



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

RELATÓRIO FINAL Nº 01 – CDH, 2025

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS
HUMANOS 3 (PNDH-3)**

Brasília, 10 de dezembro de 2025.



Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8607931113>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1: Eixos Orientadores do PNDH-3	6
Quadro 2: Cronograma de execução do Plano de Trabalho de Avaliação do PNDH-3	6



SUMÁRIO

1. Definição e Plano de Trabalho	3
1.1. <i>Definição</i>	3
1.2. <i>Plano de trabalho.....</i>	5
2. Antecedentes do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH-3	7
2.1. <i>O PNDH-1: marco fundacional da política nacional de direitos humanos</i>	8
2.2. <i>O PNDH-2: expansão temática e consolidação institucional</i>	9
2.3. <i>O PNDH-3: histórico de elaboração e implementação</i>	11
3. Revisão da literatura sobre o PNDH-3	18
3.1. <i>Constatações de estudos sobre a implementação do PNDH-3</i>	19
3.2. <i>Avaliação do desenho do PNDH-3 à luz do contexto brasileiro atual</i>	25
4. Contribuições de especialistas e órgãos executores do PNDH-3	28
4.1. <i>Síntese das Exposições nas Audiências Públicas</i>	28
4.2. <i>Ações implementadas no âmbito do PNDH-3.....</i>	64
4.3. <i>Desafios e recomendações apontados</i>	101
5. Efetividade do PNDH-3 na promoção e enfrentamento a violações de direitos humanos no Brasil	105
5.1. <i>Contextualização dos desafios da década de 2020</i>	107
5.2. <i>Problema central, causas e consequências de uma política nacional de direitos humanos atualizada</i>	111
6. Recomendações sobre uma política nacional de direitos humanos atualizada	121
6.1. <i>Recomendações ao Poder Executivo</i>	124
6.2. <i>Recomendações ao Poder Legislativo</i>	127
6.3. <i>Recomendações ao Sistema de Justiça</i>	130
Considerações Finais	133



1. Definição e Plano de Trabalho

1.1. Definição

Avaliar uma política pública é investigar seus efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer subsídios à sua continuidade, ao seu aperfeiçoamento, à revisão de aspectos de sua concepção ou execução, ou, ainda, à decisão por seu encerramento. Trata-se de atividade que integra a função fiscalizatória e de controle do Poder Legislativo, garantida pelo art. 2º e pelo art. 49, X, da Constituição Federal, e regulamentada pelo Regimento Interno do Senado Federal – RISF. Em conformidade com o RISF, cabe às comissões permanentes acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais (art. 90, IX), selecionando-as anualmente para avaliação (art. 96-B, caput). À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) compete, especificamente, acompanhar e avaliar políticas relacionadas aos direitos humanos (art. 102-E, VII).

Nesse marco constitucional e regimental, a CDH aprovou o Requerimento nº 4/2025, de autoria do Senador Mecias de Jesus, para que, no exercício de 2025, fosse avaliado o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Em sua justificativa, o autor destacou que, apesar de vigente há mais de quinze anos, o PNDH-3 não contava com avaliação abrangente que examinasse seu conjunto, mas apenas estudos fragmentados sobre eixos ou ações isoladas. Acrescentou que profundas mudanças socioeconômicas, políticas e tecnológicas desde 2009 reforçam a necessidade de revisão de sua atual pertinência.

O Requerimento foi aprovado pela CDH em 26 de março de 2025. A Senadora Damares Alves, Presidente da Comissão, foi designada relatora da matéria. Em 2 de dezembro de 2025, este Relatório foi apresentado na 84 Reunião Extraordinária da Comissão e, em 10 de dezembro, durante a 87ª reunião extraordinária e em alusão ao Dia Internacional dos Direitos Humanos, o relatório foi lido e aprovado por seus membros.



A presente avaliação legislativa dialoga com diagnósticos técnicos anteriores, em especial, a “Avaliação Executiva da Política Nacional de Direitos Humanos no PNDH-3 – Relatório I” e a “Avaliação de Desenho – Relatório II” do PNDH-3, elaborados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Universidade Federal de Goiás (UFG) em 2022. Esses documentos identificaram lacunas metodológicas, indefinição de metas e indicadores e desafios de governança na implementação do PNDH-3, reforçando a importância de uma avaliação conduzida pelo Poder Legislativo, com foco em efetividade e aderência às demandas sociais contemporâneas.

1.2. Plano de trabalho

O Plano de Trabalho aprovado pela CDH estabeleceu como objetivo central produzir um retrato fidedigno do grau de implementação do PNDH-3, identificando avanços, limitações, descontinuidades e lacunas de coordenação após mais de quinze anos de vigência. A partir desse diagnóstico, buscou-se oferecer elementos para subsidiar o debate sobre a necessidade de atualização normativa da política nacional de direitos humanos.

Entre julho e setembro de 2025, foram realizadas quatro audiências públicas temáticas¹, com a participação de 23 especialistas provenientes de órgãos públicos das três esferas federativas e de entidades representativas da sociedade civil. Esses encontros permitiram examinar resultados, dificuldades operacionais e recomendações específicas para cada eixo temático.

O trabalho contou com o apoio técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal (Conleg) que atuou na sistematização das contribuições recebidas e na análise dos documentos oficiais sobre o programa. Esse suporte técnico permitiu fortalecer a função fiscalizatória do Parlamento e qualificar a avaliação com base em evidências.

Como resultado, esta avaliação articula três grandes conjuntos de insumos:

¹ A proposta inicial, aprovada em Plano de Trabalho, previa a realização de seis audiências. Todavia, em razão de apertado calendário dos senadores envolvidos com a avaliação, foi necessária reunir, em um mesmo encontro, a audiência quatro e cinco e não foi possível realizar a última audiência sobre o eixo orientador VI do PNDH-3.



- (1) informações oficiais prestadas pelos órgãos responsáveis pela execução ou regulação das ações do PNDH-3;
- (2) contribuições de especialistas em audiências públicas; e
- (3) análise comparativa da literatura técnica, dos diagnósticos ministeriais e de levantamentos anteriores.

No que se refere às audiências públicas, os encontros debateram os eixos do Programa, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1: Eixos Orientadores do PNDH-3

Eixo Orientador	Diretrizes	Audiência
Interação democrática entre Estado e sociedade civil	1 a 3	1
Desenvolvimento e Direitos Humanos	4 a 6	2
Universalizar direitos em um contexto de desigualdades	7 a 10	3
Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência	11 a 17	4
Educação e Cultura em Direitos Humanos	18 a 22	4
Direito à Memória e à Verdade	23 a 25	-

Fonte: formulação própria.

O Plano de Trabalho previa a execução de diversas etapas articuladas em cronograma específico. Contudo, contingências do processo legislativo ocasionaram ajustes pontuais no calendário. Algumas atividades foram concluídas no prazo; outras tiveram sua execução postergada; e a sexta audiência pública não pôde ser realizada.

A síntese do cumprimento das etapas está apresentada no Quadro 2.

Quadro 2: Cronograma de execução do Plano de Trabalho de Avaliação do PNDH-3

Atividade	Prazo proposto	Data realizada	Situação
Elaboração do plano de trabalho	16/04/2025	16/04/2025	Cumprido
Aprovação de requerimento que convoca as audiências públicas	23/04/2025	23/04/2025	Cumprido
Aprovação do plano de trabalho na CDH	23/04/2025	23/04/2025	Cumprido
Requerimento de informação aos órgãos responsáveis pelo PNDH-3	30/04/2025	01/10/2025	Cumprido com atraso
Realização da 1ª audiência pública	30/06/2025	30/06/2025	Cumprido
Realização da 2ª audiência pública	07/07/2025	04/08/2025	Cumprido com atraso



Atividade	Prazo proposto	Data realizada	Situação
Realização da 3ª audiência pública	14/07/2025	18/08/2025	Cumprido com atraso
Resposta dos órgãos responsáveis pelo PNDH-3	01/08/2025	28/11/2025	Cumprido com atraso e parcialmente ²
Realização da 4ª audiência pública	18/08/2025	28/08/2025	Cumprido com atraso
Realização da 5ª audiência pública	15/09/2025	15/09/2025	Cumprido
Realização da 6ª audiência pública	29/09/2025	-	Não realizada
Sistematização de dados oficiais recebidos dos órgãos oficiais	03/10/2025	28/11/2025	Cumprido com atraso
Elaboração de versão preliminar de relatório final	28/11/2025	28/11/2025	Cumprido
Apreciação e aprovação de relatório pela CDH	10/12/2025	10/12/2025	Cumprido

Fonte: formulação própria.

Da análise do cronograma, observa-se que a obtenção tempestiva das respostas aos requerimentos de informação constituiu a principal limitação operacional. Ainda assim, a maior parte das etapas previstas foi executada, permitindo uma avaliação abrangente, robusta e metodologicamente consistente.

Nas linhas a seguir, descreve-se a avaliação realizada para, ao final, apresentar as recomendações aos órgãos executores de modo a contribuir para a superação das violações de direitos humanos ainda constatadas no país, com atenção especial aos grupos em situação de maior vulnerabilidade.

2. Antecedentes do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH-3

A consolidação dos direitos humanos como política pública no Brasil ganhou centralidade na agenda estatal a partir da década de 1990, em um contexto de crescente internalização de normas internacionais de proteção dos direitos fundamentais e de afirmação da ordem democrática inaugurada pela Constituição Federal de 1988. A Constituição de 1988 representou um marco decisivo ao consagrar, de forma

² Esta Comissão encaminhou pedido de informação para os seguintes órgãos: MDHC, MIR, MJSP, MRE, MS, TEM, MDS, MEC e Ministério das Mulheres. Até a data de apreciação deste relatório, somente o MIR, MRE e o MTE encaminharam resposta a esta Comissão. As informações encaminhadas pelas três Pastas foram incorporadas a esse relatório.

abrangente, direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, erigindo a dignidade da pessoa humana como fundamento da República.

A esse arcabouço normativo somaram-se compromissos multilaterais, em especial a Declaração e Programa de Ação de Viena, aprovada na Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, que recomendou expressamente aos países signatários a adoção de Planos Nacionais de Ação em Direitos Humanos. O Brasil foi um dos primeiros países a responder a essa recomendação, inaugurando, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, uma política nacional voltada à promoção e à defesa dos direitos humanos.

Nesse contexto, foram instituídos o Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), em 1996, e o Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2), em 2002, ambos por meio de decretos presidenciais. Esses programas desempenharam papel estruturante na consolidação da política de direitos humanos no Brasil, fornecendo legitimidade institucional e balizas normativas para a formulação do PNDH-3, instituído em 2009.

2.1. O PNDH-1: marco fundacional da política nacional de direitos humanos

Instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, o PNDH-1 representou a primeira iniciativa sistemática do Estado brasileiro no sentido de estruturar uma política nacional de direitos humanos em consonância com compromissos internacionais assumidos pelo país após a Conferência Mundial de Viena de 1993. Sua formulação resultou de um processo de consultas públicas, que incluiu seminários regionais em capitais como São Paulo, Recife e Belém, culminando na realização da 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. As deliberações dessa conferência subsidiaram o conteúdo programático do decreto, conferindo-lhe legitimidade social e institucional.

O PNDH-1 foi concebido no contexto da recente promulgação da Constituição Federal de 1988, em meio a instabilidades socioeconômicas e fragilidade das instituições de controle. Seu foco principal concentrou-se na identificação dos

obstáculos à promoção e à defesa dos direitos humanos e no enfrentamento das violações mais graves, especialmente contra os direitos civis. A ênfase recaiu sobre a proteção da vida e da integridade física, consideradas demandas urgentes diante da escalada de violência, intolerância e discriminação associadas às profundas desigualdades sociais.

Do ponto de vista normativo, o programa organizava-se a partir de um diagnóstico da situação dos direitos humanos no país e estabelecia medidas concretas para sua promoção. Entre suas diretrizes, destacavam-se: a proteção ao direito à vida e à segurança das pessoas; o combate à impunidade; a defesa da liberdade e do tratamento igualitário perante a lei; a repressão ao trabalho forçado; e a atenção a grupos vulneráveis – como mulheres, crianças e adolescentes, indígenas, pessoas com deficiência, migrantes e idosos.

A coordenação institucional do programa foi atribuída ao Ministério da Justiça, o que refletia a prioridade dada ao enfrentamento das violações e à defesa de direitos. Como desdobramento, foi criada, em 1997, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), responsável por monitorar a execução do programa e assegurar a continuidade da agenda.

Apesar de seu caráter pioneiro, o PNDH-1 apresentava limitações significativas. Não dispunha de um modelo lógico estruturado, carecia de metas mensuráveis e de indicadores de desempenho, e sua implementação foi desigual entre os entes federativos, por depender da mobilização política local. Relatórios posteriores de avaliação destacaram que essas fragilidades comprometeram sua capacidade de monitoramento e de aferição de resultados.

Ainda assim, o PNDH-1 desempenhou papel fundacional: ao conferir institucionalidade, visibilidade pública e legitimidade internacional às ações de direitos humanos, estabeleceu as bases para a continuidade da política. Sua adoção marcou a transição de iniciativas fragmentadas para uma política nacional integrada, preparando o terreno para os avanços posteriores incorporados pelo PNDH-2 e, sobretudo, pelo PNDH-3.



2.2. O PNDH-2: expansão temática e consolidação institucional

Seis anos após o lançamento do primeiro programa, foi publicado o Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, que instituiu o Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-2. Diferentemente da versão inaugural, a segunda edição buscou ampliar o escopo da política pública, incorporando de forma explícita os direitos econômicos, sociais e culturais. Essa ampliação deu-se em consonância com o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, consagrado pela Constituição Federal de 1988 e reafirmado por pactos multilaterais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O programa inovou ao afirmar que os direitos humanos deveriam constituir elemento transversal e indispensável na formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

O PNDH-2 foi elaborado em um contexto de consolidação democrática e de expansão dos mecanismos de participação social. Seu processo de formulação envolveu consulta pública online, realizada entre dezembro de 2001 e março de 2002, seminários regionais e a sistematização de 518 propostas da sociedade civil. A criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), em 2003, vinculada à Presidência da República pela Lei nº 10.683, representou um marco institucional decisivo, conferindo maior peso político e capacidade de coordenação às ações de implementação e monitoramento do programa.

Do ponto de vista normativo e de gestão, o PNDH-2 introduziu avanços em relação ao PNDH-1. O decreto estabeleceu a obrigatoriedade de planos de ação anuais, com metas, prazos e vinculação ao Plano Plurianual (PPA), na tentativa de conferir maior capacidade de execução e integração orçamentária. Além disso, previu a designação de interlocutores em cada órgão federal para fortalecer a articulação interministerial e incluiu medidas voltadas à universalização dos direitos, incorporando novos sujeitos sociais, como comunidades tradicionais, povos ciganos, pessoas LGBT, migrantes e refugiados.

A dimensão internacional também foi ampliada: o PNDH-2 incentivou a ratificação de tratados internacionais, a cooperação multilateral em direitos humanos e



o protagonismo do Brasil em fóruns internacionais. Internamente, promoveu o fortalecimento dos conselhos de direitos humanos e estimulou sua institucionalização em níveis estadual e municipal, expandindo as instâncias de controle e participação social.

Apesar desses avanços, o programa manteve fragilidades já presentes no PNDH-1. Persistiu a ausência de indicadores objetivos de desempenho, de sistemas permanentes de monitoramento e de um modelo lógico que organizasse de forma clara seus objetivos, insumos, processos e resultados. Também se manteve a dependência da vontade política local para a implementação de suas diretrizes, o que resultou em forte assimetria territorial na execução. Relatórios de avaliação posteriores confirmaram essas lacunas, indicando que, embora o PNDH-2 tivesse ampliado a agenda e fortalecido a institucionalidade, ainda não havia consolidado uma cultura de monitoramento e avaliação baseada em evidências.

Os dois primeiros Programas Nacionais de Direitos Humanos representaram, assim, momentos distintos, porém complementares, de afirmação dessa política pública no Brasil. O PNDH-1 lançou as bases institucionais e normativas, com ênfase na proteção à vida e no enfrentamento da violência institucional, enquanto o PNDH-2 ampliou o escopo temático, fortaleceu a articulação federativa e introduziu mecanismos de gestão mais elaborados, ainda que incipientes. Ambos, contudo, partilhavam limitações comuns, especialmente a ausência de um modelo lógico robusto e de um sistema de indicadores que permitisse avaliação sistemática de sua efetividade. Essas lacunas seriam o ponto de partida para a formulação do PNDH-3, instituído em 2009.

2.3. O PNDH-3: histórico de elaboração e implementação

A formulação e a implementação do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) representaram um marco de inflexão na trajetória das políticas públicas de direitos humanos no Brasil. Instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, no final do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da



Silva, o programa foi concebido como uma política pública de caráter transversal e intersetorial, voltada à promoção, proteção e defesa dos direitos humanos em sua totalidade.

O PNDH-3 foi fruto de um processo de elaboração considerado inédito quanto à capilaridade institucional e ao grau de participação social. Sua origem está diretamente vinculada à 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em dezembro de 2008, cujo tema foi “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades”. Antes da etapa nacional, ocorreram 137 encontros preparatórios estaduais e distrital, com a participação de cerca de 14 mil pessoas. A conferência em Brasília reuniu 1.200 delegados e 800 convidados, entre representantes governamentais, especialistas e membros de movimentos sociais, conselhos de direitos e organizações da sociedade civil.

Além das deliberações da 11ª Conferência, o PNDH-3 incorporou recomendações de mais de 50 conferências nacionais temáticas realizadas desde 2003, abrangendo áreas como saúde, educação, segurança pública, igualdade racial, políticas para mulheres, infância e juventude. Essa densidade participativa conferiu ao programa a feição de uma carta de intenções abrangente, voltada especialmente à agenda de direitos de grupos sociais historicamente vulnerabilizados.

O conteúdo do PNDH-3 foi organizado em seis Eixos Orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Essa arquitetura visava refletir e operacionalizar as 36 diretrizes e 700 recomendações da Conferência Nacional, traduzindo demandas sociais acumuladas em parâmetros de ação estatal. Os Eixos abrangiam desde a interação democrática entre Estado e sociedade civil até a garantia do direito à memória e à verdade, passando por desenvolvimento sustentável, universalização de direitos, segurança pública, educação e cultura em direitos humanos, como segue:

I – Eixo Orientador I: Interação democrática entre Estado e sociedade civil:

a) Diretriz 1: Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa;



- b) Diretriz 2: Fortalecimento dos Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática; e
- c) Diretriz 3: Integração e ampliação dos sistemas de informações em Direitos Humanos e construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação;

II – Eixo Orientador II: Desenvolvimento e Direitos Humanos:

- a) Diretriz 4: Efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório;
- b) Diretriz 5: Valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento; e
- c) Diretriz 6: Promover e proteger os direitos ambientais como Direitos Humanos, incluindo as gerações futuras como sujeitos de direitos;

III – Eixo Orientador III: Universalizar direitos em um contexto de desigualdades:

- a) Diretriz 7: Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena;
- b) Diretriz 8: Promoção dos direitos de crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação;
- c) Diretriz 9: Combate às desigualdades estruturais; e
- d) Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade;

IV – Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência:

- a) Diretriz 11: Democratização e modernização do sistema de segurança pública;



- b) Diretriz 12: Transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal;
- c) Diretriz 13: Prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos;
- d) Diretriz 14: Combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária;
- e) Diretriz 15: Garantia dos direitos das vítimas de crimes e de proteção das pessoas ameaçadas;
- f) Diretriz 16: Modernização da política de execução penal, priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário; e
- g) Diretriz 17: Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa de direitos;

V – Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos:

- a) Diretriz 18: Efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em Direitos Humanos para fortalecer uma cultura de direitos;
- b) Diretriz 19: Fortalecimento dos princípios da democracia e dos Direitos Humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e nas instituições formadoras;
- c) Diretriz 20: Reconhecimento da educação não formal como espaço de defesa e promoção dos Direitos Humanos;
- d) Diretriz 21: Promoção da Educação em Direitos Humanos no serviço público; e
- e) Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos; e

VI – Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade:

- a) Diretriz 23: Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado;



- b) Diretriz 24: Preservação da memória histórica e construção pública da verdade; e
- c) Diretriz 25: Modernização da legislação relacionada com promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia.

Esses eixos estabeleceram os parâmetros normativos e programáticos da ação estatal na promoção e defesa dos direitos humanos. Os objetivos estratégicos, por sua vez, definiram as metas a serem alcançadas, enquanto as ações programáticas são os instrumentos operacionais para sua concretização. Por fim, a execução das ações programáticas foi atribuída a 31 ministérios e órgãos federais, reforçando o caráter transversal do programa.

Para coordenar e supervisionar essa complexa rede de iniciativas, o Decreto nº 7.037/2009 instituiu o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento, sob coordenação da então Secretaria Especial de Direitos Humanos, com função de articular e supervisionar a execução das ações previstas no programa. Esse comitê reunia representantes dos ministérios envolvidos e era coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, posteriormente incorporada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Também foi criado o Observatório do PNDH-3, como instrumento de transparência, monitoramento e controle social, por meio do qual se previa a disponibilização de indicadores, relatórios e dados sobre a implementação das ações programáticas.

Apesar de sua abrangência, o PNDH-3 foi marcado por forte contestação social e política. Sua redação original refletia, em grande medida, concepções alinhadas ao progressismo, enfatizando a transformação das estruturas sociais, culturais e institucionais em nome da superação de desigualdades. Esse viés encontrou resistência em segmentos religiosos, empresariais, militares e parlamentares, que acusavam o programa de afrontar valores tradicionais e de avançar sobre competências de outros poderes.



