam o policiamento.

Como exemplo, podemos citar os quatro centros de formação, nos estados do Rio de Janeiro, Ceará, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, que foram equipados com recursos oriundos das inscrições do último concurso realizado para Polícia Rodoviária Federal. Também com referência à busca de novas receitas, foi feito convênio com a ANTT, para fiscalização do transporte intermunicipal e internacional de passageiros e cargas, onde 60%, da receita das multas aplicadas, são revertidas para a PRF, e que deverão ser aplicadas em equipamentos e custeio envolvidos nessas fiscalizações.

Os recursos materiais e de infra-estrutura estão bastante inadequados. Faltam desde uniformes, que não são comprados há três anos, até coletes a prova de balas, cones de sinalização, lanternas, armas e munição, que são insumos básicos para o trabalho de fiscalização nas rodovias.

Outro fator a se destacar é que, como é de conhecimento de todos, a PRF, é oriunda do extinto DNER- Ministério dos Transportes. Portanto, foi herdada parte das instalações daquele órgão que via de regra, são antigas e se encontram danificadas, necessitando de reformas.

Com relação aos recursos humanos, a Direção-Geral em Brasília trabalha com uma equipe gerencial bastante reduzida, diante da quantidade de demandas das unidades descentralizadas em todos os estados do País. Destaca-se também que a estrutura organizacional da Diretoria-Geral, ainda é muito pequena, não permitindo desta forma, que as tarefas sejam bem distribuídas. Assim, algumas coordenações e divisões ficam sobrecarregadas.

No decorrer da execução do PPA, foi significativa a perda de recursos humanos que o DPRF teve, principalmente nas regionais, onde existe uma grande carência na área administrativa e na área operacional.

O esforço de capacitação da equipe gerencial, infelizmente, é um ponto que merece muitas críticas. Quanto à concepção e implantação do PPA na gestão de recursos no Governo Federal, não há o que se questionar, mas quanto à implementação de uma política de capacitação das pessoas responsáveis pela implementação desse plano, a situação é bem crítica. O que se percebe é que a política de capacitação só alcança seus objetivos no Órgão Central. Entretanto, nos Departamentos, como o caso da PRF, o desconhecimento sobre o processo de desenvolvimento e implementação do PPA, por parte do gerente e da sua equipe é muito grande.

Quanto ao aspecto da multissetorialidade, o Programa **Segurança nas Rodovias Federais** possui uma ação Eliminação de Pontos Críticos, cuja gerência está na PRF e toda a execução no Ministério dos Transportes.

Foi observado que o DNER, órgão extinto e responsável pela execução do programa, não fez uso correto das informações levantadas pela PRF sobre os pontos críticos nas rodovias federais.

No aspecto das parcerias, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal já se encontra realizando um levantamento minucioso das organizações governamentais e não-governamentais com os quais se possam firmar parcerias no próximo exercício.

Durante o período 2000-2002 essas parcerias não se concretizaram, principalmente, porque esse período coincidiu com uma política de reestruturação organizacional da instituição, tanto em nível organizacional, quanto em nível doutrinário, onde se deu prioridade à implementação de uma nova concepção de polícia para o atendimento das demandas da sociedade.

O Programa ainda não possui mecanismos para avaliar a satisfação dos seus usuários.

Quanto à contribuição do modelo de gestão por programas, acredita-se que este modelo proporcionou um melhor desempenho da ação governamental, trazendo muitos benefícios para o Estado. Este modelo, associado à definição de objetivos por programa, se caracteriza por ser o instrumento que faz a ligação entre o planejamento e as funções administrativas de execução, acompanhamento, avaliação e controle.

Uma característica importante e que ficou bastante clara para a Polícia Rodoviária Federal, quando da conscientização da Diretoria-Geral em dar a devida atenção ao PPA, foi a evidência de que pelo modelo de gestão por programas há a possibilidade de serem demonstrados os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os recursos, identificando os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos, os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

Entretanto, o DPRF não possui estrutura organizacional para isso. Hoje, a estrutura organizacional e a falta de gestores são os principais problemas da PRF. Quanto aos gestores, a PRF em parceria com a UnB, já iniciou a formação de seus servidores e, até o final de 2003, espera-se ter 140 policiais concluindo o Curso de Gerência Policial Rodoviária.