Como resposta às controvérsias geradas, o Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, promoveu alterações pontuais no texto original do PNDH-3, ajustando terminologias e reformulando trechos sensíveis, especialmente aqueles referentes à temática da memória e verdade, às políticas de gênero, aos direitos reprodutivos e à segurança pública. A principal modificação ocorreu no campo dos direitos reprodutivos, com a retirada da menção à “descriminalização do aborto” e à sua promoção enquanto suposto direito humano. Essa supressão refletiu a forte reação de segmentos sociais, religiosos e políticos contrários à relativização do direito à vida, revelando que a versão inicial do PNDH-3, publicada em 2009, não correspondia integralmente aos anseios e valores predominantes na sociedade brasileira. Sob intensa pressão popular e institucional, o programa foi revisado no ano seguinte, o que permitiu sua manutenção formal, mas também expôs as tensões simbólicas e ideológicas que atravessaram sua formulação e implementação.

O PNDH-3 permanece formalmente vigente desde dezembro de 2009. Nesse período de mais de quinze anos, a gestão pública federal avançou significativamente no campo da governança orientada por evidências, sobretudo a partir do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que instituiu a Política Nacional de Governança. Esse decreto determinou a implementação de mecanismos, instâncias e práticas voltadas à melhoria do desempenho institucional com base em resultados e, como desdobramento técnico, ensejou a elaboração do Guia Prático de Análise Ex Ante e do Guia Prático de Análise Ex Post. Ambos introduziram metodologias capazes de orientar a avaliação de políticas públicas quanto à sua relevância, coerência, efetividade e eficiência.

O PNDH-3, contudo, não foi concebido sob essa lógica moderna de governança. Em sua formulação original, careceu de definição clara de insumos e de previsão orçamentária consistente: das 520 ações programáticas previstas, apenas seis apresentavam alguma informação sobre recursos financeiros necessários para sua execução. Essa lacuna comprometeu o acompanhamento da política, dificultando a vinculação entre objetivos estratégicos e meios efetivos de implementação.



Adicionalmente, o desenho institucional não incorporou de modo estruturado indicadores de monitoramento nem mecanismos sistemáticos de avaliação de impacto. Essa ausência, apontada de forma recorrente por avaliações técnicas e acadêmicas, limitou a possibilidade de aferir os resultados alcançados, reduzindo a transparência e dificultando o controle social sobre a política.

Talvez por essa razão, a literatura científica sobre o PNDH-3 permaneceu fragmentada ao longo da última década. Revisões sistemáticas identificaram 26 artigos que analisam ações programáticas ou diretrizes do programa e outros 10 estudos de caráter teórico ou de revisão. A maioria dessas publicações concentrou-se nos Eixos I (Interação democrática entre Estado e sociedade civil) e VI (Direito à memória e à verdade), com menor incidência de análises sobre o Eixo III (Universalizar direitos em contexto de desigualdades). Foram raros os estudos que abordaram a execução concreta de objetivos estratégicos ou a mensuração de suas ações. Além disso, predominam metodologias qualitativas baseadas em análise documental e fontes secundárias, com escassez de indicadores quantitativos e ausência de definição clara de público-alvo.

Diante dessa lacuna, o MMFDH, em parceria com a Enap e a UFG, promoveu em 2021 e 2022 um conjunto de estudos avaliativos, entre eles: o Relatório de Análise Ex-Ante da Política Nacional de Direitos Humanos (Enap), a Avaliação Executiva da Política Nacional de Direitos Humanos no PNDH-3 – Relatório I (UFG) e a Avaliação de Desenho do PNDH-3 – Relatório II (UFG). Esses documentos convergiram na identificação de falhas estruturais na formulação do programa, notadamente a ausência de indicadores mensuráveis, a indefinição de público-alvo e a insuficiência de arranjos institucionais para garantir a efetiva coordenação entre os órgãos responsáveis.

O longo período de vigência do PNDH-3, somado às transformações políticas, econômicas e sociais do Brasil desde 2009, reforça a necessidade de sua avaliação atualizada. Por um lado, o programa simbolizou um esforço estatal de consolidar uma agenda ampla de direitos humanos, resultante de processos participativos sem precedentes. Por outro, sua execução expôs limitações operacionais significativas — ausência de previsão orçamentária, fragilidade de monitoramento e lacunas de



coordenação interinstitucional – além de tensões ideológicas que marcaram sua trajetória.

Esses elementos justificam o presente exercício de avaliação parlamentar. Ele busca examinar, à luz dos parâmetros contemporâneos de governança e das metodologias de avaliação de políticas públicas, a efetividade e a pertinência do PNDH-3 frente aos desafios atuais dos direitos humanos no Brasil. A análise, como se verá nos capítulos seguintes, articula três eixos: a literatura acadêmica existente, os documentos oficiais produzidos pelos órgãos públicos responsáveis e a escuta qualificada de especialistas, colhida em audiências públicas. No capítulo seguinte, revisa-se a literatura já produzida sobre a implementação do PNDH-3, com base na “Avaliação Executiva da Política Nacional de Direitos Humanos no PNDH-3 – Relatório I” e na “Avaliação de Desenho – Relatório II”, produzidos pelo MMFDH em parceria com a UFG em 2022.

3. Revisão da literatura sobre o PNDH-3

A efetiva implementação do PNDH-3 tem sido objeto de estudos científicos desde o início de sua vigência, em 2009. A “Avaliação Executiva da Política Nacional de Direitos Humanos no PNDH-3 – Relatório I” traz uma revisão sistemática da literatura sobre o Programa, realizada pela UFG em parceria com MMFDH. O levantamento identificou e analisou as principais publicações acadêmicas disponíveis sobre o PNDH-3, considerando tanto trabalhos empíricos quanto teóricos produzidos entre 2012 e 2022.

A revisão seguiu metodologia rigorosa, conforme o modelo proposto por Kitchenham e Charters (2007)³, utilizando o protocolo PICOC (população, intervenção, comparação, resultados e contexto), de modo a assegurar clareza e replicabilidade na seleção e classificação das evidências. Foram consultadas quatro bases de dados com maior concentração de produções em ciências sociais e políticas

³ KITCHENHAM, Barbara; CHARTERS, Stuart. Guidelines for performing systematic literature reviews in software engineering. 2007.



públicas: a Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), o Directory of Open Access Journals (DOAJ), o Portal Oasis/IBICT e a Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REBID).

A partir dessas fontes, foram identificados 36 trabalhos, sendo 26 artigos que analisam ações programáticas e/ou diretrizes do Programa e 10 estudos teóricos ou revisões sistemáticas sobre o Programa. Esses estudos concentraram-se sobretudo no Eixo VI – Direito à Memória e à Verdade, seguido do Eixo III – Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades, e do Eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. Poucos trabalhos abordaram transversalmente o conjunto do PNDH-3, e raros foram aqueles que se detiveram nos Objetivos Estratégicos e Ações Programáticas. A maioria deles focou no processo de formulação do Programa, em suas repercussões políticas e institucionais e nos debates sociais suscitados após sua publicação, como as controvérsias envolvendo temas de memória, gênero e liberdade religiosa. A seguir, apresenta-se essa literatura e suas principais constatações por eixo orientador do PNDH-3.

3.1. Constatações de estudos sobre a implementação do PNDH-3

A literatura sistematizada no documento *Avaliação Executiva da Política Nacional de Direitos Humanos no PNDH-3 – Relatório I* distribui-se majoritariamente segundo os Eixos Orientadores do PNDH-3, refletindo abordagens temáticas distintas e escolhas metodológicas que variam entre análise documental, entrevistas, exploração de bases estatísticas ou construção de indicadores próprios.

Loureiro (2014)⁴ figura entre os poucos pesquisadores que recorreram a fontes estatísticas robustas – como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Banco Central – para examinar tendências socioeconômicas

⁴ LOUREIRO, João Vitor Rodrigues. Uma agenda possível?: desenvolvimento e direitos humanos no PNDH-3 e o neodesenvolvimentismo brasileiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.



associadas ao Eixo II, “Desenvolvimento e Direitos Humanos”. Seu trabalho evidenciou que esse eixo reunia objetivos bastante heterogêneos, dirigidos a segmentos diversos da população, o que dificultava a identificação de um público-alvo específico e contribuía para a dispersão dos esforços de implementação.

D’Addio (2016)⁵ também utilizou indicadores socioeconômicos de bases internacionais e nacionais para observar a evolução das condições tratadas no Eixo II. Embora o foco inicial tenha sido o diagnóstico econômico e social, o autor destacou que a Comissão Nacional da Verdade se tornou uma das expressões mais visíveis da agenda do PNDH-3 após sua reformulação, ainda que persistissem tensões entre as diretrizes do Programa e as políticas adotadas por governos posteriores.

Sob outra perspectiva, Bombarda (2015)⁶ construiu um índice próprio, elaborado a partir do texto do PNDH-3, para identificar de que modo as responsabilidades administrativas haviam sido distribuídas entre ministérios e secretarias no Eixo II. Em estudo posterior, o autor retomou o tema (BOMBARDA, 2016)⁷, examinando como disputas e assimetrias políticas influenciaram a definição das diretrizes do Programa e moldaram a capacidade de determinados grupos em interferir no resultado final.

Ainda no âmbito do Eixo II, Faisting e Guidotti (2019)⁸ criaram um indicador que acompanhou não apenas a designação de responsabilidades, mas o andamento concreto das ações programáticas. A análise demonstrou que grande parte dessas ações havia sido comprometida pela reorganização ministerial e pela extinção de órgãos, sobretudo a partir de 2015, resultando em um afastamento crescente entre o que o Programa

⁵ D’ADDIO, Thomaz Ferrari. Um novo amanhã: o Programa Nacional de Direitos Humanos 3. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo, 2016.

⁶ BOMBARDA, Alex Ricardo. O Programa Nacional de Direitos Humanos e a promoção da cidadania no Brasil. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista, 2015.

⁷ BOMBARDA, Alex Ricardo. A polêmica do PNDH-3 e a proposta de mediação de conflitos. Revista Sinais, n. 20, Jul-Dez, 2016.

⁸ FAISTING, André Luiz; GUIDOTTI, Vitor Hugo Rinaldini. Desenvolvimento e direitos humanos: um balanço dos 10 anos do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v. 12, n. 3, p. 33-50, 2020.



propunha e as escolhas econômicas e políticas efetivamente adotadas. Os autores, contudo, reconheceram que houve efeitos positivos percebidos tanto entre grupos mais vulneráveis quanto entre setores de maior renda.

Ao abordar o Eixo VI, “Direito à Memória e à Verdade”, Almeida (2018)⁹ investigou a criação de memoriais em Salvador e observou que, embora o PNDH-3 estabelecesse diretrizes detalhadas para essa área, a materialização das ações esbarrava em restrições de recursos e na baixa adesão institucional. O estudo apontou que a distância entre o desenho programático e sua execução concreta comprometia a consolidação das iniciativas de memória no âmbito local.

Vasconcelos (2020)¹⁰, igualmente dedicado ao eixo de memória e verdade, utilizou entrevistas com gestores públicos, especialistas, familiares de vítimas e organizações da sociedade civil para avaliar o estágio de implementação das três diretrizes relacionadas ao tema. O autor identificou avanços importantes – sobretudo normativos e simbólicos – mas ressaltou limitações na continuidade das ações e na capacidade estatal de assegurar a efetividade integral do previsto no PNDH-3.

Alguns trabalhos adotaram ferramentas de análise textual. Souza (2013)¹¹ e Barbosa (2019)¹², por exemplo, utilizaram nuvens de palavras para mapear a frequência de termos considerados estruturantes no debate sobre direitos humanos. Embora essa estratégia oferecesse uma visualização útil da ênfase discursiva presente nos

⁹ ALMEIDA, Priscila Cabral. Processos de construção dos lugares de memória da resistência em Salvador - projetos, disputas e assimetrias. 2018. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

¹⁰ VASCONCELOS, Jana Besera de Sá. O direito à memória e à verdade no Plano Nacional de Direitos Humanos III: uma avaliação da implementação no RN. 2020. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

¹¹ SOUZA, Leandro Corsico. Direitos humanos na capacitação de educadores: o que são? para que servem? Dissertação (Mestre em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 145 f., 2013.

¹² BARBOSA, Mayane Burti Marcondes. As dimensões de direitos humanos presentes nos Programas Nacionais de Direitos Humanos. 2019. 125 f., il. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.



documentos, sua aplicabilidade avaliativa permanecia restrita ao campo conceitual, sem permitir inferências diretas sobre implementação ou resultados.

Outros estudos concentraram-se na análise documental e no monitoramento da cobertura midiática, sobretudo no que dizia respeito ao Eixo VI. Foi o caso de Gallo (2015)¹³, Pessoa (2017)¹⁴ e novamente Almeida (2018)¹⁵. Esses trabalhos demonstraram que a CNV desempenhou papel central na mobilização pública em torno da justiça de transição, ainda que a efetivação das políticas dependesse de condições institucionais que, em grande medida, não se consolidaram plenamente.

Gallo (2015) argumentou que a CNV impulsionou o compromisso estatal com a memória e ampliou a visibilidade das violações ocorridas no período ditatorial. Pessoa (2017), por sua vez, identificou avanços significativos tanto na consolidação do direito à memória e à verdade quanto na difusão da justiça de transição como componente da educação em direitos humanos.

Com foco no processo de formulação do Programa, Soares (2016) examinou a dinâmica entre atores e agendas concorrentes na inclusão do eixo de memória e verdade no PNDH-3, revelando um percurso marcado por disputas políticas e pela busca de legitimidade institucional.

Autores como Gumieri (2016)¹⁶ e o próprio Vasconcelos (2020) apresentaram leituras mais críticas desse eixo. Ambos apontaram que, apesar dos avanços formais,

¹³ GALLO, Carlos Artur. A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação. *Estudos de Sociologia*, v. 20, n. 39, 2015.

¹⁴ PESSOA, Ana Danielly Leite Batista. Da Lei de anistia (1979) ao Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH 3 (2009): políticas da memória como contribuição à educação em direitos humanos. 2017. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

¹⁵ ALMEIDA, Priscila Cabral. Processos de construção dos lugares de memória da resistência em Salvador - projetos, disputas e assimetrias. 2018. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

¹⁶ GUMIERI, Julia Cerqueira. A construção possível: inclusão e revisão do direito à memória e à verdade no 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. 2016. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.



persistiam obstáculos estruturais relativos à reparação, à continuidade das ações e à resistência política que permeava as políticas de memória.

No campo comparativo entre os Programas Nacionais de Direitos Humanos, Borges (2019)¹⁷ e Barbosa (2019) destacaram o PNDH-3 como o mais abrangente e detalhado em sua estrutura. Para esses autores, a elaboração participativa e a sensibilidade às especificidades de distintos grupos sociais representaram marcos importantes na evolução das políticas de direitos humanos no país.

Oliveira (2013) e Bombarda (2016) analisaram o processo deliberativo do Programa e observaram que a ampliação da participação não eliminara desigualdades entre os atores com maior capacidade de influenciar as decisões. Esses estudos evidenciaram que, mesmo com um desenho institucional orientado ao pluralismo, grupos específicos mantiveram forte poder de agenda, produzindo tensões entre demandas sociais distintas.

Luna (2014)¹⁸ examinou a controvérsia em torno das propostas relacionadas ao aborto presentes nos Eixos III e IV. A autora destacou que o debate envolveu não apenas mulheres e profissionais de saúde, mas também instituições religiosas, organizações da sociedade civil e atores com grande influência na arena pública, ilustrando o caráter profundamente politizado do tema.

Mello, Avelar e Maroja (2012)¹⁹ analisaram políticas dirigidas à população LGBT, focando o Objetivo V da Diretriz 10, no Eixo III. A partir de entrevistas com gestores e ativistas, os autores descreveram dificuldades práticas de implementação – como restrições orçamentárias, barreiras culturais e desafios de coordenação federativa – e concluíram que, embora o PNDH-3 não garantisse automaticamente a execução das

¹⁷ BORGES, Guilherme. 3º Programa Nacional de Direitos Humanos: uma experiência de construção coletiva. Revista Extraprensa, [S. l.], v. 12, p. 442-456, 2019.

¹⁸ LUNA, Naara. A polêmica do aborto e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. Dados, v. 57, p. 237-275, 2014.

¹⁹ MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Sociedade e Estado, v. 27, p. 289-312, 2012.



ações previstas, ele serviu como referência normativa central para orientar políticas públicas nesse campo.

Por fim, Moutinho, Aguião e Neves (2018)²⁰ examinaram diretrizes relacionadas a minorias sociais e pessoas vivendo com HIV/AIDS, articulando elementos dos Eixos III e IV. O estudo destacou a diversidade de atores envolvidos na elaboração do Programa e observou que os espaços participativos favoreceram a continuidade de determinadas políticas, ao mesmo tempo em que evidenciaram os elementos políticos e conflituosos inerentes ao campo dos direitos humanos no Brasil.

A leitura analisada aponta a existência de um conjunto de estudos relevantes, porém fragmentados, com predominância de abordagens descritivas, ausência de dados empíricos e escassez de mecanismos de avaliação. A maior parte dos estudos identificados baseia-se em fontes secundárias, predominantemente matérias jornalísticas e documentos oficiais, com poucos levantamentos de campo.

De modo geral, houve convergência em reconhecer o PNDH-3 como um avanço institucional significativo em comparação aos anteriores, embora marcado por disputas políticas, dificuldades de implementação e descompasso entre suas diretrizes e decisões governamentais posteriores. Por outro lado, não há consenso quanto à eficácia do PNDH-3, havendo desde interpretações que o consideram marco de institucionalização da pauta de direitos humanos até leituras críticas que o apontam como plano de intenções sem mecanismos concretos de implementação e monitoramento. Até 2022, o PNDH-3 foi amplamente estudado como marco normativo e discursivo, mas raramente como política pública mensurável e passível de aferição de resultados concretos.

Esse passo analítico ocorreu com a publicação da *Avaliação Executiva da Política Nacional de Direitos Humanos no PNDH-3 – Relatório I* e da *Avaliação de Desenho – Relatório II*, produzidas pelo MMFDH em parceria com UFG em 2022. Os trabalhos se propuseram a avaliar o desenho do PNDH-3 à luz do atual contexto de promoção e

²⁰ MOUTINHO, Laura; AGUIÃO, Silvia; NEVES, Paulo SC. A construção política das interfaces entre (homos) sexualidade, raça e aids nos programas nacionais de direitos humanos. Ponto Urbe. Revista do núcleo de antropologia urbana da USP, n. 23, 2018.



defesa dos direitos humanos no país. Na seção a seguir, apresenta-se as principais constatações dessas avaliações.

3.2. Avaliação do desenho do PNDH-3 à luz do contexto brasileiro atual

Se em 2009 o PNDH-3 foi concebido para enfrentar as violações então diagnosticadas, o desafio atual consiste em compreender de que maneira tais violações se mantêm, assumem novos contornos ou se articulam a dimensões emergentes da realidade brasileira. Essa compreensão é essencial para definir se a continuidade, a revisão ou a substituição do Programa representa a resposta mais adequada às exigências do presente e à consolidação de uma política de Estado efetiva e duradoura.

Nesse sentido, os Relatórios I e II recorreram à análise ex post da política nacional de direitos humanos, tomando como referência seu principal instrumento programático, o PNDH-3. A opção foi por uma avaliação executiva do desenho, que consiste na observação e descrição de sua estrutura de funcionamento e de seus indicadores principais. Nessa etapa, entre outros aspectos, descrevem-se as formas de acesso à política – universal ou focalizada – e identificam-se os mecanismos de incentivo existentes para que os agentes envolvidos, como órgãos executores, parceiros institucionais e público-alvo, possam desempenhar adequadamente suas funções ou acessar os benefícios esperados.

No caso do PNDH-3, entretanto, por ter sido concebido antes da institucionalização de instrumentos modernos de planejamento e avaliação no Executivo federal – como o Decreto nº 9.203/2017 e os Guias Práticos de Análise Ex Ante e Ex Post – o Programa não apresentou um modelo lógico explícito. Seus elementos estruturantes encontram-se dispersos ao longo das ações programáticas, o que exigiu que a avaliação reconstruísse o modelo lógico implícito a partir dos Eixos Orientadores, identificasse os agentes institucionais responsáveis pela execução e mapeasse os principais públicos-alvo, evidenciando a amplitude dos grupos contemplados e a ausência de critérios de priorização ou de dimensionamento da capacidade estatal.

A reconstrução do modelo lógico partiu de diagnóstico realizado com base em uma revisão sistemática da literatura produzida à época de elaboração do PNDH-3, por meio da qual se buscou identificar o estado da arte do debate sobre direitos humanos no Brasil. A literatura examinada apontava que as violações de direitos individuais tinham origem, em grande medida, em deficiências institucionais do Estado brasileiro, entre elas conflitos armados, pobreza, discriminação, marginalização e exclusão social. Diante disso, concluiu-se que, em 2009, o núcleo do problema a ser enfrentado pela política nacional era a violação dos direitos humanos no país, compreendida em sua dimensão estrutural e multifacetada.

Considerando esse problema central e a partir da análise das diretrizes e objetivos do Programa, adotou-se a tipologia de Weissbrodt e Finnegan (2019) para identificar quatro categorias amplas de causas das violações de direitos humanos: comportamento e estrutura governamental; conflito armado; fatores econômicos; e fatores psicológicos. Adaptando essa classificação ao contexto brasileiro e ao conteúdo do PNDH-3, as causas foram organizadas em cinco dimensões analíticas:

- Baixa participação e controle social, relacionada à fragilidade de mecanismos institucionais capazes de assegurar transparência, fiscalização cidadã e corresponsabilidade entre Estado e sociedade;
- Desenvolvimento econômico desigual, associado à persistência de desigualdades estruturais que limitam oportunidades e comprometem o exercício pleno de direitos;
- Violência, insegurança e dificuldade de acesso à justiça, vinculada à atuação insuficiente do sistema de justiça e às limitações do Estado em garantir segurança e proteção às populações vulneráveis;
- Desigualdade no acesso a serviços essenciais, expressa na oferta irregular de políticas públicas básicas – como saúde, educação, assistência e moradia – que geram ciclos contínuos de vulnerabilização; e
- Barreiras ao resgate da memória e insuficiência de conhecimento em direitos humanos, abrangendo a falta de políticas permanentes de memória, verdade



e educação em direitos humanos, além de resistências políticas e culturais à sua institucionalização.

Diante desse conjunto de causas, a Avaliação de Desenho concentrou-se em aferir se o PNDH-3, tal como estruturado, possuía capacidade institucional e programática para enfrentá-las. Para isso, avaliou-se (i) a estrutura de governança concebida para coordenar a atuação dos agentes responsáveis pela implementação das ações e (ii) o mapeamento dos públicos-alvo e da rede de atores envolvidos na execução das atividades previstas.

Dessa avaliação, algumas constatações relevantes foram extraídas. No que se refere à capacidade da estrutura de governança sustentar, de forma efetiva, a atuação dos atores responsáveis pela implementação das diretrizes e ações programáticas, os Relatórios I e II indicaram que, em comparação às versões anteriores do Programa, o PNDH-3 representou avanço significativo em termos de detalhamento institucional. Diferentemente do PNDH-1 e do PNDH-2, que apresentavam formulações mais gerais, o PNDH-3 incorporou uma arquitetura mais precisa de responsabilidades, com indicação explícita dos órgãos responsáveis e potenciais parceiros para boa parte das ações previstas. Esse desenho conferiu maior nitidez à cadeia institucional e favoreceu, ao menos em tese, a coordenação intersetorial necessária para a transversalidade dos direitos humanos.

A avaliação identificou, contudo, que essa virtude estrutural coexistiu com limitações importantes. O primeiro problema apontado refere-se à assimetria significativa de tarefas entre os organismos de governo. Alguns ministérios e secretarias concentraram grande volume de responsabilidades, enquanto outros apareciam apenas pontualmente no conjunto das ações programáticas, o que pode ter gerado sobrecarga em determinadas áreas e baixa integração em outras.

Outro achado relevante refere-se às ações programáticas que não apresentaram indicação clara de parcerias. Embora o PNDH-3 tenha avançado na explicitação de responsabilidades, um número significativo de ações permaneceu sem definição dos órgãos corresponsáveis. Essa lacuna pode ter dificultado a operacionalização das



iniciativas e reduzido a capacidade do Programa de promover articulação federativa e interministerial – um dos princípios estruturantes do documento de 2009.

A avaliação também apontou a existência de ações programáticas sem recomendações substantivas ou diretrizes operacionais que orientassem sua execução. Nessas situações, mesmo com responsáveis nomeados, faltou clareza quanto ao conteúdo da ação, às etapas necessárias à sua implementação, aos instrumentos disponíveis e ao resultado esperado. A inexistência de orientação técnica suficiente pode ter comprometido a consistência interna do eixo programático e reduzido a exequibilidade de parte das iniciativas previstas.

Assim, de modo geral, os Relatórios I e II concluíram que, embora o PNDH-3 tenha representado avanço importante no detalhamento institucional, sua arquitetura de governança não foi plenamente capaz de sustentar a implementação do Programa, seja pela assimetria na distribuição das tarefas, seja pela indefinição de parcerias ou pela insuficiência de diretrizes operacionais. Por essa razão, eventual revisão ou substituição do PNDH-3 deverá necessariamente incorporar mecanismos mais robustos de coordenação, assegurar clareza de atribuições e estabelecer uma sistemática de monitoramento e avaliação alinhada aos instrumentos contemporâneos de governança pública.

No próximo capítulo, apresenta-se a avaliação de especialistas e dos órgãos executores do PNDH-3 na atualidade no Brasil, apresentada em audiências públicas realizadas por esta Comissão e em documentos oficiais encaminhados ao colegiado.

4. Contribuições de especialistas e órgãos executores do PNDH-3

4.1. Síntese das Exposições nas Audiências Públicas

4.1.1. Audiência 1, realizada em 30 de junho de 2025, sobre o Eixo Orientador I



A primeira audiência pública da avaliação do PNDH-3 teve como objetivo discutir o Eixo I, relativo à interação democrática entre Estado e sociedade civil, composto por três diretrizes e seus objetivos estratégicos:

- a. Diretriz 1: Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa, e os objetivos estratégicos: “Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais” e “Ampliação do controle externo dos órgãos públicos”;
- b. Diretriz 2: Fortalecimento dos Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática, e seus objetivos estratégicos: “Promoção dos Direitos Humanos como princípios orientadores das políticas públicas e das relações internacionais” e “Fortalecimento dos instrumentos de interação democrática para a promoção dos Direitos Humanos”; e
- c. Diretriz 3: Integração e ampliação dos sistemas de informações em Direitos Humanos e construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação, e seus objetivos estratégicos: “Desenvolvimento de mecanismos de controle social das políticas públicas de Direitos Humanos, garantindo o monitoramento e a transparência das ações governamentais” e “Monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos”.

A audiência contou com representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), do Observatório Social do Brasil (OSB) e da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo.

Representando o MRE, a Embaixadora Cláudia de Angelo Barbosa, Diretora interina do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais e Secretária de Assuntos Multilaterais Políticos, destacou a importância do diálogo institucional entre o Itamaraty e o Senado Federal sobre política externa e direitos humanos. Enfatizou o compromisso do Brasil com a promoção e proteção dos direitos humanos, tanto no plano doméstico quanto no cenário internacional, e reiterou a disposição do Ministério em cooperar com os Poderes da República e a sociedade civil.

Apresentou um panorama da interação entre a política externa brasileira e o PNDH-3, ressaltando o apoio do país a mecanismos internacionais de promoção e monitoramento, como a Revisão Periódica Universal (RPU) no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Mencionou ainda a adesão a convenções internacionais e a



recepção de visitas de relatores especiais da ONU, destacando que entre 2019 e 2022 o Brasil avançou significativamente na elaboração e entrega de relatórios de implementação.

Ao abordar os desafios de governança e monitoramento no campo dos direitos humanos, a Embaixadora fez referência à recente iniciativa conjunta entre o MRE e o MDHC para implantação do Sistema de Monitoramento de Recomendações Internacionais de Direitos Humanos (SIMORE Brasil). A estruturação do SIMORE Brasil teve início em meados de 2024, a partir da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica com o Paraguai, país que já possui um sistema semelhante em funcionamento. A plataforma brasileira está sendo desenvolvida com o objetivo de sistematizar, acompanhar e promover a implementação das recomendações internacionais recebidas pelo país, a partir de uma matriz de obrigações previamente mapeadas, e deve ser entregue até meados de 2026, após dois anos de construção.

A proposta do sistema é possibilitar maior articulação entre ministérios, Poderes e entes federativos, promovendo a transparência, a responsabilização e a participação da sociedade civil no cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro. A iniciativa busca contribuir para a sistematização e o monitoramento das recomendações recebidas, inclusive no contexto do PNDH-3, cuja implementação integral ainda enfrenta entraves.

A Embaixadora reconheceu os desafios estruturais para a efetivação dos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos, entre os quais se destacam a morosidade nos processos de ratificação de convenções, a fragmentação institucional e as dificuldades de coordenação federativa. Observou que, embora o Brasil tenha avançado na regularização dos relatórios apresentados a organismos internacionais, a implementação das recomendações exige articulação e engajamento constantes de múltiplos atores institucionais.

Em suas considerações finais, reforçou a importância da continuidade e da estabilidade das políticas de direitos humanos, independentemente de mudanças conjunturais ou ideológicas. Assinalou que o SIMORE Brasil, uma vez consolidado, terá potencial para fortalecer a capacidade do Estado brasileiro de responder de maneira



coordenada e eficiente às cobranças internacionais, ao mesmo tempo em que amplia os mecanismos de accountability e participação social.

Por fim, a diplomata defendeu a criação de um instituto nacional de direitos humanos nos moldes preconizados pelos Princípios de Paris, ressaltando que tal entidade, independente do governo e composta majoritariamente por membros da sociedade civil, contribuiria significativamente para a institucionalização da política de direitos humanos no Brasil. Concluiu afirmando que a criação desse instituto e a consolidação de mecanismos como o SIMORE são passos fundamentais para garantir a coerência e a continuidade das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos no país, fortalecendo, assim, a democracia e a governança pública orientada por princípios universais.

A Secretária Municipal de Relações Internacionais de São Paulo, Ângela Vidal Gandra da Silva Martins, abordou a relevância do PNDH-3 à luz dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Em sua análise, destacou quatro pilares estruturantes desse modelo político-jurídico: o respeito à Constituição como norma suprema; a separação e harmonia entre os Poderes da República; a soberania popular exercida por meio da representação política; e a centralidade dos direitos humanos na organização da ordem jurídica.

Em perspectiva conceitual, a expositora enfatizou que os direitos humanos não devem ser compreendidos exclusivamente como construções sociais, mas sim como prerrogativas inerentes à natureza humana, fundadas em sua dignidade intrínseca. Mencionou, nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada no contexto do pós-guerra e da superação de traumas históricos como o Holocausto, sublinhando sua inspiração em valores universais e perenes. Reforçou, ainda, que legislações e políticas públicas devem estar sempre ancoradas no respeito à dignidade da pessoa humana, sob pena de instrumentalização de direitos em função de interesses políticos ou ideológicos.

Na sequência, teceu críticas à tendência contemporânea de relativizar o conceito de direitos humanos, reduzindo-o a percepções conjunturais ou constatações meramente sociológicas. Segundo sua visão, essa abordagem enfraquece os critérios



objetivos que devem orientar a definição do que constitui, de fato, um direito humano. Sustentou, portanto, a necessidade de fundamentar as políticas públicas em uma antropologia sólida, que reconheça a integridade do ser humano em sua dimensão racional, relacional e transcendente, afastando-se de visões utilitaristas ou ideologizadas.

Ângela parabenizou a iniciativa da Senadora Damares Alves por promover o fortalecimento dos direitos humanos no Brasil a partir de uma abordagem coerente com os fundamentos do bem comum. Ressaltou a importância de se compreender os direitos humanos como interdependentes, universais e indivisíveis, destacando que sua implementação exige uma visão integral e comprometida com a dignidade de todos. Concluiu afirmando que a política, para ser legítima, deve estar orientada por uma vocação ética e por um compromisso constante com a justiça e a promoção do bem comum, elementos indispensáveis à efetiva proteção dos direitos humanos.

A Secretária-Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Janine Mello dos Santos, destacou a centralidade do PNDH-3 como principal referência institucional do Estado brasileiro para a promoção e proteção dos direitos humanos. Ressaltou que o documento resulta de um processo histórico e participativo, ancorado na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, constituindo-se, assim, em um marco normativo de Estado – e não de governo – para a formulação de políticas públicas.

Em sua exposição, traçou a evolução dos Planos Nacionais de Direitos Humanos no país, pontuando que o PNDH-1, lançado em 1996, e o PNDH-2, em 2002, representaram avanços significativos que culminaram na consolidação do PNDH-3, instituído pelo Decreto nº 7.037/2009. Este último, segundo afirmou, introduziu um enfoque intersetorial, articulando diferentes áreas da administração pública e incorporando diretrizes que abrangem os diversos eixos estruturantes da política nacional de direitos humanos. Defendeu que o PNDH-3 deve ser compreendido como um plano orientador, que estabelece princípios e diretrizes para a ação estatal, sem necessariamente exigir a definição de metas rígidas ou prazos operacionais, de modo a preservar sua flexibilidade e aplicabilidade em contextos diversos.



A Secretária-Executiva salientou a relevância da participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de direitos humanos. Nesse sentido, destacou o papel dos órgãos colegiados, como conselhos e comitês, como espaços de escuta ativa da sociedade civil e de pactuação institucional. Mencionou também a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos como canal essencial para o recebimento de denúncias e o acesso à informação, reforçando o compromisso do Estado com a transparência e a proteção de direitos.

Durante sua fala, mencionou ainda duas ferramentas coordenadas pelo MDHC: o Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH), que reúne indicadores e dados estatísticos voltados à análise de políticas públicas na área; e o SIMORE Brasil, também mencionado pela representante do MRE, que buscará sistematizar as recomendações recebidas por organismos internacionais, promover sua efetiva incorporação às políticas nacionais e ampliar a accountability do Estado brasileiro.

Janine reiterou que o PNDH-3 deve ser entendido como um ponto de partida para a construção de políticas públicas baseadas em evidências, pautadas na escuta social e orientadas pela dignidade da pessoa humana. Enfatizou a necessidade de instituir mecanismos permanentes de avaliação e fiscalização, que garantam a efetividade das diretrizes do Programa e possibilitem ajustes contínuos em sua execução.

Na continuidade de sua exposição, abordou a importância de instrumentos de planejamento e monitoramento já existentes no governo federal, como o Plano Plurianual (PPA), que reúne metas e programas estratégicos e pode ser utilizado como ferramenta complementar à gestão das políticas de direitos humanos. Apontou, no entanto, que a transversalidade temática dessa agenda exige maior qualificação técnica e coordenação interministerial, de modo a assegurar a efetividade das ações em todo o ciclo de políticas públicas. Nesse aspecto, reforçou o papel do PNDH-3 como referência estruturante para o monitoramento e defendeu a necessidade de atualização do relatório de 2015 que analisou sua implementação.

Distinguiu, ainda, os planos orientadores – que definem diretrizes amplas e valores fundantes – dos planos de ação, que detalham metas, prazos e indicadores. Em sua avaliação, o PNDH-3 enquadra-se como plano orientador, e sua eficácia não reside



na quantidade de metas fixadas, mas na solidez de seus princípios e na capacidade de articular políticas estruturais com foco na promoção da dignidade humana.

A Secretária também abordou a descontinuidade do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, revogado pelo Decreto nº 10.087/2019, e defendeu a necessidade de reavaliar sua reconstituição. Defendeu que a eventual retomada do comitê se faça com ampla participação social e institucional, fortalecendo os mecanismos de controle democrático e ampliando os canais de escuta das populações vulnerabilizadas.

Em etapa posterior da audiência, Janine refletiu sobre o papel dos instrumentos normativos na formulação de políticas públicas, com ênfase na relação entre decretos e leis. Destacou que a eficácia normativa não decorre exclusivamente da hierarquia legal, mas também da vontade política, da legitimidade social e da coerência institucional no interior das estruturas governamentais. Mencionou, como exemplo, a utilização de portarias ministeriais no âmbito do Sistema Único de Saúde, as quais, embora formalmente menos robustas, possuem grande efetividade na condução de políticas públicas complexas.

Por fim, afirmou que o PNDH-3 já possui base normativa sólida e está plenamente alinhado aos preceitos constitucionais e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, não vislumbrando a necessidade de sua transformação em lei. Reconheceu, contudo, que determinadas políticas setoriais – como a Política Nacional para a População em Situação de Rua – demandam normatização em nível legal para garantir maior estabilidade, prioridade orçamentária e institucionalidade, representando, nesses casos, um avanço necessário para a consolidação de direitos.

Encerrando a rodada de exposições, apresentou-se o Sr. Ney da Nóbrega Ribas, Vice-Presidente do Observatório Social do Brasil (OSB), organização da sociedade civil voltada ao fortalecimento do controle social e à promoção da transparência na gestão pública. Em sua fala, destacou a atuação do OSB em diferentes municípios brasileiros, com foco na fiscalização do uso de recursos públicos, na promoção de ambientes favoráveis à integridade e na formação cidadã. Informou que a atuação da entidade se estrutura em quatro eixos principais: o controle dos gastos públicos, o



estímulo ao ambiente de negócios ético e transparente, a educação para a cidadania e o fortalecimento de conselhos de políticas públicas em nível local.

O expositor fez críticas à distância entre a previsão normativa e a efetivação dos direitos humanos no Brasil. Segundo afirmou, apesar dos avanços legislativos das últimas décadas, persiste um “vácuo” na implementação prática desses direitos, o que compromete a credibilidade das políticas públicas e a confiança da população nas instituições. Enfatizou a insuficiência de mecanismos efetivos de transparência, denunciando falhas recorrentes em portais públicos que descumprem os dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), dificultando o acesso a documentos e dados essenciais à fiscalização cidadã.

Entre os principais entraves à boa governança, destacou a existência de um elevado número de obras públicas paralisadas em todo o país – com especial atenção ao caso do programa Pro Infância – e a dificuldade em acessar informações completas e atualizadas sobre essas intervenções. Nesse contexto, apresentou a iniciativa “Força-Tarefa Cidadã Obras”, projeto do OSB que visa mobilizar cidadãos e organizações da sociedade civil para o acompanhamento sistemático e participativo de obras públicas, fortalecendo o controle social e a efetivação do direito à informação.

Ney defendeu o fortalecimento dos conselhos municipais como espaços estratégicos de participação e incidência social, alertando para a necessidade de ampliar sua capilaridade, autonomia e capacidade de atuação. Argumentou que a responsabilização de gestores públicos deve ser uma prioridade em qualquer política comprometida com os princípios republicanos e com o combate à corrupção. Segundo avaliou, a efetividade das políticas de direitos humanos depende diretamente da atuação vigilante da sociedade civil, da garantia de acesso à informação de forma clara e tempestiva, e do reconhecimento do cidadão como agente ativo e protagonista da mudança social.

Ao final de sua exposição, ponderou que o problema central da política de direitos humanos no Brasil não está na ausência de normas ou diretrizes adequadas, mas na fragilidade de sua execução. Ressaltou que a falta de implementação impacta diretamente a qualidade dos serviços prestados à população, com prejuízos concretos

especialmente para os mais vulneráveis. Por isso, defendeu que as boas leis sejam acompanhadas de ações concretas e mecanismos permanentes de cobrança e avaliação.

Como mensagem final, Ney reiterou que o acesso à informação deve ser um direito assegurado de forma proativa pelo poder público, e não uma concessão esporádica que obriga o cidadão a "mendigar" por transparência. Encerrou sua fala com um apelo à responsabilidade coletiva, conclamando todos os atores sociais a se engajarem na construção de um país mais justo, ético e democrático, honrando o legado das gerações que lutaram pelos direitos fundamentais e investindo na formação de um futuro melhor para todos.

De maneira geral, as exposições da primeira audiência convergiram em reconhecer a centralidade da participação social, da transparência e da coordenação institucional para a efetividade do Eixo I do PNDH-3, evidenciando que a distância entre o desenho normativo e a prática administrativa permanece como um dos principais desafios para a interação democrática entre Estado e sociedade civil no Brasil.

4.1.2. Audiência 2, realizada em 4 de agosto de 2025, sobre o Eixo Orientador II

A segunda audiência de avaliação do PNDH-3 teve por objetivo discutir o Eixo Orientador II – Desenvolvimento e Direitos Humanos e, em seu âmbito, as três diretrizes e respectivos objetivos estratégicos:

- a. Diretriz 4: Efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório, e seus objetivos estratégicos: “Implementação de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social; Fortalecimento de modelos de agricultura familiar e agroecológica; Fomento à pesquisa e à implementação de políticas para o desenvolvimento de tecnologias socialmente inclusivas, emancipatórias e ambientalmente sustentáveis; e Garantia do direito a cidades inclusivas e sustentáveis”.
- b. Diretriz 5: Valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento, e seus objetivos estratégicos: “Garantia da participação e do controle social nas políticas públicas de desenvolvimento com grande



impacto socioambiental; Afirmação dos princípios da dignidade humana e da equidade como fundamentos do processo de desenvolvimento nacional; e Fortalecimento dos direitos econômicos por meio de políticas públicas de defesa da concorrência e de proteção do consumidor”; e

c. Diretriz 6: Promover e proteger os direitos ambientais como Direitos Humanos, incluindo as gerações futuras como sujeitos de direitos, e seu objetivo estratégico: “Afirmação dos direitos ambientais como Direitos Humanos”.

A reunião contou com a presença de Fernando Henrique Kohlmann Schwanke, Diretor de Projetos do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); Alexandre Alonso Alves, Chefe Geral da Embrapa Agroenergia; Isabela Amaral Sales, Secretária Nacional Substituta de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentado do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA); Henrique Vila da Costa Ferreira, Coordenador-Geral de Cooperação Internacional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e Eduardo Dalbosco, Coordenador-Geral do Departamento de Apoio ao Empreendedorismo – SISEC, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

O representante do IICA, Fernando Schwanke, abordou os desafios estruturais e avanços parciais no campo da agricultura familiar e agroecológica no Brasil, com base em dados do Censo Agropecuário de 2017. Segundo ele, embora a agricultura familiar tenha tido um crescimento de 5% no valor bruto de sua produção em relação a 2006, quando era de R\$ 101 bilhões, a agricultura não familiar cresceu de forma muito mais acelerada. Esse dado não diminui a importância da agricultura familiar, mas evidencia a necessidade de fortalecer esse setor. Ele destacou que os agricultores familiares ainda ocupam cerca de 80 milhões de hectares, o que os torna fundamentais para a produção de alimentos no país.

Um dos pontos mais preocupantes, segundo Fernando, é o envelhecimento da população rural. Em 2006, 38% dos agricultores tinham mais de 55 anos; em 2017, esse número já era de 45%, e a tendência é que aumente ainda mais no próximo Censo. Esse dado, associado ao envelhecimento geral da população brasileira, aponta para a urgência de políticas públicas específicas que atendam tanto às pessoas idosas do



campo – que precisarão de mais assistência social, quanto aos jovens, para que permaneçam ou retornem às atividades rurais. Ele ressaltou que a conectividade no meio rural terá um papel crucial e, portanto, precisa ser fortalecida.

Outro fenômeno enfatizado foi o processo de concentração de terras no Sul do Brasil e a fragmentação de propriedades no Nordeste. No Sul, onde há maior produtividade, pequenos produtores ineficientes têm deixado o campo, vendendo suas terras. Já no Nordeste, agricultores familiares pobres continuam no campo, ainda que vendendo parcelas de suas propriedades. Esse quadro, segundo ele, mostra que, enquanto alguns saem do campo por não conseguirem competir, outros permanecem em condições de extrema vulnerabilidade.