Sugere-se a adoção da estrutura organizacional proposta pelo DPRF e já enviada ao Ministério da Justiça, em janeiro de 2003.

Território e Cultura Indígenas

O Programa **Território e Cultura Indígenas** objetiva proteger a integridade territorial e o patrimônio cultural e ambiental das sociedades indígenas. **Resultados**

Avaliando o período de 2000 a 2002 há uma baixa na evolução do índice Taxa de Regularização de Terras Indígenas, isto é: para os anos de 2000 – 1,63%; de 2001 – 1,52% e de 2002 – 1,90%, um pouco acima da média anual de 1,88%. Entretanto, este resultado poderia ter sido bem acima do esperado, se todos, ou apenas uma parte, os 26 processos encaminhados para expedição dos Decretos de Homologação tivessem sido concretizados, o que poderia ter permitido o alcance do índice 2,67 até o final de 2002. Deste modo, o quadro apresenta-se favorável para atingir a meta prevista para o final de 2003 de 79%.

Pela projeção do indicador, previa-se um crescimento no PPA 2000-2003 da ordem de 7,4%, considerando todas as fases (Identificação, Declaração, Demarcação, Homologação e Registro) do processo de regularização. Esta projeção encontra-se na data de 29.10.02 em 4,43%. Contudo, ao se analisar a evolução das terras indígenas efetivamente regularizadas no que tange aos procedimentos demarcatórios, há um incremento de 22,6%. Isto é, a superfície de Terras Indígenas Registradas era de 61.482.925 ha e para o período 2000-2002, até a data indicada há uma superfície de 75.357.925 ha.

Houve uma melhora na qualidade de vida das comunidades indígenas, verificada no crescimento populacional de 2,8%, graças a um aumento na garantia territorial, da recuperação do meio ambiente, do resgate cultural e de cidadania.

Atualmente, as 215 etnias já conhecidas no Brasil ocupam uma superfície de 102 milhões 227 mil 930 hectares, que equivalem a 11,96% dos 854 milhões 740 mil 350 hectares do território nacional. Segundo dados de 2000, a população indígena está estimada em 358 mil índios, que falam 180 diferentes línguas, além do idioma oficial português.

Houve a extrusão de aproximadamente 1.360 ocupações não-índias situados em terras indígenas, mediante o pagamento R\$ 21 milhões em indenizações por benfeitorias consideradas de boa-fé, devolvendo às comunidades diretamente envolvidas o território livre para o seu usufruto.

A Política Indigenista está definida em três grandes eixos interdependentes de atuação: Regularização Fundiária, Proteção Cultural e das Terras Indígenas e Apoio e Promoção ao Etnodesenvolvimento, tendo a Fundação Nacional do Índio - Funai a atribuição de articular, coordenar e executar as ações que assegurem aos povos indígenas seus direitos constitucionais, sob esses aspectos os resultados são os seguintes: a regularização fundiária se inicia na identificação de áreas e termina com o registro oficial da Terra Indígena. As terras indígenas registradas somam 86 milhões e 642 mil hectares. Deste total, 11 milhões 686 mil hectares foram registrados somente no período de janeiro de 2000 a início de outubro de 2002.

Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal - PPTAL, inserido na agenda ambiental do Estado Brasileiro, iniciado em 1996 com a previsão de término em 2002, tendo sido solicitada a sua prorrogação. O objetivo é garantir a regularização fundiária de 160 Terras Indígenas, que totalizam aproximadamente 45 milhões de hectares.

Gerente:

Artur Nobre Mendes

É parte do Programa-Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7, acordo internacional firmado pelo Governo Federal com execução pela Funai, financiado pela KFW - Agência de Cooperação Financeira da Alemanha, pelo Rain Forest Trust Fund (administrado pelo Banco Mundial), contando ainda com a cooperação técnica da GTZ - Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão e do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Importante destacar um incremento de 39% nas metas do Projeto, em relação ao previsto inicialmente.

O Museu do Índio vem desenvolvendo um conjunto de atividades voltadas à proteção, preservação e difusão do patrimônio cultural indígena, internalizando os instrumentos adequados de preservação junto às sociedades indígenas. Dentro deste contexto, foi elaborado o Dossiê Expressão Gráfica e Oral dos Wajãpi do Amapá, financiado pela Unesco. O Ministério da Cultura encaminhou o projeto ao Itamarati, que apresentou à Unesco a candidatura do Dossiê ao Programa Proclamação das Obras-Primas do Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade. O projeto definiu estratégias e diretrizes para o desenvolvimento de uma política de proteção ao patrimônio cultural dos povos indígenas.