Essas mudanças também são visíveis nos números: de 2006 a 2017, o número de agricultores familiares caiu de 4,3 para 4,1 milhões. Em contrapartida, cresceu o número de pequenos produtores não familiares, que passaram de 351 mil para 754 mil estabelecimentos rurais. Esses números indicam que há muitas pessoas morando na zona rural, mas sem se enquadrar como agricultores familiares produtivos. Muitas dessas famílias vivem em condições de pobreza e não acessam políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que hoje atende mais a agricultores produtivos e inseridos em cadeias econômicas. Durante a pandemia, dados mostraram que mais da metade desses agricultores pobres recebiam o Bolsa Família, revelando que o Estado já atua sobre eles, mas de forma predominantemente assistencial.

Diante dessa realidade, o Sr. Fernando defende uma revisão da legislação da agricultura familiar para permitir uma melhor estratificação dos perfis existentes. Segundo ele, a agricultura familiar no Brasil é extremamente diversa e, para que as políticas públicas sejam eficazes, é necessário distinguir entre alguns grupos: os agricultores produtivos e integrados ao mercado, os agricultores de subsistência que produzem basicamente para consumo próprio, e os pobres rurais que já não têm função produtiva clara e necessitam prioritariamente de apoio social. Essa distinção permitiria que cada grupo fosse atendido com instrumentos adequados – crédito e inovação para os produtivos, apoio social e inclusão produtiva para os vulneráveis.



Ele apresentou também a divisão da agricultura familiar em dois grandes blocos, a partir de dados do Grupo de Políticas Públicas da Esalq. De um lado, há os agricultores vulneráveis, que representam 70% dos estabelecimentos, mas produzem apenas 8% do valor total da produção agrícola do país. Muitos deles vivem da aposentadoria rural ou de programas sociais, não têm acesso a crédito ou a assistência técnica, e suas propriedades, embora somem mais de 44 milhões de hectares, estão praticamente excluídas do sistema produtivo. São agricultores que necessitam de políticas predominantemente de assistência social.

Do outro lado, há os agricultores resilientes e empreendedores. Os resilientes correspondem a 22% dos estabelecimentos e suas propriedades somam mais de 85 milhões de hectares. Esses estão integrados a cadeias produtivas e acessam crédito via Pronaf. Os empreendedores, por sua vez, correspondem a 8% dos estabelecimentos e representam a maior parcela da produção. Os resilientes e empreendedores precisam prioritariamente de políticas de mercado.

Diante desses apontamentos, o expositor destacou algumas propostas para fortalecer as políticas públicas voltadas ao campo. Entre elas, defendeu o fortalecimento do crédito rural, especialmente com a manutenção de juros baixos para a agricultura familiar, reconhecendo o papel do Plano Safra nesse contexto.

Destacou, também, que é fundamental promover a transferência de tecnologia por meio de assistência técnica qualificada e inovação, ressaltando a importância de cadeias produtivas integradas, como as do café, suínos, aves e fumo, nas quais o agricultor consegue ter acesso a essa transferência de tecnologia.

Além disso, enfatizou o papel fundamental do cooperativismo como mecanismo de acesso a mercados, especialmente para os pequenos agricultores. Sugeriu fortalecer a intercooperação entre cooperativas do Sul e Sudeste com aquelas do Norte e Nordeste. Em relação aos agricultores mais vulneráveis, reiterou a necessidade de políticas de inclusão produtiva aliadas a uma assistência social robusta, com acesso à água, energia e saúde.

Citou como exemplo positivo o modelo chileno de alimentação equilibrada, que incentiva pequenos agricultores a produzirem alimentos com qualidade para seu



próprio consumo. Ressaltou ainda que essas políticas devem ser descentralizadas, com maior protagonismo das prefeituras, que estão mais próximas das realidades locais.

Fernando também chamou atenção para a titulação de terras como instrumento essencial de cidadania e sustentabilidade. Reforçou a urgência de enfrentar o problema da regularização fundiária no Brasil, garantindo segurança jurídica aos agricultores e viabilizando investimentos com segurança.

Por fim, observou que o PNDH-3, embora relevante, está descompassado em relação aos avanços normativos mais recentes no campo das políticas agrícolas e recomendou que sua eventual revisão considere uma integração mais ativa com os marcos legais atuais. Defendeu que o programa seja transformado em lei ordinária, garantindo maior estabilidade institucional e continuidade em sua execução. Ele usou como exemplo positivo a Lei da Agricultura Familiar, que, por ter status legal, proporcionou avanços significativos ao setor. Segundo ele, os direitos humanos no campo estão diretamente relacionados a desafios como o envelhecimento da população rural e outras desigualdades sociais, o que reforça a necessidade de um olhar atento.

Fernando também destacou que espera que o próximo Censo Agropecuário reflita as profundas transformações dos últimos anos – como digitalização, mudanças sociais e novas vulnerabilidades – e ressaltou a necessidade de atuação do Parlamento para aperfeiçoar as políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao campo, reconhecendo sua importância não apenas econômica, mas cultural e social para o Brasil. Em suas considerações finais, destacou a importância do Pronaf, política consolidada há 30 anos que beneficia agricultores familiares e se mantém acima de ideologias partidárias. Apontou o programa como exemplo de política de Estado que deveria inspirar outras áreas e reforçou a capacidade técnica do país para construir políticas duradouras.

Por sua vez, o Chefe-Geral da Embrapa Agroenergia, Alexandre Alonso Alves, ressaltou a democratização do acesso à tecnologia agropecuária promovida pela Embrapa, com forte atuação no Norte e Nordeste, regiões de maior vulnerabilidade, onde a pesquisa pública tem sido decisiva para redução da pobreza rural, aumento da produtividade com conservação ambiental e geração de renda em territórios



historicamente excluídos. No âmbito da agricultura familiar, elencou soluções tecnológicas como cultivares adaptadas às realidades locais, cultivares biofortificadas para melhoria nutricional, sistemas agroecológicos e orgânicos, práticas de manejo adequadas a pequenos produtores e mecanização apropriada e acessível, sempre valorizando conhecimentos locais e tradicionais.

Na dimensão ambiental, enfatizou cadeias de bioeconomia e economia circular: uso da macaúba como matéria-prima para biocombustíveis e bioinsumos; e aproveitamento integral de resíduos agrícolas para produção de biofertilizantes, biogás e biochar, com redução de impactos e novas fontes de renda no meio rural. À frente da Embrapa Agroenergia, destacou iniciativas de transição energética sustentável a partir de matérias-primas regionais com interesse social (por exemplo, biogás de resíduos de pequenas propriedades e biodiesel de macaúba), beneficiando comunidades extrativistas e agricultores familiares, inclusive no Semiárido. Nesse percurso, salientou parcerias com cooperativas e startups para integrar inovação e inclusão socioproductiva.

Segundo o expositor, a ciência deve operar como instrumento de justiça social, respeitando direitos territoriais e ambientais de povos indígenas, comunidades tradicionais e populações extrativistas, e valorizando diversidade sociocultural. Por isso, a Embrapa tem ampliado ações voltadas à juventude rural, mulheres no campo e grupos vulneráveis, com tecnologias sociais de baixo custo e fácil aplicação (p. ex., sistemas simplificados de irrigação, barraginhas e unidades de bioinsumos), já adotadas em diferentes biomas, promovendo autonomia, aumento de renda, segurança alimentar e protagonismo comunitário.

Apresentou projetos e plataformas que ancoram a difusão tecnológica: o InovaSocial e o portfólio “Agroecologia e Inclusão Socioproductiva” (articulando P&D e transferência de tecnologia para sistemas agroalimentares sustentáveis, em parceria com universidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil); a Ater+ Digital (conteúdos técnicos em vídeo, áudio e infográficos, organizados em hubs temáticos, qualificando a assistência técnica e favorecendo inclusão digital, acesso a mercados e redes socioproductivas); e a plataforma e-Campo (ambiente virtual com



cursos on-line gratuitos e materiais didáticos para agricultores, estudantes, técnicos e gestores). Destacou cursos da Embrapa Agroenergia em biodiesel e patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, reforçando compromisso com bioeconomia inclusiva e valorização da sociobiodiversidade.

Alinhou essas ações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com ênfase em ODS 1 (erradicação da pobreza), ODS 2 (fome zero e agricultura sustentável), ODS 10 (redução de desigualdades), ODS 13 (ação climática com sistemas de baixo carbono) e ODS 15 (uso sustentável dos recursos naturais). Reiterou que a transformação digital será cada vez mais fundamental para levar conhecimento de forma ampla, rápida e qualificada, fortalecendo autonomia, inovação social e inclusão produtiva nos territórios.

Entre os desafios, pontuou a necessidade de alinhar agendas de pesquisa às demandas reais do meio rural (com escuta ativa, mapeamento de sinais emergentes e inteligência territorial); superar barreiras de acesso (com soluções de fácil uso, manuais simplificados, custos reduzidos e ausência de barreiras de propriedade intelectual, quando aplicável); fortalecer a transferência de tecnologia (não basta produzir conhecimento, é preciso garantir sua chegada efetiva aos produtores); ampliar o financiamento para pesquisa social e de baixo carbono; e robustecer a cooperação institucional entre ministérios, universidades, centros de pesquisa e sociedade civil.

Como recomendações, defendeu: (i) reconhecer a ciência agropecuária como política de Estado essencial ao desenvolvimento inclusivo e sustentável; (ii) ampliar o financiamento de pesquisas, especialmente voltadas a territórios vulneráveis e a soluções de baixo carbono e uso social; (iii) fortalecer a cooperação interinstitucional e intersetorial para garantir inovação transformadora; e (iv) fomentar redes de inovação e hubs de bioeconomia regional, valorizando protagonismo local e conhecimento tradicional associado.

Já Isabela Amaral Sales, Secretária do MMA, tratou da efetivação dos direitos ambientais como dimensão intrínseca dos direitos humanos. Enfatizou a centralidade do enfrentamento das mudanças climáticas e da justiça ambiental como componentes



indispensáveis de uma agenda nacional de direitos humanos, sobretudo diante do agravamento recente dos eventos climáticos no país.

Entre as iniciativas apresentadas, destacou o relançamento do Programa Bolsa Verde de Conservação da Biodiversidade, retomado em 2023, que reconhece e remunera serviços ecossistêmicos prestados por comunidades tradicionais em áreas ambientalmente relevantes. Assinalou que, a partir do Bolsa Verde, as famílias beneficiárias são vinculadas ao Cadastro Único, o que facilita o acesso à rede de proteção social e a serviços públicos, incluindo documentação civil básica e apoio de assistência rural socioambiental.

Mencionou a Estratégia Nacional de Bioeconomia (2024), construída com a participação de 13 ministérios, voltada a um modelo produtivo sustentável que valoriza conhecimentos científicos e tradicionais, fomenta inclusão socioprodutiva, trabalho e renda, e contribui para o equilíbrio climático. Indicou, ainda, avanços na Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a integração de catadores ao sistema nacional de informações sobre a gestão de resíduos sólidos e editais de apoio à estruturação de cooperativas de catadores, inserindo esses atores no ciclo de gestão e possibilitando a remuneração por serviços ambientais.

No campo da transição agroecológica e de sua intersecção com saúde e bem-estar, a expositora registrou que o MMA acompanha o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara) e, em 2024, lançou a Estratégia Nacional de Monitoramento Ambiental de PFOS e Agrotóxicos, em parceria com a Embrapa, para qualificar a vigilância de substâncias perigosas em áreas sensíveis. Quanto ao objetivo estratégico de garantia do direito a cidades inclusivas e sustentáveis, destacou o Programa Cidades Verdes Resilientes (MMA, 2024), instrumento de integração de políticas urbanas, ambientais e climáticas para enfrentar impactos ambientais nas cidades, fomentar práticas sustentáveis e valorizar serviços ecossistêmicos em ambiente urbano.

Reafirmou o compromisso do MMA com os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, especialmente em processos de licenciamento ambiental e em grandes intervenções socioambientais, bem como a participação do Ministério no Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e



Ambientalistas, dado o risco a que esses grupos estão expostos. Assinalou que o Plano Clima projeta ações até 2035 voltadas a povos indígenas, comunidades tradicionais, mulheres, juventudes e igualdade racial, reconhecendo que os efeitos das mudanças climáticas recaem de forma desproporcional sobre populações vulnerabilizadas.

Como encaminhamento, recomendou que o novo PNDH aprofundasse sua articulação com os marcos ambientais atuais, consolidando a proteção ambiental como pilar estruturante da política nacional de direitos humanos e fortalecendo a transversalidade como princípio de governo – dimensão que, segundo observou, permanece desafiadora.

Por sua vez, Henrique Ferreira, da Coordenação-Geral de Cooperação Internacional do CNPq, centrou sua exposição nos desafios da participação e do controle social em políticas públicas de desenvolvimento com elevado impacto socioambiental. Iniciou apontando a descontinuidade de políticas públicas no Brasil, a ausência de planejamento estratégico de longo prazo e as dificuldades operacionais próprias de políticas transversais e multissetoriais – como o PNDH-3 – que exigem coordenação, integração e compromissos duradouros. Segundo destacou, tais entraves são agravados pela democracia de coalizão, em que forças políticas dentro do próprio governo frequentemente não compartilham a mesma direção, disputam espaço e dificultam a gestão integrada.

Ao abordar diretamente o PNDH-3, reafirmou sua importância como marco normativo de direitos humanos, mas questionou a coerência entre seu conteúdo programático e o modelo de desenvolvimento sustentável que o país efetivamente tem praticado nas últimas décadas. Referiu-se a relatório coordenado por Jeffrey Sachs sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), segundo o qual nenhum dos 17 ODS seria cumprido até 2030 e menos de 20% das metas seriam atingidas. No caso brasileiro, assinalou avanços no ODS 7 (matriz elétrica e energética), ODS 9 (acesso à internet) e ODS 3 (mortalidade infantil e neonatal), mas ponderou que os demais objetivos estariam paralisados ou em retrocesso, o que fragiliza a própria diretriz do PNDH-3 voltada ao desenvolvimento sustentável. Lembrou, ainda, o papel do Brasil na Agenda 2030 – liderança nas discussões pós-Rio+20 e transição dos ODM



para os ODS – e observou a falta de implementação consistente nos anos recentes, com perda de oportunidades.

No tocante à Diretriz 5, ressaltou que o Objetivo Estratégico I garante participação e controle social nas políticas de desenvolvimento com grande impacto socioambiental, classificando esses mecanismos como conquistas centrais da Constituição de 1988 e fundamentais à governança democrática. Relatou experiência de 2016 no Poder Executivo, em que buscou ampliar a participação por meio da inovação social, mas identificou desafios persistentes: a participação precisa ser plural, representativa e qualificada, o que esbarra na complexidade das organizações públicas e na dificuldade de assegurar que representantes expressem integralmente as posições institucionais nas instâncias de governança – citando, como exemplo, a amplitude temática do MMA, que dificulta a tradução integral de sua visão por um único representante.

Em termos propositivos, defendeu a institucionalização, ampliação e sistematização da participação social no PNDH-3, bem como o fortalecimento da cooperação federativa, com integração efetiva entre União, Estados e Municípios e ampliação do diálogo com a sociedade civil. Sublinhou que a inovação deve ser encarada como ativo da cultura institucional no setor público, orientando monitoramento, avaliação e formulação de políticas.

Recomendou que o PNDH-3 seja revisto/redesenhado com base em um modelo lógico robusto, que explicita o problema central, objetivos, indicadores de impacto, governança e mecanismos de acompanhamento, à altura de sua abrangência temática (energia, agricultura, ciência e tecnologia, entre outras). Propôs, por fim, transformar o PNDH em lei, de modo a assegurar continuidade, institucionalidade e capacidade de orientar políticas de Estado. Assinalou que já existe produção relevante na academia e no setor público que pode embasar essa reformulação, citando trabalho de fôlego realizado em 2022 pelo então Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos com apoio da ENAP.

Encerrando, destacou três pontos: (i) a complexidade e ousadia do PNDH-3, que demanda grande esforço de alinhamento entre estratégia e execução; (ii) a necessidade de revisitar e atualizar o Programa de 2009 frente ao novo contexto global, com



destaque para mudanças climáticas; e (iii) a importância de estruturar a revisão em modelo lógico sustentável, com ampla participação social e plural²¹.

Por último, Eduardo Dalbosco, representante do MDS, sublinhou a relevância do debate sobre o PNDH-3 para a sociedade brasileira e apresentou um panorama do papel da política de assistência social na promoção do desenvolvimento sustentável com inclusão social, destacando a coordenação, pelo MDS, de políticas fundamentais da seguridade social, tais como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os programas de transferência de renda, as políticas de segurança alimentar e nutricional, a política de cuidados e as iniciativas de superação da pobreza e da fome. Esses serviços, enfatizou, têm por finalidade assegurar justiça social, dignidade e acesso a direitos, sobretudo para as populações mais vulneráveis.

Apresentou o Programa Acredita no Primeiro Passo, instituído pela Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024, voltado à inclusão socioeconômica de pessoas inscritas no CadÚnico, estruturado em três eixos: emprego, qualificação profissional e apoio ao empreendedorismo. Registrou a contribuição do Senado Federal, em especial da Senadora Mara Gabrilli, que assegurou a inclusão de pessoas com deficiência como público prioritário e aperfeiçoou mecanismos de monitoramento. O programa busca enfrentar barreiras de pobreza multidimensional, ampliar o acesso ao crédito produtivo e apoiar empreendedores de baixa renda.

Sobre o PNDH-3, Dalbosco lembrou que o Programa decorreu de ampla participação social, envolvendo mais de 14 mil pessoas em conferências e debates, o que garantiu a transversalidade dos direitos humanos nas políticas públicas. Ressaltou sua conexão com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e observou que, ainda que instituído por decreto, o PNDH-3 teve papel relevante ao manter diretrizes duradouras e influenciar governos sucessivos. Destacou, ademais, que os valores do Planejamento Estratégico Institucional do MDS – ética, valorização das pessoas, comprometimento, transparência, respeito e inclusão – alinham-se à missão de superar a fome, reduzir desigualdades e garantir proteção social.

²¹ Informa-se que o sr. Henrique Villa encaminhou a esta Comissão, na data de 4 de agosto de 2025, suas contribuições escritas sobre o Eixo Orientador II e a Diretriz 4 do PNDH-3. Esse documento foi considerado e as sugestões incorporado a este relatório.



O convidado relacionou, ademais, a atuação do Ministério às diretrizes do PNDH-3: no Eixo I/Diretriz 1 (fortalecimento da interação democrática entre Estado e sociedade), salientou as Conferências do SUAS e demais mecanismos de participação social; no Eixo II/Diretriz 4 (desenvolvimento sustentável com inclusão social), destacou o Bolsa Família e políticas transversais de habitação, agricultura familiar e valorização do salário mínimo; e no Eixo III/Diretriz 10 (combate às desigualdades estruturais e promoção da diversidade), apresentou resultados recentes como a retirada do Brasil do Mapa da Fome, redução da desocupação, aumento da formalização do trabalho, melhora do índice de Gini (0,506), elevação do rendimento mensal real domiciliar per capita e ampliação da participação dos mais pobres no rendimento nacional. Registrou, ainda, a ampla interlocução interministerial do MDS.

Em suas considerações finais, reconheceu avanços, mas reiterou a existência de desafios para alcançar um país mais inclusivo e sustentável. Defendeu a consolidação da democracia participativa e a institucionalização de políticas públicas como condições indispensáveis à garantia de direitos e à limitação do arbítrio estatal, contribuindo para a consolidação democrática e a soberania popular no processo de formulação de políticas. Destacou, com base em dados do CadÚnico, o potencial de empreendedorismo entre a população de baixa renda e apontou o Acredita no Primeiro Passo como instrumento para impulsionar, qualificar e apoiar esse público. Por fim, enfatizou a necessidade de políticas de longo prazo, menos sujeitas à alternância de governos, para assegurar institucionalidade e avançar efetivamente em direitos humanos.

As falas dos expositores convergiram em alguns aspectos. O primeiro deles foi o reconhecimento de que o PNDH-3, ainda que tenha incluído o desenvolvimento como eixo estruturante, não alcançou efetividade em articular essa dimensão com a política econômica do Estado brasileiro.

Somado a isso, foi apontado que as ações previstas carecem de transversalidade real e não foram plenamente incorporadas às agendas prioritárias de planejamento, orçamento e governança federativa. Tanto Isabela Amaral Sales (MMA) quanto Eduardo Dalbosco (MDS) demonstraram, a partir das experiências de suas respectivas



pastas, como temas diversos – como meio ambiente, mudanças climáticas, saneamento, segurança alimentar e inclusão social – integram-se de forma orgânica à promoção de direitos, exigindo abordagens intersetoriais.

Também foi consenso que o programa carece de instrumentos de monitoramento e avaliação, o que fragiliza sua capacidade de influenciar decisões públicas em contextos de mudança política. Vários expositores destacaram a ausência de indicadores, metas claras e sistemas eficazes de acompanhamento, defendendo a criação de instrumentos robustos de gestão orientada por evidências, com metodologias participativas e transparência ativa.

A participação social também foi reiteradamente apontada como dimensão central da política de direitos humanos. Henrique Vila (CNPq) defendeu sua institucionalização como eixo estruturante da nova versão do programa, enquanto Eduardo Dalbosco reconheceu o papel das conferências temáticas e conselhos de políticas públicas como espaços legítimos de formulação democrática.

Por fim, as exposições evidenciaram que a compatibilidade entre agricultura, sustentabilidade e direitos humanos pode ser construída de forma virtuosa. Alexandre Alonso (Embrapa) e Isabela Sales (MMA) reforçaram a possibilidade de promover desenvolvimento rural com inclusão, inovação tecnológica e respeito aos direitos socioambientais, refutando leituras reducionistas que identifiquem, de maneira automática e generalizada, o agronegócio como violador de direitos.

4.1.3. Audiência 3, realizada em 18 de agosto de 2025, sobre o Eixo Orientador III

A terceira audiência realizada para avaliar o PNDH-3 teve como objetivo discutir a implementação do Eixo III do PNDH-3, intitulado “Universalizar direitos em um contexto de desigualdades”. Composto por quatro diretrizes principais: (7) garantia dos direitos humanos de forma universal, indivisível e interdependente; (8) promoção dos direitos de crianças e adolescentes; (9) combate às desigualdades estruturais; e (10) garantia da igualdade na diversidade, o eixo contempla 25 objetivos estratégicos



destinados à redução de desigualdades no acesso a direitos fundamentais como documentação civil, alimentação, moradia, saúde, educação, trabalho, cultura e participação política para todos os grupos populacionais.

Por sua extensão e pela complexidade de discussão em um único encontro, a audiência foi focada no (a) objetivo estratégico I: Universalização do registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica e (b) VIII: Promoção do direito à cultura, lazer e esporte como elementos formadores de cidadania da Diretriz 7; (c) VII: Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) da Diretriz 8; (d) I: Igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e outras formas de intolerância da Diretriz 9; e (e) VI: Respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado da Diretriz 10. Dessa forma, contemplou-se pelo menos um objetivo estratégico de cada diretriz do Eixo III. Quanto aos demais, encaminhou-se Requerimento de Informação da Comissão aos órgãos competentes, de modo a obter as informações necessárias para avaliação do restante das ações programáticas.

Essa audiência contou com a participação de quatro especialistas: Giselle da Silva Cyrillo, Subsecretária de Atendimento Socioeducativo de Minas Gerais; Rafael Satiê, Vereador do Município do Rio de Janeiro e Presidente da Comissão de Combate ao Racismo; Thiago Vieira, Presidente do Instituto Brasileiro de Direito e Religião; e Mariana de Sousa Machado Neris, Diretora de Políticas Públicas para Mulheres da Secretaria da Mulher, Igualdade Racial e Pessoa Idosa do Estado do Paraná.

A primeira expositora, Giselle Cyrillo, abordou de forma crítica e propositiva os desafios contemporâneos da política socioeducativa no Brasil, destacando a distância entre o desenho normativo do PNDH-3 e as transformações vivenciadas no campo da infância e juventude nos últimos quinze anos.

De início, relatou que se trata de sistema que visa a estruturar a política de responsabilização de adolescentes no Brasil, reconhecendo que jovens entre 12 e 18 anos não devem ser tratados como adultos em relação a atos infracionais. Sua abordagem é pedagógica, priorizando a reintegração social em vez da punição, e as medidas socioeducativas dividem-se em duas categorias: 1) medidas em meio aberto,



que não envolvem a privação de liberdade e são executadas pelas prefeituras, como é o caso da liberdade assistida e da prestação de serviços à comunidade; tais medidas são prioritárias, pois atuam quando o adolescente está menos envolvido com a criminalidade; e 2) medidas em meio fechado, que são aplicadas a adolescentes com envolvimento mais grave em atos infracionais, resultando em internação em unidades específicas. Nas unidades de internação, a capacidade é de 90 adolescentes, enquanto nas casas de semiliberdade é de 20. Atualmente, há cerca de 14,5 mil adolescentes em cumprimento de medida no Brasil.

Giselle destacou que a implementação efetiva do SINASE segue sendo um desafio diário, sobretudo em razão das dificuldades de articulação entre os entes federados. Embora o marco legal do sistema esteja consolidado, persistem problemas estruturantes de natureza federativa, orçamentária e operacional.

Citou como exemplo a experiência do estado de Minas Gerais, onde a política socioeducativa está vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, o que permite maior integração entre os sistemas de segurança e de proteção, considerada essencial diante da realidade atual de cooptação ativa de adolescentes, cada vez mais jovens, por facções criminosas, em contraste com o cenário anterior à formulação do PNDH-3.

Nesse sentido, apontou que o programa se encontra desatualizado por não incorporar fenômenos contemporâneos, como a chamada "adultização da juventude", associada à violência, à produção e à circulação de conteúdo violento para crianças e adolescentes na deep/dark web, e à atuação precoce de adolescentes em redes de criminalidade organizada. Ressaltou que essas novas configurações sociais e tecnológicas exigem uma revisão urgente das diretrizes existentes, para que a política nacional de direitos humanos esteja alinhada às complexidades atuais.

A expositora alertou que o SINASE ainda não está plenamente implementado em todo o território nacional, havendo desequilíbrios significativos entre estados, tanto na infraestrutura das unidades quanto na qualificação do corpo técnico. Giselle também chamou atenção para o custo elevado da medida socioeducativa privativa de liberdade, estimado entre R\$ 8.000 a R\$ 23.000 por mês por adolescente internado, e sugeriu que



investimentos precoces, especialmente na primeira infância, poderiam ser mais eficazes na prevenção da criminalidade juvenil.

A subsecretária reforçou ainda o caráter essencialmente pedagógico da medida socioeducativa, destacando que esse princípio se reflete na infraestrutura das unidades e no perfil profissional requerido, o que torna o fenômeno da superlotação um problema qualitativamente distinto daquele observado no sistema prisional. Citou que, em 2019, as unidades chegaram a operar com 120% de sua capacidade.

Nesse contexto, mencionou a decisão do Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus coletivo de 2020, que estabeleceu limites de ocupação conforme a capacidade das unidades. Relatou que a pandemia de COVID-19, ainda que trágica, teve como consequência positiva a integração forçada de políticas públicas, o que permitiu a adequação temporária da população nas unidades de internação e semiliberdade.

Giselle destacou, ainda, a importância de programas de acompanhamento para egressos das medidas socioeducativas, como o programa "Se Liga", implementado em Minas Gerais, voltado à manutenção do vínculo escolar, ao fortalecimento das relações familiares e comunitárias e à construção de projetos de vida. Afirmou que “não existe cidadania, não existe ressocialização sem família”, enfatizando o papel da rede afetiva e social no processo de reintegração.

Na sequência, defendeu ser fundamental reconhecer a necessidade de atualizar a política socioeducativa para atender às demandas reais dos adolescentes. Assim entende porque, muitas vezes, essa política surge quando outras iniciativas públicas falharam em apoiar esses jovens, resultando em um déficit educacional significativo. Adolescentes que entram no sistema socioeducativo frequentemente apresentam uma defasagem de mais de cinco anos em relação à idade escolar, havendo alguns analfabetos e sem habilidades básicas.

Assim, assevera que tal cenário não apenas justifica o custo elevado do sistema, mas também impõe a responsabilidade de desenvolver e implementar políticas eficazes que realmente abordem e resolvam os problemas sociais que levaram esses jovens à criminalidade. Advoga que a meta deve ser sempre a reintegração e a construção de um futuro melhor para esses adolescentes.

A expositora também alertou sobre a ausência de estatísticas nacionais sobre reincidência no sistema socioeducativo, apontando que existe resistência ideológica à implementação de instrumentos de monitoramento nesse campo. Estimativas esparsas indicam taxas de reincidência entre 20% e 40%, mas não há dados padronizados e sistemáticos que permitam diagnóstico e aperfeiçoamento das políticas.

Quando inquirida se a gestão do Sinase deve ser integrante da pasta dos Direitos Humanos ou da pasta da Segurança Pública, expressou o entendimento de que a gestão do sistema socioeducativo, independentemente da pasta a que esteja atrelada, deve ser capaz de articular as políticas transversais que são responsáveis pelo atendimento do adolescente e pelo trabalho de seus operadores.

Por fim, Giselle mencionou o fenômeno crescente da judicialização de temas operacionais no sistema socioeducativo, como a controvérsia sobre o uso de uniformes pelos agentes – interpretado por alguns como tentativa de militarização, e a proibição do uso de armas dentro das unidades. Criticou ainda a permissão para visitas íntimas a adolescentes internados, classificando essa prática como mais uma expressão da adultização precoce da adolescência. Argumentou que jovens privados de liberdade não possuem repertório psicológico e afetivo suficiente para se engajar de forma segura em relacionamentos íntimos e que a medida socioeducativa deve priorizar a responsabilização e a construção de perspectivas de futuro.

Por sua vez, Mariana Neris, Diretora de Políticas para Mulheres no Estado do Paraná, tratou do Objetivo Estratégico I da Diretriz 7 do Eixo Orientador III do PNDH-3: Universalização do registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Mariana trouxe importantes subsídios para o enfrentamento da invisibilidade civil de populações vulnerabilizadas e o fortalecimento do direito à identidade como base para o exercício pleno da cidadania.

Mariana destacou que o nome e o sobrenome constituem a "primeira história" recebida por cada indivíduo, representando mais do que uma formalidade burocrática, mas um direito fundamental que garante a filiação, a nacionalidade e o acesso a direitos sociais básicos. Nesse sentido, ressaltou o arcabouço normativo que sustenta esse



direito fundamental, que compreende desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) até legislações nacionais como o Marco Legal da Primeira Infância.

A diretora apresentou ainda os avanços recentes na construção de uma Política Nacional de Registro Civil e Documentação Básica, coordenada por um comitê gestor interministerial, com frentes de atuação voltadas à mobilização social, financiamento de unidades interligadas em maternidades e cartórios, e à modernização tecnológica do sistema cartorário por meio do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC).

Destacou a importância da implementação da Carteira de Identidade Nacional, documento que busca a unificação das bases de dados civis no país, ampliando a segurança, a rastreabilidade e a interoperabilidade entre sistemas de políticas públicas. Propôs ainda a integração de estratégias com instituições bancárias, como a Caixa Econômica Federal, que opera com barcos de atendimento itinerante na região Norte, sugerindo que tais iniciativas possam ser associadas à emissão de registros civis de nascimento, especialmente para crianças em comunidades ribeirinhas e isoladas.

Em sua fala, Mariana também sugeriu a inserção de igrejas e universidades em programas de extensão e mobilização comunitária, contribuindo para ampliar a conscientização sobre o direito ao registro civil e o combate ao sub-registro de nascimento. Ressaltou que o Brasil alcançou em 2023 a menor taxa de sub-registro da série histórica (1,05%), embora isso ainda represente mais de 26 mil crianças com registros tardios, potencialmente expostas a graves violações de direitos, como tráfico humano, desaparecimento, sequestro, adoção ilegal e apatridia.

Alertou que a maior parte dos registros tardios se concentra nas regiões Norte e Nordeste – em 2018, 68% desses registros ocorreram nessas regiões, com destaque para o estado de Roraima, que apresentou índice de 18% de sub-registro. A diretora explicou que tais números se relacionam à presença significativa de comunidades tradicionais (indígenas, ribeirinhos, povos isolados) que não acessam maternidades convencionais, além de fragilidades tecnológicas e barreiras geográficas estruturais.

No campo das inovações tecnológicas, apresentou projetos-piloto e soluções de rastreabilidade civil voltadas à biometria neonatal, como os sistemas Infante ID, Natofe



e Sinolo (desenvolvido com apoio da Fundação Bill & Melinda Gates), que utilizam imagem, sem contato digital direto, para registro seguro de recém-nascidos. Mencionou também experiências como a obrigatoriedade de registro biométrico da mãe e do bebê em maternidades, já testada no Distrito Federal.

Mariana encerrou sua exposição reafirmando que sem registro civil, não há cidadania plena, e que o novo programa de direitos humanos deve assegurar condições institucionais, tecnológicas e comunitárias para erradicar definitivamente o sub-registro no Brasil.

Já o vereador do município de Rio de Janeiro, Rafael Satiê, fez sua exposição relativa ao Objetivo Estratégico I da Diretriz 9 do Eixo Orientador III do PNDH-3: Igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e outras formas de intolerância. Rafael apresentou uma leitura crítica da formulação e execução das políticas públicas de igualdade racial vigentes no país, questionando os fundamentos teóricos, os critérios de implementação e o viés político-ideológico que, segundo ele, permeiam o atual desenho da política de direitos humanos.

Continuou sua exposição com um apanhado histórico da proteção dos direitos humanos, apresentando o Código de Hamurábi, a Carta Magna, o Renascimento e a Declaração Universal de 1948. Acrescentou, ainda, que os direitos humanos não devem ser uma pauta sequestrada por alguma ideologia política.

Em sua avaliação, o PNDH-3 constitui um "projeto político ideológico disfarçado de promoção de direitos humanos", elaborado e conduzido, em grande medida, por grupos alinhados à esquerda do espectro político. Segundo Satiê, o PNDH-3 é pautado por bandeiras nobres, mas que foram sequestradas para priorizar narrativas específicas e minoritárias em detrimento de um compromisso universal com o cidadão comum. Acrescentou que termos como "erradicação da tortura" deslegitimam e criminalizam a atuação do policial militar, em que pesem excessos possivelmente cometidos pelas forças de segurança.

Partindo de sua experiência pessoal – como filho de ex-traficante, com irmão morto em decorrência da violência urbana e outro cumprindo pena no sistema prisional –, o parlamentar propôs uma reflexão sobre as causas sociais da criminalidade.



Contestou a ideia de que o indivíduo é unicamente “fruto do meio” e defendeu a responsabilidade pessoal e a liberdade individual de escolha como princípios que devem nortear as políticas públicas. Criticou abordagens que, em sua visão, produzem estigmatização ou vitimização racial, afirmando que muitas dessas políticas mais afastam o jovem negro e pobre do sucesso do que o aproximam de sua autonomia e emancipação.

Um dos pontos centrais de sua fala foi a crítica à forma como o PNDH-3 aborda o combate à violência institucional e a redução da letalidade policial. Para Satiê, essas diretrizes ocultam um “viés ideológico de enfraquecimento das forças de segurança pública”, ao mesmo tempo em que silenciam sobre a letalidade do tráfico de drogas e a violência promovida por facções criminosas nas periferias urbanas. Como exemplo, citou a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 635, que restringiu operações policiais em favelas durante a pandemia da COVID-19, e que, segundo ele, teria contribuído para a expansão territorial do crime organizado no Rio de Janeiro.

O parlamentar criticou também a abordagem linguística e educacional promovida por algumas vertentes do movimento antirracista, referindo-se ao “letramento racial” como um processo de “emburrecimento linguístico”, citando como exemplo a tentativa de proibir palavras e expressões consagradas como “denegrir” ou “buraco negro”. Para o expositor, esse tipo de abordagem desvia o foco da luta real contra a discriminação e alimenta disputas ideológicas que fragilizam o debate público.

Satiê também apontou que o PNDH-3, ao enfatizar de forma quase exclusiva a chamada “pauta preta”, negligencia outros grupos historicamente marginalizados, como indígenas, mestiços, ciganos e populações imigrantes, sobretudo aquelas oriundas de regimes autoritários da América Latina. Segundo ele, há reticência institucional em reconhecer a vulnerabilidade de imigrantes venezuelanos e nicaraguenses, o que atribuiu à intenção de preservar alianças ideológicas e evitar a crítica a modelos políticos que fracassaram na garantia de direitos básicos.

Em termos de princípios, defendeu que a igualdade jurídica já assegurada pela Constituição Federal representa o maior e mais eficaz instrumento de combate à discriminação e promoção da justiça social. Para ele, universalizar direitos não pode



significar capturá-los por identitarismos ou bandeiras políticas. Os direitos humanos devem valer para todos – trabalhadores, idosos, mulheres, famílias, crianças e também para os agentes públicos e policiais, sem hierarquização de vítimas ou seletividade moral.

Saitê concluiu propondo a criação de um novo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-4), que seja mais realista, equilibrado e abrangente. Em sua visão, é preciso uma política que reconheça as desigualdades, mas sem cair em narrativas ideológicas polarizadoras, e que promova a dignidade de todos os brasileiros com base na liberdade, responsabilidade, segurança pública e cidadania comum.

Por fim, Thiago Vieira, Presidente do IBDR, fez sua exposição relativa ao Objetivo Estratégico VI da Diretriz 10 do Eixo Orientador III do PNDH-3: Respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado. Thiago iniciou sua exposição rejeitando a ideia de que a liberdade religiosa seria um tema superado ou esgotado. Thiago apontou que altos níveis de perseguição religiosa ainda persistem em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil, que já figura entre os cinquenta países com maior risco de restrição à liberdade de crença. Citou casos concretos envolvendo pastores e padres processados por manifestações de fé, bem como episódios de discriminação e intolerância contra religiões de matriz africana, para ilustrar os desafios ainda presentes no cenário nacional.

Distinguindo duas dimensões do direito à liberdade religiosa, Thiago apontou, por um lado, sua função protetiva – que assegura o direito individual e coletivo de cultuar, ensinar, manifestar e viver conforme a fé professada – e, por outro, sua função objetiva ou estruturante, entendida como fundamento da organização política e social, indispensável à manutenção do pluralismo, da liberdade política e da prevenção de regimes totalitários.

O Presidente do IBDR rejeitou, ademais, a concepção de laicismo radical, associada à tradição francesa pós-revolucionária, que impõe uma separação hostil entre Estado e religião, e defendeu, em contrapartida, o modelo da laicidade cooperativa, concebido no contexto americano e posteriormente adotado por países europeus no pós-guerra. Nesse modelo, o Estado reconhece o papel social das religiões e coopera



com elas de forma equânime, promovendo o bem comum sem adotar qualquer doutrina. Nas palavras de Thiago, sem liberdade religiosa, não há liberdade política. Quando se destrói a liberdade religiosa, chega-se à tirania. Se o Estado conquista o espaço sagrado da relação Deus-Homem, ele se torna o dono de todos os demais espaços.

Tendo isso em vista, a igualdade, a diversidade e a pluralidade só podem florescer plenamente em ambientes que assegurem liberdade religiosa irrestrita, na qual distintas cosmovisões possam coexistir, debater e contribuir para a formação ética da sociedade. Expressou preocupação com a cultura do cancelamento e da exclusão de indivíduos religiosos do debate público, o que, em sua visão, configura uma forma contemporânea de censura e supressão do pluralismo e da dignidade humana, incompatível com os princípios da democracia liberal. Defendeu que o confronto de ideias é necessário para o florescimento humano e que a liberdade religiosa plena permite que diferentes crenças coexistam e sejam debatidas publicamente.

Thiago destacou ainda a escalada do antissemitismo no Brasil e no mundo, alertando para a gravidade da discriminação étnica e religiosa contra grupos como judeus e indígenas. Reiterou que tais práticas, por sua natureza, constituem crimes inafiançáveis, cuja repressão deve ser rigorosa, em nome da ordem democrática e da proteção da dignidade humana.

Ainda criticou a restrição do proselitismo por portarias da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), argumentando que isso fere o caráter fundamental dos direitos humanos. Explicou que a discriminação ocorre quando alguém é excluído ou tem seus direitos fundamentais interferidos devido à sua etnia ou religião, e que essa discriminação deve ser punida severamente.

Por fim, alertou que a exclusão de vozes divergentes pode levar a uma sociedade homogênea e sem pensamento crítico, similar àquela retratada na obra 1984, de George Orwell. Em contraste, propôs a ideia de uma sociedade "sinfônica", na qual a diversidade de crenças e opiniões enriqueça a vida social e fortaleça a cidadania.

Encerrando sua fala, o Presidente do IBDR defendeu que as igrejas, famílias e comunidades religiosas são aliadas fundamentais do Estado na promoção dos direitos



humanos, especialmente na formação moral das novas gerações, no fortalecimento de vínculos comunitários e na defesa da liberdade como valor universal. Concluiu ressaltando que a verdadeira liberdade religiosa é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e plural.

De modo geral, as exposições da terceira audiência evidenciaram a persistência de desafios estruturais na universalização de direitos em contexto de desigualdades: a implementação incompleta do SINASE e a ausência de dados consolidados sobre reincidência; a permanência do sub-registro civil em segmentos específicos da população, apesar dos avanços normativos e tecnológicos; a controvérsia em torno dos fundamentos e dos instrumentos da política de igualdade racial; e as tensões contemporâneas relativas à liberdade religiosa e à laicidade do Estado.

Ao mesmo tempo, os expositores convergiram na necessidade de atualizar o PNDH-3 para incorporar fenômenos recentes – como novas formas de violência juvenil, inovações tecnológicas em registro civil, mudanças no padrão migratório e conflitos culturais – e de reforçar a centralidade da família, das comunidades locais, das organizações religiosas e da participação social na construção de respostas mais eficazes e equilibradas para o Eixo III.

4.1.4. Audiência 4, realizada em 15 de setembro de 2025, sobre o Eixo Orientador IV e V

A quarta audiência pública de avaliação do PNDH-3 discutiu a implementação do Eixo IV, intitulado “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência” e do Eixo V: “Educação e Cultura em Direitos Humanos”.

Composto por sete diretrizes: (11) democratização e modernização do sistema de segurança pública; (12) transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal; (13) prevenção da violência e da criminalidade e



profissionalização da investigação de atos criminosos; (14) combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária; (15) garantia dos direitos das vítimas de crimes e de proteção das pessoas ameaçadas; (16) modernização da política de execução penal, priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário; e (17) promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa de direitos; o eixo IV contempla 29 objetivos estratégicos destinados a democratizar e modernizar a segurança, ampliar transparência e participação, prevenir a violência, combater a violência institucional, garantir direitos das vítimas e proteção a ameaçados, qualificar a execução penal e tornar a justiça mais acessível, ágil e efetiva.

O Eixo V, por sua vez, é composto por cinco diretrizes: (18) efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em Direitos Humanos para fortalecer cultura de direitos; (19) fortalecimento dos princípios da democracia e dos Direitos Humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e outras instituições formadoras; (20) reconhecimento da educação não formal como espaço de defesa e promoção dos Direitos Humanos; (21) promoção da Educação em Direitos Humanos no serviço público; e (22) garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos, somando 11 objetivos estratégicos no total.

Dada a complexidade dos temas e o tempo disponível, a audiência concentrou-se nas Diretrizes 11, 13 e 15 do Eixo IV, e nas Diretrizes 18 e 19 do Eixo V, enquanto as demais foram objeto de requerimentos de informação dirigidos aos órgãos competentes.