Do esforço em resguardar os direitos indígenas, destaca-se o Programa de Compensação Ambiental Xerente - Procambix, na área de atuação da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães, situada no município de Lajeado, em Tocantins. Pela primeira vez na história das comunidades indígenas, a ação da Funai e do Ministério Público Federal junto ao Judiciário conseguiu jurisprudência em favor de populações que habitam a região abaixo (jusante) de curso do rio impactado pela construção e operação de uma usina hidrelétrica. Três mil indígenas da etnia Xerente, que habitam as Terras Indígenas Xerente e Funil, serão compensados no valor de R\$ 10,105 milhões, pelo período de oito anos - iniciando em 2003 - pela Investico S.A, consórcio responsável pela UHE.

Por estudos de impacto ambiental, nove comunidades indígenas, dos povos Guarani-Mbyá, Guarani-Ñandeva e Kaingang, que habitam terras atingidas pela duplicação da BR-101, trecho Florianópolis-Osório (SC), obtiveram judicialmente, em função da atuação da Funai e do Ministério Público Federal, compensação ambiental no valor de R\$ 11 milhões.

Foi iniciada a execução do Plano Emergencial de Proteção Ambiental do Povo Cinta Larga. Foram implementadas ações de esclarecimento da opinião pública, de conscientização da população indígena e de assistência em diversas áreas. Iniciou-se a operação de retirada de garimpeiros da terra indígena Roosevelt, estando prevista para final de janeiro de 2003 a sua conclusão.

Vale destacar no âmbito cultural, a exposição Tempo e Espaço na Amazônia: os Waiãpi, que contou com intensa participação da comunidade Wajãpi que participou de todas as etapas do projeto e da montagem da exposição, produzindo peças especialmente para ela. Neste contexto, inclusive, foi retomada a prática de produção de cerâmica, há mais de quinze anos abandonada por eles.

Os alguns aspectos negativos que afetaram o desempenho das ações no período foram processos judiciais, lentidão nos processos de licenciamento ambiental, Decretos de Contingenciamentos, a expedição do Decreto nº 3.751, de 2001, que estabeleceu as formas para contratação de consultorias por meio de organismos internacionais, a carência de pessoal e atrasos nas liberações financeiras para as ações financiadas pela Fonte 100.

Concepção

O patrimônio cultural e natural das sociedades indígenas encontra-se sob permanente risco de degradação ou usurpação pela ação de agentes externos, cabendo ao estado promover sua proteção e revitalização mediante o desenvolvimento de ações articuladas. O Programa propõe-se a garantir às populações indígenas o pleno exercício de seus direitos coletivos.

O objetivo do programa está bem adequado ao problema, definindo ações para a promover a regularização fundiária a recuperação ambiental e cultural; garantindo aos índios o direito à posse e usufruto das terras por eles ocupadas. As principais causas e ações corretivas são:

Causa	Ação
1) Terras indígenas, ameaçadas contantemente por invasão de agentes externos;	1) Demarcação e Aviventação de Terras Indígenas;
2) A falta de delimitação dos limites de uma terra indígena;	2) Identificação e Revisão de terras;
3) Ausência de atos legais que confirmam garantias à posse indígena;	3) Regularização Fundiária: expedição de Decreto Federal que confirma a demarcação da terra, indenização das benfeitorias consideradas de boa fé e o registro da terra junto ao SPU e CRI;
4) Falta de preservação da memória e revitalização do patrimônio Cultural indígena, perdida pelas décadas de contato com a sociedade;	4) Promoção de Eventos para Revitalização do Patrimônio Cultural Indígena;
5) Falta de fortalecimento das funções elementares de museu, ou seja, na constituição de coleções conservação e difusão, com ênfase nos projetos de ação educativa;	5) Funcionamento do Museu do Índio;
6) Inexistência de diagnósticos das novas demandas pelas comunidades indígenas (habitação, obras de infra-estrutura, saneamento básico);	6) Recuperação Ambiental em Terras Indígenas;
7) Inexistência de leis para Regularizar a Legislação Ambiental.	7) Estudos de Impacto Ambiental de Empreendimentos em Terras Indígenas.