Participaram como expositores seis especialistas: Daniele de Sousa Alcântara, Chefe da Assessoria de Segurança Cidadã e Assessora Especial na Subsecretaria de Integração de Políticas Públicas de Segurança da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal; Marcos Antônio Contel Secco, Presidente da Associação Brasileira de Criminalística (ABC); Maria Clara D'Avila Almeida, Diretora de Promoção de Direitos da Secretaria Nacional de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e



Segurança Pública (MJP); Élide Lauris, Secretária Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos do MDHC; Erasto Fortes Mendonça, Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Políticas Educacionais em Direitos Humanos do Ministério da Educação (MEC); e Lucia Campos Pellanda, Coordenadora-Geral de Relações Estudantis e Serviços Digitais do MEC. Os quatro primeiros expositores trataram de Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência (Eixo IV), enquanto os últimos três, de Educação e Cultura em Direitos Humanos (Eixo V). Os quatro primeiros trataram do Eixo IV, e os dois últimos, do Eixo V.

A Secretária Élide Lauris (MDHC) iniciou sua exposição afirmando que, no âmbito do PNDH-3, a “segurança” é entendida como proteção da vida, da dignidade humana e da cidadania, e não apenas como resposta estatal à criminalidade. Destacou o conjunto de programas de proteção – Provita, PPC e PPDDH – que atendem mais de 2.000 pessoas, qualificando essa política como investimento em democracia e proteção institucional. Vinculou essa agenda a mecanismos de garantia orçamentária para metas e ações estruturantes, inclusive formação continuada em direitos humanos de profissionais de segurança e justiça.

Acrescentou que a reativação, em 2023, do Comitê Nacional de Educação e Cultura em Direitos Humanos visa atualizar o PNEDH, bem como disseminar valores e práticas capazes de enfrentar discriminações estruturais e discursos de ódio. Defendeu rotinas permanentes de monitoramento e avaliação, com transparência ativa, integração do SINESP a um sistema nacional de indicadores e previsão da agenda de direitos humanos nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Em seguida, Maria Clara D’Avila (MJSP) detalhou avanços associados à democratização e modernização da segurança pública, com destaque para o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a proposta de PEC destinada a lhe conferir status constitucional. Listou iniciativas do PRONASCI 2, voltado à prevenção social e à valorização dos profissionais de segurança, incluindo saúde mental e proteção de mulheres e jovens negros.

Mencionou a ampliação da transparência com a modernização do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), que passou a padronizar



dados sobre criminalidade, letalidade e vitimização, fortalecendo o controle social. No campo da investigação e prevenção, destacou a integração dos sistemas SINARM e SIGMA, as campanhas de desarmamento e o incentivo à padronização de protocolos de investigação criminal.

Quanto ao combate à violência institucional, apresentou o Projeto Nacional de Câmeras Corporais e o Programa de Qualificação do Uso da Força, além de ações de atendimento psicossocial e jurídico a familiares de vítimas de violência estatal. Quanto à execução penal, citou o Programa Pena Justa, que promove a modernização prisional e incentiva medidas alternativas à prisão. Por fim, detalhou a atuação da Secretaria de Acesso à Justiça, responsável por iniciativas como o Plano Defensoria em Todos os Cantos, a Escola Nacional de Acesso à Justiça (ENAJU), programas de mediação e justiça comunitária, e ações voltadas à prevenção da violência de gênero e à justiça socioambiental na Amazônia Legal.

Em suas conclusões, associou tais avanços a três frentes de aprimoramento: (i) (i) padronização nacional de indicadores, metas e rotinas avaliativas; (ii) previsibilidade orçamentária; e (iii) fortalecimento de ouvidorias independentes, com autonomia e participação social.

A Major Daniele de Souza Alcântara, da SSP-DF, propôs que o PNDH-3 adote lógica de revisão periódica a cada cinco anos, evitando sua substituição completa e incorporando aperfeiçoamentos contínuos. Destacou o papel do Conselho Nacional dos Secretários de Segurança Pública (CONSESP) e da Matriz Nacional de Formação da SENASP como instrumentos que orientam a qualificação profissional com base em evidências. Apresentou como boas práticas o Centro de Apoio Psicossocial da SSP-DF, voltado à saúde mental dos agentes, e a 1ª Conferência Distrital de Segurança Pública (CONFEDISP), que revisitou a política distrital e incorporou novas frentes, como segurança escolar, saúde ocupacional e busca de pessoas desaparecidas.

Enfatizou a necessidade de formação policial com abordagem em crimes cibernéticos, prevenção de assédio, diversidade e equidade entre homens e mulheres, reforçando que agentes de segurança também são sujeitos de direitos. Defendeu a



reformulação de carreiras, a valorização contínua e o uso racional dos recursos públicos como pilares de uma política de segurança cidadã.

O Presidente da ABC, Marcos Antônio Contel Secco, trouxe diagnóstico detalhado sobre o déficit estrutural das perícias oficiais. Destacou que 20 unidades da federação ainda vinculam as perícias às secretarias de segurança e sete às polícias civis, o que compromete a autonomia funcional prevista no PNDH-3 e na Lei nº 12.030/2009.

Informou que o passivo nacional ultrapassa 12 mil ossadas pendentes de identificação, com capacidade média de processamento de 900 amostras de DNA por mês, resultando em atrasos de até dois anos. Lembrou a condenação do Brasil pela Corte Interamericana no caso Favela Nova Brasília, que determinou a desvinculação das perícias das forças policiais, e citou a Resolução nº 15/2024 do CNDH, que reforça a autonomia técnico-científica e administrativa dos órgãos periciais.

Defendeu a aprovação das PECs nº 76 e 18, que constitucionalizam a carreira, e propôs a criação de uma “inteligência pericial” para integrar bancos de dados de DNA, balística e biometria. Sugeriu ainda a inclusão de noções básicas de criminalística na educação básica e na formação jurídica, para promover a conscientização sobre a preservação de locais de crime e fortalecer a confiança social na prova técnica.

No tocante ao Eixo V: Educação e Cultura em Direitos Humanos, os expositores do Ministério da Educação apresentaram avanços relevantes. O professor Erasto Fortes Mendonça, do MEC, enfatizou que a Lei nº 14.164/2021 tornou obrigatória a inserção da Educação em Direitos Humanos na educação básica, consolidando um dos principais objetivos estratégicos do PNDH-3. Informou que o MEC formou 15.840 profissionais e produziu seis cadernos temáticos e materiais digitais, incluindo podcasts e vídeos, que complementam a formação cidadã e o enfrentamento de temas contemporâneos como violência, discurso de ódio e crimes cibernéticos. Relembrou que o PNEDH, elaborado a partir da Conferência Nacional de 2008, é resultado de uma trajetória que remonta à Conferência Mundial da ONU de 1993, e propôs revisões periódicas do PNDH-3, articuladas a planos setoriais e indicadores verificáveis.

Por outro lado, Erasto ressaltou a importância de se adotar revisões periódicas do PNDH-3 e desdobrar suas ações em planos setoriais e atos normativos, de modo a



reforçar sua implementação. Ainda sugeriu integrar a educação em direitos humanos aos instrumentos de Estado (PPA, LDO, LOA), com indicadores e metas verificáveis, reduzindo a lacuna entre intenção e prática. Assinalou, por último, a importância de formação continuada para docentes e de conteúdos que dialoguem com novas realidades (mundo on-line, redes sociais, IA).

Lúcia Campos Pelanda, também do MEC, enfatizou políticas de inclusão e permanência estudantil, tais como a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com investimento de R\$ 1,27 bilhão em 2024 para 213 mil estudantes, e o Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade (desde 2016), com 343 instituições, estimulando núcleos de direitos humanos, disciplinas e projetos de extensão. Também destacou a expansão universitária, com 10 novos campi e investimento de R\$ 5,5 bilhões.

Defendeu a consolidação da transversalidade da educação em direitos humanos nos currículos, com financiamento estável, monitoramento por indicadores e ampliação da formação docente e técnica voltada a grupos vulneráveis e temáticas emergentes.

Encerrou afirmando que as universidades devem ser vistas como espaços estratégicos de formação cidadã e cultura de paz, cabendo ao Estado assegurar a continuidade das políticas de educação inclusiva e democrática.

A audiência evidenciou avanços relevantes na modernização da segurança pública, na produção de dados qualificados e na expansão da educação em direitos humanos, mas também revelou limitações persistentes, tais como a assimetria institucional da perícia oficial; a baixa integração de bancos de dados e protocolos nacionais; a necessidade de rotinas permanentes de avaliação e monitoramento; a importância de previsibilidade orçamentária; a urgência de formação continuada para agentes de segurança e profissionais da educação; e o reconhecimento do papel estratégico das políticas educacionais para prevenir violência e discriminação.

Nas próximas linhas, apresenta-se avaliação do que foi executado em relação ao disposto no decreto que instituiu o PNDH-3, considerando as exposições dos especialistas e as informações recebidas pelos órgãos executores do Programa.



4.2. Ações implementadas no âmbito do PNDH-3

4.2.1. Eixo Orientador I – Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil

O Eixo Orientador I do PNDH-3 estabelece como diretriz central a interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa. É composto por três diretrizes e cinco objetivos estratégicos, que organizam o conjunto de ações voltadas à consolidação dos mecanismos de diálogo, participação social, transparência e controle democrático, bem como à transversalização dos direitos humanos nas políticas públicas e nas relações internacionais.

A Diretriz 1: *Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa* tem como objetivo estratégico I a garantia da participação e do controle social das políticas públicas em direitos humanos, mediante diálogo plural e transversal entre os diversos atores sociais. Entre as ações programáticas associadas, destacam-se o apoio à criação e ao funcionamento do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), com autonomia e credenciamento internacional; o fomento à criação e ao fortalecimento de conselhos estaduais, distrital e municipais; a realização periódica de conferências nacionais; e o apoio a fóruns, redes e iniciativas da sociedade civil, bem como o estímulo à regulamentação de instrumentos de participação popular (iniciativa legislativa, plebiscito e referendo).

O objetivo estratégico II dessa diretriz trata da ampliação do controle externo dos órgãos públicos, prevendo ações de transparência e responsabilização governamental. Entre as medidas programáticas, incluem-se o fortalecimento da divulgação de serviços públicos voltados à efetivação dos direitos humanos, a proposição de criação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e o reforço institucional da Ouvidoria Agrária Nacional.



A Diretriz 2: *Fortalecimento dos direitos humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática* busca assegurar que os direitos humanos orientem a formulação e a execução das políticas públicas, em todos os níveis de governo. Seu objetivo estratégico I prevê a inclusão das diretrizes do PNDH-3 nos instrumentos de planejamento estatal, a articulação para ratificação de tratados internacionais, e ações de cooperação multilateral e bilateral. O objetivo estratégico II propõe o fortalecimento dos instrumentos de interação democrática, com ações como a criação do Observatório Nacional de Direitos Humanos, premiações e incentivos e a instituição do selo nacional “Direitos Humanos”.

A Diretriz 3 – *Integração e ampliação dos sistemas de informação em direitos humanos e construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação* – possui dois objetivos estratégicos, de natureza técnica e gerencial. O primeiro trata do desenvolvimento de mecanismos de controle social das políticas públicas de direitos humanos, prevendo a instituição de um sistema nacional de indicadores, a integração dos sistemas de informação existentes e a criação de bases de dados públicas sobre violações e políticas de direitos humanos, de modo a orientar o planejamento, a avaliação e a reformulação de ações governamentais. O segundo objetivo refere-se ao monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, e inclui a elaboração de relatórios periódicos e anuais sobre a situação dos direitos humanos no país, a institucionalização de fluxos de informação entre ministérios e unidades federativas, e a criação de banco de dados público sobre recomendações dos sistemas ONU e OEA, consolidando as medidas adotadas pelo Brasil para seu cumprimento.

Em síntese, o Eixo I constitui a arquitetura participativa e informacional do PNDH-3, articulando conselhos e ouvidorias, sistemas de dados, mecanismos de monitoramento e de cooperação internacional.

Parte significativa das ações desse Eixo já foi implementada, com avanços concretos na institucionalização de mecanismos de participação social, transparência pública e monitoramento dos compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil.



Um dos principais marcos recentes é o Sistema de Monitoramento de Recomendações Internacionais de Direitos Humanos (SIMORE Brasil), em desenvolvimento pelo MRE e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania MDHC, com previsão de conclusão em 2026. O sistema permitirá o acompanhamento integrado das recomendações emanadas dos organismos internacionais das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), sistematizando informações, indicadores e medidas adotadas pelo Estado brasileiro. O SIMORE implementa diretamente as ações do Objetivo Estratégico II da Diretriz 3, ao criar base de dados pública, integrar fluxos ministeriais e sistematizar recomendações da ONU e da OEA, fortalecendo a governança e a accountability internacional.

No âmbito da Diretriz 2, o Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH), plataforma sob coordenação do MDHC, que cumpre a função técnica atribuída ao Observatório previsto em 2009, reúne dados, indicadores e estudos para subsidiar o planejamento intersetorial e promover transparência ativa.

Ainda na dimensão internacional, o Brasil regularizou, entre 2019 e 2022, a entrega de relatórios nacionais no âmbito da Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos da ONU, bem como de relatórios específicos aos comitês de tratados da ONU, consolidando o compromisso do país com a prestação de contas internacional e a transparência nas políticas de direitos humanos. Tais medidas atendem diretamente às ações programáticas do Objetivo Estratégico II da Diretriz 3, relativas ao monitoramento e à elaboração de relatórios periódicos aos organismos internacionais.

Outro avanço relevante relaciona-se à consolidação da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH), prevista originalmente no Objetivo Estratégico II da Diretriz 1, e hoje estruturada como órgão permanente do MDHC, com autonomia administrativa e orçamentária. A ONDH opera de forma contínua e integrada aos canais Disque 100 e Aplicativo Direitos Humanos Brasil, ampliando o acesso da população a mecanismos de denúncia, acolhimento e orientação, e fortalecendo a transparência e a participação cidadã na proteção de direitos.



Além das ações governamentais diretas, o fortalecimento dos mecanismos de controle social e transparência também se expressou por meio de iniciativas da sociedade civil, como a atuação do Observatório Social do Brasil e o programa “Força-Tarefa Cidadã Obras”, que mobiliza cidadãos e organizações locais para fiscalizar a execução de obras públicas e assegurar a aplicação correta de recursos. Tais práticas convergem com as ações programáticas do Eixo I voltadas ao apoio a fóruns, redes e mecanismos de acompanhamento e controle social, reforçando a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na efetivação dos direitos humanos.

A execução de boa parte das ações programáticas do Eixo Orientador I evidencia que a política nacional de direitos humanos progrediu de forma relevante na consolidação de estruturas permanentes de participação e monitoramento, mas o alcance federativo das ações ocorreu de forma desigual, com concentração de capacidades institucionais no nível federal e fragilidade nos conselhos e ouvidorias estaduais e municipais.

A criação e funcionamento do CNDH e da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos representaram importantes avanços normativos e administrativos, conferindo estabilidade e institucionalidade ao controle social e à escuta cidadã. As iniciativas de transparência e controle social, como o ObservaDH, o SIMORE Brasil e o fortalecimento das ouvidorias, ademais, revelam o esforço de atualização tecnológica e integração informacional da política de direitos humanos. Essas ações representam a transição de um modelo predominantemente consultivo para um modelo baseado em evidências e gestão de dados, compatível com a agenda contemporânea de governança pública e com os padrões internacionais de monitoramento.

4.2.2. Eixo Orientador II – Desenvolvimento e Direitos Humanos

O Eixo Orientador II do PNDH-3 estabelece a integração entre desenvolvimento e direitos humanos, orientando as políticas econômicas, sociais, ambientais e tecnológicas sob o prisma da dignidade humana, da sustentabilidade e da justiça social. É composto por três diretrizes e oito objetivos estratégicos, que organizam o conjunto



de ações voltadas à promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável, inclusivo e participativo, à valorização da pessoa humana como sujeito central desse processo e à proteção do meio ambiente como dimensão indissociável dos direitos humanos.

A Diretriz 4, que trata da efetivação de um modelo de desenvolvimento sustentável com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório, prevê, em seu primeiro objetivo estratégico, a implementação de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social. Entre as ações programáticas, destacam-se a ampliação e o fortalecimento das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, a expansão de programas de geração e transferência de renda, o apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local e regional, e o avanço da reforma agrária articulada a políticas de saúde, educação, meio ambiente e fomento à produção alimentar. Também são previstas medidas de incentivo à economia solidária, ao cooperativismo, ao associativismo e ao fortalecimento de pequenas e microempresas, além do apoio ao extrativismo e ao manejo florestal comunitário sustentáveis. O programa propõe, ainda, fomentar o debate público sobre o impacto de monoculturas e grandes empreendimentos sobre povos e comunidades tradicionais, erradicar o trabalho infantil e todas as formas de exploração sexual de crianças e adolescentes nas cadeias produtivas e assegurar que os grandes projetos de infraestrutura respeitem os direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, conforme previsto na Constituição e em tratados internacionais. O eixo inclui, igualmente, ações voltadas à integração de políticas de emprego e renda ao combate à pobreza rural e urbana, ao fortalecimento da aquicultura e da pesca sustentáveis e à promoção do turismo com base na sustentabilidade, na cultura local e na inclusão social.

O segundo objetivo estratégico dessa diretriz volta-se ao fortalecimento dos modelos de agricultura familiar e agroecológica, incentivando a adoção de práticas produtivas sustentáveis e a inserção dos pequenos produtores nos mercados formais. As ações programáticas correspondentes preveem a ampliação do crédito rural, do seguro, da assistência técnica e da extensão rural, além da infraestrutura para



comercialização. O PNDH-3 determina, ainda, o desenvolvimento de pesquisas voltadas à agricultura familiar e à pesca artesanal com base em princípios da agroecologia, o fortalecimento da legislação e da fiscalização ambiental e sanitária para reduzir os impactos do uso de agrotóxicos, e o estímulo à cooperação entre instituições de ensino superior e sociedade civil na promoção de cursos e pesquisas sobre sustentabilidade, agroecologia e produção orgânica.

O terceiro objetivo estratégico refere-se ao fomento à pesquisa e à implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento de tecnologias socialmente inclusivas, emancipatórias e ambientalmente sustentáveis. Nesse campo, prevê-se a adoção de tecnologias sociais de baixo custo e fácil aplicabilidade em políticas públicas de geração de renda e solução de problemas socioambientais; a aplicação do princípio da precaução na proteção da agrobiodiversidade; a promoção de pesquisas sobre os impactos dos transgênicos, da biotecnologia e da nanotecnologia; o fomento a tecnologias alternativas ao uso de substâncias danosas à saúde e ao meio ambiente; e a elaboração de metodologias de cálculo de custos socioambientais aplicáveis a projetos de infraestrutura, energia e mineração.

Ainda no âmbito dessa diretriz, o quarto objetivo estratégico garante o direito a cidades inclusivas e sustentáveis. As ações nele previstas incluem o apoio à implementação de políticas urbanas pautadas na inclusão e acessibilidade, o fortalecimento dos espaços institucionais e democráticos para formulação e execução dos planos diretores, e o apoio à urbanização e regularização fundiária de assentamentos de baixa renda e comunidades pesqueiras. Prevê-se também a articulação entre órgãos de governo e consórcios municipais para o saneamento ambiental com participação social, o fortalecimento de políticas de coleta e destinação seletiva de resíduos sólidos e líquidos com organização de cooperativas de catadores, a promoção da mobilidade urbana sustentável, a consideração dos impactos à saúde pública nas políticas de desenvolvimento urbano e o estímulo à produção de alimentos em áreas urbanas e periurbanas, com base em tecnologias agroecológicas e iniciativas comunitárias.



A Diretriz 5, que trata da valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento, estabelece que o crescimento econômico deve estar subordinado aos princípios da dignidade humana, da equidade e da justiça socioambiental. O primeiro objetivo estratégico dessa diretriz dispõe sobre a garantia da participação e do controle social nas políticas públicas de desenvolvimento com grande impacto socioambiental. Suas ações preveem o fortalecimento das medidas voltadas ao enfrentamento da injustiça ambiental, a ampliação da participação popular nos processos de gestão territorial e de licenciamento urbanístico e ambiental, a promoção do zoneamento ecológico-econômico incorporando dimensões sociais e étnicas, a garantia de transparência em todas as etapas de grandes projetos econômicos e a capacitação de comunidades afetadas para participação qualificada nas decisões. O PNDH-3 propõe ainda mecanismos de proteção às populações atingidas e vizinhas de empreendimentos de grande impacto, a inclusão de sindicatos nos processos de licenciamento e ações de proteção às populações pobres expostas a áreas contaminadas.

O segundo objetivo estratégico da Diretriz 5 trata da afirmação dos princípios da dignidade humana e da equidade como fundamentos do processo de desenvolvimento nacional. Ele reforça o papel do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de consolidação dos direitos humanos e de enfrentamento da concentração de renda, determina a adoção de critérios de equidade na programação orçamentária e a criação de um código de conduta em direitos humanos para contratações e financiamentos públicos, além de propor a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas e o fortalecimento da responsabilidade social empresarial. Já o terceiro objetivo estratégico versa sobre o fortalecimento dos direitos econômicos por meio de políticas públicas de defesa da concorrência e proteção do consumidor, determinando a garantia de acesso universal a serviços públicos essenciais de qualidade, o aprimoramento do sistema de defesa da concorrência, o direito à informação e à rotulagem adequada de produtos – especialmente transgênicos – e o combate à fraude e à irregularidade na oferta de bens e serviços.

Por fim, a Diretriz 6, voltada à promoção e proteção dos direitos ambientais como direitos humanos, reconhece as gerações futuras como sujeitos de direitos e consolida



a dimensão ambiental como parte inseparável da política nacional de direitos humanos. O objetivo estratégico dessa diretriz prevê a inclusão do direito ambiental nos relatórios de monitoramento de direitos humanos e a incorporação dos direitos humanos nos instrumentos de gestão ambiental, a proteção de direitos ambientais e humanos no Código Florestal, a recuperação de áreas degradadas e desmatadas, a estabilização das emissões de gases de efeito estufa, o acesso à informação ambiental de forma acessível e integrada, e a integração das operações de combate ao desmatamento e ao corte ilegal de madeira com as ações de erradicação do trabalho escravo.

Parte expressiva das ações programáticas do Eixo Orientador II, assim como as do Eixo I, foi efetivamente implementada por meio de políticas públicas e programas estruturantes que materializam, de forma integrada, os princípios de sustentabilidade, inclusão social, equidade e desenvolvimento humano sustentável previstos no PNDH-3. Tais avanços consolidam uma agenda de desenvolvimento ancorada em bases produtivas sustentáveis, inovação tecnológica inclusiva e políticas de proteção socioambiental, alinhando-se tanto às diretrizes nacionais quanto às recomendações internacionais de direitos humanos.

Entre os marcos mais relevantes, destaca-se a Estratégia Nacional de Bioeconomia, lançada em 2024 sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e articulando treze ministérios. A estratégia estabelece um modelo produtivo orientado pela sustentabilidade ambiental, pela valorização dos conhecimentos tradicionais e pela promoção da inclusão socioprodutiva. Ao incentivar a bioeconomia e a transição energética sustentável, a iniciativa responde diretamente às ações programáticas do Objetivo Estratégico III da Diretriz 4, que prevê o fomento a tecnologias emancipatórias e ambientalmente responsáveis.

Também em 2023, foi retomado o Programa Bolsa Verde de Conservação da Biodiversidade, política que remunera famílias e comunidades tradicionais por serviços ecossistêmicos prestados em áreas ambientalmente relevantes. Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o programa integra a agenda de desenvolvimento com inclusão social e sustentabilidade, em consonância com o



Objetivo Estratégico I da Diretriz 4, que trata da ampliação de políticas de geração de renda e de conservação ambiental para populações em situação de vulnerabilidade.

No campo da agricultura e do fortalecimento da produção rural sustentável, mantiveram-se como instrumentos centrais o Plano Safra e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ambos configuram as principais políticas de crédito rural no país, assegurando juros subsidiados, linhas de financiamento específicas para pequenos produtores e estímulo à produção agroecológica e de base familiar. Tais políticas concretizam o Objetivo Estratégico II da Diretriz 4, que prevê o fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia como pilares do desenvolvimento sustentável.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) desempenhou papel essencial na implementação de ações programáticas ligadas à inovação tecnológica e à sustentabilidade no campo. Suas frentes de atuação contemplam o desenvolvimento de cultivares adaptadas e biofortificadas, sistemas de agricultura agroecológica e orgânica, e práticas de manejo sustentável voltadas à agricultura familiar. A instituição também difundiu tecnologias sociais de baixo custo e fácil aplicação, como sistemas de irrigação simplificada, barraginhas e produção de bioinsumos, adotadas em todos os biomas brasileiros, alinhando-se ao Objetivo Estratégico III da Diretriz 4, relativo à adoção de tecnologias sociais e ambientalmente sustentáveis.

A atuação da Embrapa foi expandida para a promoção da economia circular rural, com destaque para o uso da macaúba como matéria-prima para biocombustíveis e para o reaproveitamento de resíduos agrícolas na produção de biofertilizantes, biogás e biochar. Essa abordagem inovadora promove a integração entre sustentabilidade ambiental e inclusão produtiva, aproximando pesquisa científica, inovação tecnológica e geração de renda. Nesse mesmo sentido, a instituição consolidou parcerias com cooperativas e startups, com vistas à difusão de soluções tecnológicas e ao fortalecimento de cadeias produtivas locais.

Entre os instrumentos de disseminação de conhecimento e assistência técnica, destacam-se as plataformas InovaSocial, Agroecologia e Inclusão Socioprodutiva, Ater+ Digital e e-Campo, todas desenvolvidas pela Embrapa para ampliar o acesso de



agricultores familiares, técnicos e gestores a conteúdos formativos e tecnologias adaptadas. Essas iniciativas cumprem o papel de universalizar o conhecimento técnico e democratizar o acesso à informação, correspondendo ao previsto nas ações programáticas sobre fortalecimento da extensão rural e das políticas de capacitação permanente.

No campo da gestão ambiental e urbana, observa-se a consolidação de ações em consonância com as Diretrizes 5 e 6 do Eixo II. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) avançou na inclusão dos catadores de materiais recicláveis no Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos, possibilitando o reconhecimento formal de suas atividades e a remuneração por serviços ambientais. Foram lançados editais de apoio a cooperativas de catadores, em articulação entre o MMA, o Ministério do Trabalho e Emprego e o MDS, fortalecendo a economia circular e a cidadania ambiental. De modo complementar, foi instituída a Estratégia Nacional de Monitoramento Ambiental de PFOS e Agrotóxicos (2024), parceria entre o MMA e a Embrapa destinada à vigilância e ao controle de substâncias perigosas, em cumprimento aos compromissos internacionais de proteção à saúde e ao meio ambiente.

No âmbito urbano, o Programa Cidades Verdes Resilientes (2024) consolidou-se como iniciativa inovadora de integração entre políticas ambientais, climáticas e urbanísticas, com o objetivo de aumentar a qualidade ambiental e a resiliência das cidades brasileiras frente aos efeitos das mudanças climáticas. A ação responde às diretrizes do PNDH-3 sobre direito a cidades sustentáveis e fortalecimento de políticas urbanas participativas.

Entre as medidas de proteção e promoção dos direitos humanos ambientais, destaca-se ainda a inclusão do Ministério do Meio Ambiente no Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos e Comunicadores Ambientais, ampliando a rede de proteção aos atores expostos a riscos em razão de sua atuação na defesa do meio ambiente. A política reforça o princípio da valorização da pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento, consolidando a relação entre sustentabilidade, participação e direitos humanos.



De maneira transversal, o Plano Clima 2035 instituiu estratégias de ação climática com horizonte de médio e longo prazos, voltadas à redução de emissões, à adaptação e à promoção de justiça climática. O plano contempla medidas específicas direcionadas a povos indígenas, comunidades tradicionais, mulheres, juventude e grupos racialmente vulnerabilizados, reconhecendo os efeitos desproporcionais das mudanças climáticas sobre essas populações.

No campo social, políticas de transferência de renda e inclusão produtiva continuaram a desempenhar papel central na promoção dos direitos humanos e na redução das desigualdades. O Programa Bolsa Família, reformulado em 2023, contribuiu decisivamente para a saída do Brasil do Mapa da Fome e para a redução das desigualdades de renda, refletida na queda do índice de Gini (0,506) e no aumento da participação dos mais pobres na renda nacional. De forma complementar, o Programa Acredita no Primeiro Passo (Lei nº 14.995/2024), coordenado pelo MDS, promoveu a inclusão socioeconômica e o apoio ao empreendedorismo de baixa renda, articulando emprego, qualificação profissional e microcrédito.

Essas políticas contribuíram para o aumento do rendimento domiciliar per capita, a melhoria dos indicadores de segurança alimentar e a expansão de oportunidades econômicas, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população. Paralelamente, registraram-se avanços na integração parcial da agenda de direitos humanos aos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), assegurando maior coerência entre o planejamento orçamentário e os compromissos de inclusão social e sustentabilidade.

Quanto à participação social, manteve-se o funcionamento de espaços e conselhos participativos, e iniciou-se a preparação para a 13ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, prevista para os dias 10 a 12 de 2025, em Brasília²², como forma de reativar o diálogo nacional sobre o modelo de desenvolvimento e direitos humanos. Ainda assim, especialistas ressaltaram a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de cooperação federativa, especialmente no que se refere à clareza das competências e

²² Uma vez que a entrega deste relatório ocorreu antes da data prevista para essa Conferência, não é possível afirmar aqui se ela foi realizada. Informações atualizadas a esse respeito estão disponíveis em: <https://www.13condh.org/>.



responsabilidades dos estados e municípios na execução das políticas vinculadas a este eixo.

A execução das ações vinculadas ao Eixo Orientador II demonstrou avanços significativos na integração entre políticas de desenvolvimento e promoção dos direitos humanos, especialmente nas dimensões de sustentabilidade ambiental, inclusão produtiva e combate à pobreza. Observa-se que a política nacional de direitos humanos evoluiu, ao longo da última década e meia, de uma concepção predominantemente social e compensatória para um modelo de desenvolvimento que incorpora progressivamente a lógica da sustentabilidade, da inovação tecnológica e da participação social como princípios estruturantes.

Entre os avanços mais evidentes, destaca-se a consolidação de instrumentos e programas que materializam o ideal de desenvolvimento sustentável preconizado no PNDH-3. A Estratégia Nacional de Bioeconomia e o relançamento do Programa Bolsa Verde expressam a transição para uma economia de baixo carbono, aliando inclusão social e conservação ambiental. Esses instrumentos evidenciam o amadurecimento da política pública em direção a um paradigma de desenvolvimento que reconhece a centralidade da natureza e dos conhecimentos tradicionais como fundamentos de uma economia inclusiva e regenerativa.

O fortalecimento da agricultura familiar e das práticas agroecológicas, materializado em políticas como o PRONAF, o Plano Safra e as diversas iniciativas da Embrapa, também representa um avanço estrutural no cumprimento das diretrizes do Eixo II. A promoção de tecnologias sociais, a difusão de práticas sustentáveis de manejo e a criação de plataformas digitais de extensão rural e capacitação ampliaram o acesso ao conhecimento técnico e reforçaram o papel da agricultura familiar como vetor de soberania alimentar e de inclusão socioeconômica no campo. Ainda assim, a efetividade dessas ações depende, em grande medida, da continuidade do financiamento público, da descentralização federativa e da consolidação de redes locais de assistência técnica e extensão rural.

Na dimensão urbana, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Programa Cidades Verdes Resilientes reafirmaram o vínculo entre sustentabilidade e direitos



humanos, fortalecendo políticas de saneamento, mobilidade, reciclagem e inclusão de catadores. O reconhecimento formal desses trabalhadores como agentes ambientais e a expansão de editais de apoio a cooperativas representam conquistas importantes na articulação entre direitos sociais, ambientais e laborais. Todavia, a execução desigual entre regiões e a capacidade limitada de gestão nos municípios de pequeno porte ainda configuram desafios à universalização desses avanços.

Do ponto de vista institucional, os resultados observados no Eixo II indicam um processo gradual de integração entre as agendas de desenvolvimento e de direitos humanos. O avanço do Plano Clima 2035, a incorporação do Ministério do Meio Ambiente ao Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos e a crescente articulação entre ministérios demonstram uma tendência de transversalização das políticas públicas. Contudo, a ausência de um sistema nacional claramente definido de competências e responsabilidades entre União, estados e municípios ainda limita a consolidação de uma governança federativa capaz de garantir a coerência e a continuidade das ações previstas.

Na esfera social, os indicadores de redução da pobreza e de desigualdade de renda, a retomada do Programa Bolsa Família e a implementação do Programa Acredita no Primeiro Passo demonstram a persistência de uma agenda ativa de proteção e promoção da cidadania. A melhoria dos índices socioeconômicos, refletida no aumento do rendimento domiciliar per capita e na redução do índice de Gini, confirma a contribuição dessas políticas para a efetivação dos direitos sociais e econômicos. Entretanto, especialistas apontaram a necessidade de consolidar mecanismos de monitoramento permanentes que permitam avaliar, de modo contínuo e comparável, o impacto dessas políticas sobre a redução das vulnerabilidades sociais e regionais.

A transversalidade das ações voltadas à pesquisa, ciência e tecnologia, especialmente aquelas desenvolvidas pela Embrapa, pelo MMA e por universidades públicas, confirma a relevância da inovação científica como instrumento de emancipação social. Contudo, persistem lacunas na incorporação de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial e as ferramentas digitais de governança, o



que limita o potencial de ampliação da produtividade e da participação cidadã em um contexto de economia digital.

4.2.3. Eixo Orientador III – Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades

O Eixo Orientador III do PNDH-3 estabelece como princípio fundamental a universalização dos direitos humanos em suas dimensões civil, política, social, econômica, cultural e ambiental, reconhecendo a indivisibilidade e interdependência desses direitos e sua centralidade na consolidação da cidadania plena. É composto por quatro diretrizes e 25 objetivos estratégicos, que organizam o conjunto de ações voltadas à eliminação das desigualdades estruturais, à ampliação do acesso universal a serviços públicos essenciais e à proteção dos grupos vulnerabilizados, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a equidade e a justiça social.

No âmbito do PNDH-3, esse eixo constitui o núcleo mais abrangente e transversal, integrando políticas de cidadania, equidade e diversidade. Suas diretrizes articulam direitos civis e sociais básicos – documentação, moradia, educação, saúde, trabalho e cultura – à agenda de combate às desigualdades e à promoção da diversidade humana, assegurando que o desenvolvimento nacional se traduza em efetiva universalização de direitos e em justiça social para todos os grupos da sociedade brasileira.

A Diretriz 7 – Garantia dos direitos humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena – concentra ações destinadas à efetivação de direitos civis básicos e sociais fundamentais. Seu Objetivo Estratégico I trata da universalização do registro civil de nascimento e da ampliação do acesso à documentação básica, reconhecendo que o exercício da cidadania começa pela identidade jurídica do indivíduo. As ações programáticas preveem a reestruturação da rede nacional de atendimento para emissão de registros, a interligação entre maternidades e cartórios, o fortalecimento da Declaração de Nascido Vivo, mutirões e campanhas de documentação em regiões de difícil acesso e a criação de um sistema nacional integrado de registro civil. O objetivo também compreende o aperfeiçoamento

do serviço notarial, a garantia da gratuidade, a busca ativa de não registrados e a emissão gratuita de documentos essenciais como RG e CPF.

O Objetivo Estratégico II volta-se à ampliação do acesso à alimentação adequada por meio de políticas estruturantes, com enfoque em segurança alimentar, geração de renda e fortalecimento da agricultura familiar. Entre as ações previstas, destacam-se a vinculação entre programas de transferência de renda e políticas de nutrição infantil, o estímulo à produção agroecológica, a implantação de equipamentos públicos de alimentação e a valorização das culturas alimentares regionais. Tais medidas refletem a concepção do direito à alimentação como condição essencial de dignidade e de inclusão social.

O Objetivo Estratégico III trata da garantia do acesso à terra e à moradia, articulando ações de reforma agrária, regularização fundiária, demarcação e titulação de territórios indígenas e quilombolas, e ampliação do acesso à habitação de interesse social. O texto reforça a função social da propriedade e prioriza o atendimento a populações de baixa renda, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e famílias vulnerabilizadas. Prevê-se, ainda, o apoio ao monitoramento de políticas habitacionais e o uso de imóveis públicos ociosos para fins de moradia popular.

O Objetivo Estratégico IV volta-se à ampliação do acesso universal a sistemas de saúde de qualidade, incorporando medidas de atenção integral e equitativa à saúde de grupos vulneráveis – idosos, pessoas com deficiência, mulheres, indígenas, população negra, pessoas em situação de rua e LGBT. O conjunto de ações abrange desde a expansão dos serviços básicos e da atenção domiciliar até a reforma do marco regulatório dos planos de saúde, o reconhecimento das parteiras como agentes comunitárias e o fortalecimento da saúde mental e reprodutiva. O objetivo também inclui o apoio a políticas de prevenção de HIV/AIDS, a ampliação da oferta de medicamentos e a efetivação de direitos previdenciários e reparatórios, como no caso das pessoas atingidas pela hanseníase.

O Objetivo Estratégico V assegura o acesso à educação de qualidade e a permanência na escola, prevendo a ampliação da educação básica e infantil, a melhoria da qualidade do ensino, a reestruturação das escolas como polos comunitários, o



fortalecimento da educação no campo e a ampliação do ensino superior público. O PNDH-3 propõe a valorização da diversidade e das práticas culturais, o incentivo à educação popular e à inclusão digital, e o apoio a políticas de alfabetização e qualificação profissional voltadas a jovens, adultos e comunidades tradicionais.

O Objetivo Estratégico VI aborda a garantia do trabalho decente, adequadamente remunerado e exercido em condições de equidade e segurança. O decreto estabelece medidas de fortalecimento da Agenda Nacional de Trabalho Decente, políticas de geração de emprego e renda, qualificação profissional e combate às desigualdades salariais de gênero, raça e deficiência. Também determina a promoção da igualdade de direitos trabalhistas, a inserção de egressos do sistema penitenciário no mercado de trabalho e o reconhecimento dos direitos de profissionais do sexo.

Complementarmente, o Objetivo Estratégico VII dispõe sobre o combate e prevenção ao trabalho escravo, prevendo a implementação e o monitoramento do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e dos planos estaduais correspondentes, a atualização do cadastro de empregadores e a destinação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para capacitação de trabalhadores vulneráveis. O texto reafirma a proposta de alteração constitucional que prevê a expropriação de imóveis rurais e urbanos onde for constatada exploração análoga à escravidão.

O Objetivo Estratégico VIII contempla a promoção do direito à cultura, ao lazer e ao esporte como elementos formadores de cidadania, com ações voltadas à democratização do acesso, à proteção da diversidade cultural e à inclusão de pessoas com deficiência, idosos e minorias étnicas. O PNDH-3 prevê a ampliação de polos culturais e pontos de cultura, o fortalecimento das atividades esportivas comunitárias e o incentivo à produção cultural indígena, reconhecendo a cultura e o lazer como dimensões fundamentais da dignidade humana.

O Objetivo Estratégico IX trata da garantia da participação igualitária e acessível na vida política, com medidas para promover a participação de mulheres, pessoas com deficiência, povos indígenas e grupos vulneráveis. As ações incluem campanhas educativas sobre o direito ao voto, combate à captação ilícita de sufrágio, ampliação



do acesso físico às zonas eleitorais e estímulo à formação política de mulheres e lideranças comunitárias, com vistas à consolidação de uma democracia participativa e inclusiva.

A Diretriz 8 – Promoção dos direitos de crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação – estrutura o conjunto de políticas voltadas à infância e adolescência. Seus seis objetivos estratégicos abrangem a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, a proteção integral de crianças em vulnerabilidade, o enfrentamento da violência sexual, a atenção à saúde mental e à dependência química, a erradicação do trabalho infantil e a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). O PNDH-3 prevê a universalização dos Conselhos Tutelares, a formação de operadores do sistema de garantias, o fortalecimento das políticas familiares e o combate à institucionalização prolongada. Também determina a criação de bancos de dados unificados, campanhas de prevenção à violência e programas de reinserção social de adolescentes egressos do sistema socioeducativo.

A Diretriz 9 – Combate às desigualdades estruturais – orienta políticas afirmativas e reparatórias voltadas a grupos historicamente vulnerabilizados. Seus três objetivos estratégicos abordam a promoção da igualdade racial, a garantia dos direitos dos povos indígenas e a ampliação dos direitos das mulheres. O PNDH-3 prevê a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, o combate ao racismo institucional, o fortalecimento das comunidades quilombolas, a proteção dos povos indígenas e a valorização de seus conhecimentos tradicionais. Na agenda de gênero, propõe medidas para a autonomia econômica e política das mulheres, o fortalecimento dos abrigos para vítimas de violência e a ampliação da responsabilidade social empresarial em políticas de equidade.

Por fim, a Diretriz 10 – Garantia da igualdade na diversidade – propõe a afirmação da diversidade cultural, étnica, etária e religiosa como fundamento de uma sociedade plural. Seus cinco objetivos estratégicos abrangem: a valorização das comunidades tradicionais e rurais; a proteção das expressões culturais como direitos humanos; a



promoção da inclusão e do protagonismo das pessoas idosas; a garantia de acessibilidade e igualdade de oportunidades para pessoas com deficiência; o respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero; e a proteção à liberdade religiosa e à laicidade do Estado. As ações programáticas incluem a implementação do Decreto de Acessibilidade, o ensino de Libras e Braille, a ampliação de políticas culturais descentralizadas, a proteção das tradições religiosas e o apoio à criação de Centros de Referência em Direitos Humanos de Prevenção à Homofobia.

Parte expressiva das ações programáticas deste Eixo foi efetivamente implementada nos últimos anos, refletindo avanços concretos na universalização de direitos, na proteção de grupos vulnerabilizados e na redução das desigualdades estruturais. As iniciativas desenvolvidas abrangem diferentes campos – da documentação civil à liberdade religiosa – e demonstram o esforço contínuo do Estado brasileiro em garantir que a cidadania seja plenamente acessível a todos os indivíduos, em consonância com o princípio da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

No eixo da garantia dos direitos civis e da cidadania básica (Diretriz 7, Objetivo Estratégico I), destaca-se a consolidação da Política Nacional de Registro Civil e Documentação Básica, atualmente coordenada de forma interministerial pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Essa política representa a evolução do conjunto de ações previstas no PNDH-3 para a universalização do registro civil de nascimento e do acesso à documentação básica, articulando a modernização tecnológica, a integração de bases de dados e a ampliação territorial do serviço.

Um dos eixos estruturantes dessa política é o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), que interliga cartórios, maternidades e secretarias estaduais, permitindo a emissão imediata da certidão de nascimento ainda nas unidades de saúde. Essa integração, apoiada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelos tribunais estaduais, garante a interoperabilidade de dados e viabiliza o acompanhamento em tempo real das emissões e omissões de registros. O sistema complementa a Carteira de Identidade Nacional (CIN), instituída em 2022 e em processo de expansão para todas



as unidades da Federação, que unifica as bases de identificação civil – CPF, registro de nascimento e biometria – em um único documento nacional, com maior rastreabilidade e segurança contra fraudes.