O Programa precisa ser modificado nos seguintes aspectos:

- a) Adequação do objetivo ao problema: deve-se ficar atento ao conjunto de instrumentos legais atualmente em discussão (estatuto do índio, exploração dos recursos florestais e minerais, acesso a conhecimentos tradicionais), bem como diversos instrumentos da política de meio ambiente (ICMS Ecológico, PDPI e FNMA/MMA, comitês de bacia hidrográficas, corredores ecológicos, e outros), que poderão modificar a forma, problemas e demandas das terras e comunidades indígenas.
- b) Caracterização do público-alvo: população indígena estimada em 358 mil cidadãos. Todas as ações são executadas em âmbito nacional, excetuando-se os Estados do Rio Grande de Norte, Piauí e o Distrito Federal, onde até o momento a Funai desconhece a existência de comunidades indígenas.
- c) Adequação dos indicadores: a taxa de regularização de terras indígenas não reflete o avanço na remoção de ocupantes não índios em terras indígenas, atividade desenvolvida dentro da Ação de Regularização de Terras Indígenas, que consome a maior parte do orçamento do Programa. Não houve, até o momento, a estruturação de um novo indicador.

Alguns produtos são desenvolvidos dentro das ações de forma a contribuir para um melhor desempenho do Programa, pode-se destacar: a publicação nos Diários Oficiais da União e dos Estados do resumo do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de terras indígenas, dando cumprimento ao disposto no Decreto 1.775, de 1998, que conclui a primeira fase do processo de regularização de uma terra indígena junto a Funai e o Projeto PPTAL que apoia as ações de capacitação para as comunidades indígenas voltadas para a gestão e defesa territorial, na Amazônia Legal.

A organização dos trabalhos no âmbito da gerência e do Governo Federal precisa de melhor estruturação. O envolvimento da equipe gerencial no processo alocativo de recursos ocorre de forma parcial.

Quanto à estratégia de implementação, o que mais contribuiu para a obtenção dos resultados foi a dedicação dos técnicos e dos executores das 52 Administrações Executivas Regionais, da sede central, e do Museu do Índio para cumprir o previsto no PPA, buscando o melhor resultado para garantir a integridade física, cultural e territorial das comunidades indígenas.

Implementação

Avaliando o padrão da execução orçamentária e financeira do Programa, para o período de 2000-2002, observa-se um aumento na dotação orçamentária, entretanto, houve uma baixa execução face expedição de decretos de contingenciamento e a demora nas liberações financeiras, afetando o cumprimento das metas físicas previstas. Algumas ações do Programa na Fonte 100 tiveram sua execução física comprometida em virtude da expedição do Decreto de Contingenciamento e atrasos nos repasses de recursos financeiros, prejudicando, portanto a execução das ações. Por outro lado, a ação de Regularização Fundiária, financiada pela Fonte 179 - Fundo de Erradicação da Pobreza, definida pela Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento - SOF/MP para o exercício de 2002, não sofreram descontinuidade no fluxo de recursos.

Tendo em vista que a atuação da Funai ocorre nacionalmente, há grande deficiência de infra-estrutura nos postos distribuídos no interior do País. Também o número de servidores é insuficiente. Atualmente a equipe gerencial é formada pelo gerente e um assessor. As equipes locais encontram-se com o quadro de servidores reduzido, em virtude dos Programas de Demissão Voluntária, aposentadorias e falecimentos. O último concurso público para o órgão foi realizado em 1984, prejudicando assim, a execução do programa. O número de 2555 servidores ativos é insuficiente, para prestar atendimento direto às comunidades indígenas, distribuídos em uma sede, 45 administrações regionais - AER, onze Núcleos de Apoio Local - NAL, dois Núcleos de Apoio Operacional - NAO, 332 Postos Indígenas - PIN, onze Postos de Vigilância e Fiscalização - PVF e dez Postos Indígenas de Vigilância - PIV.

Além disso a qualificação dos recursos humanos da equipe não é adequada. Neste contexto, é necessária a presença de uma equipe multidisciplinar visando a melhor forma de execução e acompanhamento do Programa, considerando os diversos aspectos que o caracterizam: planejamento, orçamento, gestão pública, fundamentos legais e econômicos do PPA, entre outros.

Apesar das dificuldades, o Programa buscou alternativas para cumprir os compromissos assumidos por meio da celebração do Acordo de Cooperação Técnica entre a Funai e a Unesco, para a estruturação de recursos humanos. Buscou, também, a negociação junto ao Ministério da Justiça, para sensibilizar a SOF e o Ministério do Planejamento das necessidades do órgão e as possíveis conseqüências do contingenciamento.

O Programa enfrentou alguns entraves que prejudicaram a execução de algumas ações, como a morosidade nos processos de licitações, inadimplência de empresas contratadas, a lentidão nos processos de licenciamento ambiental, processos judiciais, decisões políticas, processos administrativos, falta de legislação específica. A título de exemplo, cita-se a ação decreto homologatório de terra indígena, que não teve execução. O ato homologatório é expedido por decreto federal pelo qual é confirmada a demarcação da terra indígena, sendo posteriormente realizadas as indenizações de benfeitorias e reassentados os ocupantes não-indígenas. Em 2002, foram encaminhados pela Funai, 26 processos ao Ministério da Justiça, para adotar as providências necessárias e assinatura do decreto pelo Presidente da República, dos quais nenhum foi expedido.

A capacitação foi insuficiente, devido principalmente às mudanças na gerência do programa, que interromperam o processo. Contudo, buscou-se participar de cursos ministrados pela ENAP que tratam do Programa Avança Brasil, da Lei de Responsabilidade Fiscal e palestras junto ao Ministério da Justiça. Numa ação conjunta da gerência com a Presidência da Funai em 2001, realizou-se o Encontro Nacional de Administradores Regionais, reunindo todos os Administradores e Chefes da área administrativa, que fizeram o curso sobre o Plano Avança Brasil e a LRF.

Foram mantidos os acordos de cooperação financeira e técnica com o governo da Alemanha (KFW e GTZ), Banco Mundial e PNUD no âmbito do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal - PPTAL, o que muito contribuiu para o desempenho global do Programa. Entretanto, precisam ser fortalecidas algumas parcerias já existentes, com o Ibama, Polícia Federal, ANA, Aneel, MMA, MPF e Incra.

O Projeto Sivam/Sipam, ação coordenada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, no período de 2001 a 2002, por meio do Programa Pró-Índio iniciou a concepção do sistema de informações da Funai e o modelo de gestão da informação, implantação do sistema de gestão documental, do sistema censitário de populações indígenas, o registro nacional do patrimônio cultural indígena, levantamento de produção documental, criação da cópia de segurança de processos fundiários das terras indígenas, relatório etnoambiental das aldeias moikarako, gorotire, kubenkräkenh e kikretum, elaboração das diretrizes de proteção das terras indígenas, 1ª reunião de chefes de posto e lideranças indígenas de Roraima sobre gestão Territorial e o papel do Pró-Índio e Sivam, capacitação técnica em educação intercultural, definição de parâmetros para criação do sistema de acompanhamento e avaliação das ações de educação escolar indígena, integração das bases de dados Sivam/Funai, capacitação técnica em geoprocessamento. Há, ainda, a participação do Conselho Indigenista Missionário - CIMI, ONGs e Ministério Público Federal.

No âmbito do PPTAL (Amazônia Legal), um aspecto fundamental é o incentivo à participação indígena no processo de garantia dos seus direitos territoriais. Nesse sentido apóia ações de capacitação para as comunidades indígenas envolvidas na sua área de atuação, voltadas para a gestão e defesa territorial, com a implementação de Projetos de Acompanhamento de Demarcações e Planos de Vigilância, junto a Organizações Indígenas e ONGs.

A demarcação de uma terra indígena é a garantia à subsistência física e cultural de uma etnia e sua perpetuação enquanto povo diferenciado. Existe nos meios indígena e indigenista o reconhecimento público dos avanços expressivos nos últimos anos, no aspecto da regularização fundiária das Terras Indígenas, bem como, houve uma aumento significativo na demanda por reconhecimento de direitos territoriais de grupos indígenas situados fora da Amazônia Legal.

O Programa não promoveu a realização de uma pesquisa que avalie o grau de satisfação dos serviços prestados por ele junto às comunidades indígenas.