De modo complementar, o Brasil ampliou as unidades interligadas de registro civil e criou frentes itinerantes de documentação, incluindo os barcos-agência da Caixa Econômica Federal, que percorrem regiões ribeirinhas e comunidades de difícil acesso, especialmente na Amazônia Legal. Essas ações, associadas a campanhas de mobilização e mutirões de registro, resultaram em uma redução histórica do sub-registro de nascimento, que atingiu 1,05% em 2023, a menor taxa da série histórica segundo o IBGE. Paralelamente, vêm sendo testadas soluções inovadoras como os projetos-piloto de biometria neonatal – Infante ID, Natofe e Sinolo -, que utilizam imagens biométricas de recém-nascidos para registro seguro e integração automática ao sistema civil, medida que reforça a confiabilidade do processo e previne fraudes documentais.

Esses avanços traduzem o cumprimento direto das ações programáticas do PNDH-3 relacionadas à ampliação da rede de registro civil, à gratuidade dos serviços, à integração de maternidades e cartórios e à criação de sistemas nacionais de informação. Em termos de governança, a política atual responde também à meta de institucionalização de comitês gestores estaduais e municipais de documentação básica, previstos no decreto de 2009, assegurando o controle social e a articulação federativa.

No campo da infância e adolescência (Diretriz 8), as ações de implementação concentraram-se na consolidação e monitoramento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e na proteção integral de adolescentes em conflito com a lei. Diversos estados ampliaram programas de acompanhamento e reinserção social, entre eles o “Se Liga”, de Minas Gerais, voltado à educação, capacitação profissional e apoio psicológico a egressos do sistema socioeducativo. Essas iniciativas materializam o objetivo estratégico de assegurar o acompanhamento pós-medida, reduzir reincidências e promover a reconstrução de vínculos familiares e comunitários.



No plano normativo, a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no HC 143.988 representou um marco para o sistema socioeducativo. A Corte determinou que as unidades de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade para a qual foram projetadas, fixando como critério o limite máximo de ocupação, com a adoção do princípio do *numerus clausus*, ou seja: para ingressar um novo jovem, outro deveria sair ou ser realocado. Por exemplo, no caso da unidade alvo da ação – a Unidade de Internação Regional Norte (Uninorte), em Linhares/ES – a decisão apontou que a superlotação ultrapassava em muito sua capacidade projetada, chegando a abrigar cerca de 250 adolescentes, para uma estrutura com capacidade formal para apenas 90 internos. A liminar do STF reduziu esse teto a 119% da capacidade projetada, impondo a transferência dos internos excedentes ou a conversão da internação em medidas alternativas (internação domiciliar, sem prejuízo da execução da medida socioeducativa), sempre que o limite fosse ultrapassado.

Essa decisão representou uma exigência de transparência sobre o número real de adolescentes internados por unidade e demandou a adoção de padrões mínimos de dignidade, segurança e respeito aos direitos fundamentais, bem como trouxe pressão para que os estados investissem em adequações estruturais, revisão de práticas de privação de liberdade e expansão de alternativas em meio aberto.

Paralelamente, as políticas voltadas à liberdade religiosa e ao respeito à diversidade de crenças (Diretriz 10, Objetivo Estratégico VI) avançaram sob coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, que implementou programas nacionais de promoção e proteção da liberdade religiosa e de combate à intolerância. Essas ações abrangem a criação de núcleos temáticos, o fortalecimento dos canais de denúncia (Disque 100 e Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos), a oferta de formação a gestores públicos e lideranças religiosas, e a realização de campanhas de sensibilização sobre pluralismo e laicidade. Em âmbito federativo, diversas unidades da federação instituíram fóruns estaduais de liberdade religiosa, promovendo o diálogo inter-religioso e a prevenção de conflitos motivados por intolerância.



Essas medidas concretizam os compromissos assumidos no PNDH-3 quanto à garantia do livre exercício de culto, à proteção dos espaços religiosos e à promoção de uma cultura de paz e respeito mútuo entre diferentes crenças. Além de responderem a demandas históricas de comunidades religiosas – especialmente as de matriz africana, tais políticas reforçam a laicidade como princípio republicano e o dever do Estado de assegurar igualdade de tratamento e proteção contra discriminação por motivos religiosos.

A implementação das ações do Eixo III evidencia avanços consistentes na institucionalização de políticas voltadas à cidadania, à inclusão social e ao combate às desigualdades, embora persistam desafios estruturais na integração federativa e na sustentabilidade financeira das iniciativas.

O conjunto de medidas relacionadas ao registro civil e à documentação básica constitui um dos maiores êxitos operacionais do PNDH-3, permitindo a identificação formal de quase 100% dos nascidos vivos e garantindo a base jurídica essencial para o exercício de todos os demais direitos. A modernização tecnológica e a integração de sistemas públicos representam um salto qualitativo na administração civil, aproximando o Estado de populações historicamente excluídas.

Na área da infância e adolescência, as ações de humanização do sistema socioeducativo e a adoção de parâmetros judiciais vinculantes demonstram avanço normativo e institucional. A criação de programas de reinserção social e o fortalecimento da rede de acompanhamento comunitário reforçam o princípio da proteção integral e alinham o país às recomendações internacionais sobre justiça juvenil. Persistem, contudo, disparidades regionais na capacidade de gestão e no financiamento das unidades, além da necessidade de ampliar o monitoramento e a formação continuada dos profissionais.

As políticas de liberdade religiosa e combate à intolerância inauguram um campo de atuação em direitos humanos que amplia o escopo do PNDH-3, reconhecendo a dimensão espiritual como componente da dignidade humana. A articulação federativa e o diálogo inter-religioso institucionalizado contribuem para reduzir conflitos e consolidar o respeito à diversidade cultural e religiosa, embora ainda haja



subnotificação e carência de dados consolidados sobre ocorrências de intolerância. Assim, ainda que persistam desafios, o país avançou, nesse eixo, para a universalização de direitos e o fortalecimento da dignidade humana como fundamento da ordem democrática.

4.2.4. Eixo Orientador IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência

O Eixo Orientador IV do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 organiza a agenda de segurança cidadã e justiça sob a ótica dos direitos fundamentais. Seu propósito central é conciliar a efetividade da segurança pública com a proteção dos direitos e garantias da pessoa humana, garantindo o controle democrático das instituições policiais e judiciais, o acesso equitativo à justiça e a humanização das políticas penais e penitenciárias.

Esse eixo é composto por sete diretrizes e 29 objetivos estratégicos, distribuídos entre a democratização e modernização do sistema de segurança (Diretriz 11), transparência e participação social (Diretriz 12), prevenção da violência e qualificação da investigação (Diretriz 13), combate à violência institucional com ênfase na erradicação da tortura (Diretriz 14), proteção de vítimas e pessoas ameaçadas (Diretriz 15), modernização da execução penal com ampliação de alternativas à prisão (Diretriz 16) e promoção de um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo (Diretriz 17).

A Diretriz 11, dedicada à democratização e modernização do sistema de segurança pública, orienta-se pela necessidade de atualização do marco legal, qualificação institucional e valorização dos profissionais da área. Seu primeiro objetivo estratégico prevê a modernização do marco normativo do sistema, com ações voltadas à revisão constitucional sobre a natureza das polícias militares, à criação de ouvidorias independentes e à autonomia funcional dos órgãos periciais. Prevê-se também a revisão de regimentos disciplinares e do ciclo da atividade policial, assegurando maior transparência e eficiência na prevenção e repressão ao crime. O segundo objetivo estratégico trata da modernização da gestão do sistema de segurança pública, com



medidas que condicionam o repasse de recursos federais à existência de planos estaduais e municipais de segurança, além da criação de bases de dados integradas entre os órgãos policiais e o sistema de justiça criminal. O terceiro objetivo estratégico estabelece a promoção dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública, prevendo o fornecimento de equipamentos de proteção individual, programas de saúde mental, seguro contra acidentes e reabilitação de servidores lesionados em serviço.

A Diretriz 12 trata da transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal. Seu primeiro objetivo estratégico prevê a publicação periódica de dados estatísticos sobre criminalidade, atuação policial, população carcerária e vitimização de agentes públicos. Já o segundo objetivo estratégico dispõe sobre a consolidação de mecanismos de participação popular, mediante a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública e o fortalecimento das conferências nacionais e conselhos estaduais e municipais, assegurando o diálogo permanente entre Estado e sociedade civil.

A Diretriz 13 organiza as políticas de prevenção da violência e profissionalização da investigação criminal, articulando cinco objetivos estratégicos. O primeiro visa à ampliação do controle de armas de fogo, por meio de campanhas permanentes de desarmamento e da reforma legislativa sobre aquisição e destruição de armas apreendidas. O segundo objetivo trata da qualificação da investigação criminal, propondo a modernização do inquérito policial, a padronização de procedimentos e o uso de recursos audiovisuais para registro de provas. O terceiro objetivo busca garantir celeridade e padronização da prova pericial, com autonomia administrativa dos órgãos periciais, padronização de equipamentos e integração nacional dos bancos de dados. O quarto objetivo refere-se ao fortalecimento das políticas de prevenção à violência, com diretrizes para policiamento comunitário, fiscalização de empresas de segurança privada, controle da violência no trânsito e estudos sobre novas abordagens ao uso e tráfico de drogas. Por fim, o quinto objetivo estratégico propõe a redução da violência motivada por gênero, raça, etnia, orientação sexual e vulnerabilidade social, com ações de formação policial em direitos humanos, criação de sistemas integrados de



notificação de violência e campanhas nacionais de conscientização e combate à discriminação.

No âmbito da Diretriz 13, inclui-se também o enfrentamento ao tráfico de pessoas, tratado em objetivo próprio que prevê a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a criação de sistemas de atendimento e reintegração das vítimas, a capacitação de agentes públicos e o fortalecimento das redes intersetoriais de proteção, especialmente para mulheres, crianças e adolescentes.

A Diretriz 14 aborda o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária. O primeiro objetivo estratégico propõe o fortalecimento dos mecanismos de controle e correição, incluindo a criação de ouvidorias independentes, o condicionamento de repasses federais à existência dessas estruturas e a publicação regular de dados sobre procedimentos disciplinares e letalidade policial. O segundo objetivo determina a padronização dos procedimentos operacionais das forças policiais, com respeito aos direitos humanos e ao uso proporcional da força. O terceiro objetivo trata da erradicação da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, prevendo a criação do Mecanismo Preventivo Nacional, a atualização da Lei de Tortura, a obrigatoriedade de filmagem de interrogatórios e a capacitação de agentes públicos em prevenção e identificação de maus-tratos. O quarto objetivo estratégico estabelece medidas de combate às execuções extrajudiciais e à atuação de milícias e grupos de extermínio, assegurando a investigação e punição das violações cometidas por agentes do Estado.

A Diretriz 15 destina-se à garantia dos direitos das vítimas de crimes e à proteção das pessoas ameaçadas. O primeiro objetivo estratégico trata da criação de um sistema federal integrado de proteção, articulando os programas de proteção a vítimas e testemunhas, defensores de direitos humanos e crianças e adolescentes ameaçados de morte. O segundo objetivo busca consolidar a política de assistência a vítimas e testemunhas, com ampliação dos centros de atendimento psicossocial e jurídico e fortalecimento do Serviço de Proteção ao Depoente Especial. O terceiro objetivo estratégico refere-se à proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, com



ações de prevenção da violência letal e publicação anual de dados sobre homicídios infantojuvenis. O quarto objetivo dedica-se à proteção dos defensores de direitos humanos, reforçando o Programa Nacional de Proteção e a articulação com órgãos de segurança e defensorias públicas.

A Diretriz 16 versa sobre a modernização da política de execução penal, com enfoque na redução da superlotação carcerária e na valorização de medidas alternativas à prisão. O primeiro objetivo estratégico propõe a reforma da Lei de Execução Penal, assegurando condições dignas, acesso à educação, saúde e assistência social, além de critérios objetivos para sanções e isolamento disciplinar. Prevê-se também a criação de alas específicas para mulheres gestantes, aplicação de políticas de saúde mental e inclusão da população LGBT em regime adequado. O segundo objetivo trata da limitação do uso da prisão cautelar e da tipificação de condutas de abuso de autoridade. O terceiro objetivo estabelece diretrizes para o tratamento de pessoas com transtornos mentais, com vistas à desinstitucionalização e reintegração social. O quarto objetivo estratégico propõe a ampliação da aplicação de penas e medidas alternativas, por meio da criação de varas especializadas, centrais de monitoramento e programas de capacitação e trabalho educativo para condenados.

Por fim, a Diretriz 17 trata da promoção de um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, estruturando-se em seis objetivos estratégicos. O primeiro busca ampliar o acesso à informação e à orientação jurídica, com fortalecimento de canais de denúncia, unidades itinerantes de atendimento e plataformas digitais acessíveis. O segundo objetivo refere-se ao aperfeiçoamento e monitoramento das normas jurídicas de proteção dos direitos humanos, incluindo a criação do Observatório da Justiça Brasileira, o aprimoramento do sistema de fiscalização de violações e o estímulo à utilização de ações coletivas. O terceiro objetivo estratégico trata da utilização de modelos alternativos de solução de conflitos, incentivando a mediação, a justiça comunitária e a justiça restaurativa. O quarto objetivo propõe a ampliação do acesso ao sistema judiciário, com fortalecimento da Defensoria Pública e capacitação dos operadores do Direito em direitos humanos. O quinto objetivo destina-se à modernização da gestão e integração dos sistemas de informação entre Executivo e



Judiciário. Por fim, o sexto objetivo estratégico estabelece medidas para garantir acesso à justiça no campo e na cidade, com ênfase na mediação de conflitos fundiários, na observância do devido processo legal e na aplicação do princípio da função social da propriedade.

Parte expressiva das ações programáticas previstas no Eixo Orientador IV para alcançar seus objetivos foi implementada ou retomada nos últimos anos, consolidando avanços na articulação entre segurança pública, justiça e direitos humanos. As medidas executadas refletem a busca por um modelo de segurança cidadã, centrado na prevenção da violência, na proteção das pessoas e na modernização das instituições, em consonância com as diretrizes e objetivos estratégicos estabelecidos pelo PNDH-3.

Em termos de arcabouço institucional, destaca-se a consolidação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, instituído pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou também a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), de vigência decenal. Ambos conferem estrutura federativa à política de segurança, prevendo integração operacional e compartilhamento de dados entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Soma-se a isso a recente aprovação da Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025, que instituiu o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente, e a atual discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, que propõe atribuir status constitucional ao SUSP e aos fundos nacionais de segurança e penitenciário, reforçando a governança cooperativa e a padronização de protocolos, conforme previsto na Diretriz 11.

No campo da proteção de pessoas ameaçadas e da garantia dos direitos das vítimas, os principais programas federais de proteção – o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provisa) e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) – foram fortalecidos e ampliados, além de ser instituído o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) pelo Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019. Em perspectiva histórica, a título exemplificativo, o PPCAAM protegeu 5.173 crianças e adolescentes e 8.444 familiares de 2003 a 2022, demonstrando o impacto consolidado da política. A execução desses programas materializa diretamente os



Objetivos Estratégicos I e IV da Diretriz 15, que reforça o compromisso estatal com a proteção de pessoas em risco e com a valorização dos defensores de direitos humanos.

Na área da segurança pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI 2) foi relançado pelo Decreto nº 11.436/2023 retomou políticas focalizadas: enfrentamento à violência contra a mulher, intervenções em territórios vulneráveis, cidadania para presos e egressos, apoio às vítimas e combate ao racismo estrutural. A nova fase do programa contempla, dentre outros, o Projeto Nacional de Câmeras Corporais (Portaria MJSP nº 648/2024), que prevê o uso de câmeras corporais nas polícias e orienta a documentação audiovisual de ocorrências e a proteção de agentes e cidadãos; bem como o Projeto Nacional de Qualificação do Uso da Força, composto por diretrizes, certificações, diagnósticos, capacitações e avaliação de impacto para uniformizar procedimentos e reduzir letalidade, alinhando-se aos Objetivos Estratégicos IV e V da Diretriz 13 e ao princípio de controle e transparência previsto na Diretriz 11.

Adicionalmente, no que concerne a controle de armamentos, houve integração operacional entre Sistema Nacional de Armas (SINARM) e Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA), campanhas de entrega e regularização de armas e rotinas de destruição de apreensões, contribuindo para a redução da difusão ilícita de armas e munições.

Paralelamente, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foi modernizado, ampliando a articulação entre União, estados e municípios e consolidando protocolos de gestão integrada e responsabilização territorial. Essa modernização aprimora o fluxo de informações, fortalece a cooperação federativa e responde às ações de modernização da gestão e integração do sistema de segurança pública.

O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) também passou por aprimoramentos técnicos e atualmente opera de forma integrada às bases nacionais, permitindo o intercâmbio de dados sobre ocorrências criminais, políticas penitenciárias e investigação. O SINESP-VDE (Validador de Dados Estatísticos do Sistema) padroniza e homologa, até o 15º dia do mês subsequente, 28 indicadores nacionais definidos pelo Conselho Gestor do SINESP, permitindo a publicação



tempestiva de estatísticas criminais e ampliando o controle social e a gestão baseada em evidências. Essa medida concretiza o Objetivo Estratégico II da Diretriz 11, voltado à criação de bases de dados unificadas e interoperáveis entre os órgãos do sistema de segurança e justiça criminal. A integração de informações contribui para a transparência, o monitoramento contínuo e o aperfeiçoamento da gestão da política de segurança.

No campo do acesso à justiça, o Plano “Defensoria em Todos os Cantos”, lançado em 2024 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em parceria com a Defensoria Pública da União, ampliou a presença da instituição em áreas remotas e populações em situação de vulnerabilidade. O Plano estrutura-se em três eixos: universalização dos serviços, atendimento móvel e projetos direcionados a grupos de maior risco e vulnerabilidade e intensifica a interiorização da assistência jurídica gratuita, priorizando mulheres vítimas de violência, populações rurais, comunidades tradicionais, ribeirinhas e periféricas. A iniciativa prevê investimentos de R\$ 50 milhões e está em conformidade com o Objetivo Estratégico IV da Diretriz 17, que busca assegurar o acesso universal ao sistema judiciário e fortalecer a Defensoria Pública como instrumento de efetivação de direitos. Essa iniciativa tem promovido a interiorização dos serviços de assistência jurídica gratuita e fortalecido o elo entre justiça, cidadania e direitos humanos.

Entre as ações de valorização e cuidado com os profissionais de segurança pública, destaca-se a implantação do Centro de Apoio Psicossocial da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, referência nacional na atenção à saúde mental e prevenção do estresse ocupacional. O centro representa a concretização do Objetivo Estratégico III da Diretriz 11, que trata da promoção dos direitos humanos e do bem-estar dos servidores da segurança pública, integrando as dimensões da proteção à vida e do cuidado institucional com os agentes do Estado.

Quanto à formação e cultura em direitos humanos, o Comitê Nacional de Educação e Cultura em Direitos Humanos, recriado em 2023, retomou o papel de articulação interinstitucional e intersetorial entre os Ministérios da Justiça, da Educação e dos Direitos Humanos e da Cidadania. A reativação do Comitê atende ao



previsto nas Diretrizes 12 e 13, ao promover a transversalização da educação em direitos humanos nas políticas de segurança e justiça e fortalecer a cultura democrática e de prevenção da violência.

Além disso, rotinas de monitoramento e avaliação foram incorporadas à gestão das políticas de segurança pública, com ênfase em transparência ativa, publicação de indicadores e avaliação de resultados, em linha com os Objetivos Estratégicos da Diretriz 12. Essa prática de governança orientada por evidências marca uma inflexão positiva na gestão pública da segurança, aproximando o setor das diretrizes de controle social e accountability institucional previstas no PNDH-3.

A execução das ações vinculadas ao Eixo Orientador IV revela avanços na consolidação de uma agenda nacional de segurança pública e justiça ancorada nos princípios dos direitos humanos. A segurança deixou de ser compreendida apenas como política de repressão e passou a integrar um modelo cidadão, preventivo e baseado em evidências, orientado pela dignidade humana, pela transparência e pela corresponsabilidade federativa.

Indicadores recentes demonstram esses avanços, mas também desafios persistentes. Em 2024, registraram-se 44.127 mortes violentas intencionais, representando redução de 5,4% e o menor índice desde 2012. A participação de ações policiais nesse total passou de 13,8% em 2023 para 14,1% em 2024. Entre policiais, as mortes em serviço e fora de serviço caíram 4,5%, e por suicídio, 8%, embora a proporção de óbitos por suicídio tenha aumentado, revelando a urgência de políticas de saúde mental ocupacional. Em relação à violência contra a mulher, os homicídios dolosos de vítimas femininas recuaram 6,4%, enquanto o feminicídio teve leve alta de 0,7% e as tentativas aumentaram 19%.

Não obstante esses avanços, persistem desafios como assimetrias federativas, heterogeneidade de protocolos de uso da força, letalidade ainda elevada em determinados territórios, sobrecarga prisional, fragilidade pericial e necessidade de redes de proteção mais capilarizadas.

4.2.5. Eixo Orientador V – Educação e Cultura em Direitos Humanos



O Eixo Orientador V do PNDH-3 organiza a agenda de educação e cultura em direitos humanos como base para a construção de uma cultura democrática, plural e não discriminatória. É composto por cinco diretrizes e 11 objetivos estratégicos, que estruturam desde a implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) e a produção de materiais pedagógicos acessíveis, até a inserção transversal do tema nos sistemas de ensino, o reconhecimento da educação não formal, a formação contínua de servidores públicos e profissionais de segurança, e a garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação.

A Diretriz 18 trata da efetivação das diretrizes e princípios da política nacional de educação em direitos humanos para fortalecer a cultura de direitos. Seu objetivo estratégico I prevê a implementação do PNEDH, com ações de articulação federativa, apoio técnico e financeiro, e criação de mecanismos de monitoramento, avaliação e atualização do plano. O objetivo estratégico II foca a ampliação de mecanismos e materiais didáticos, contemplando um programa nacional de formação, a indução do tema nos editais e critérios de escolha de livros didáticos, a premiação anual de boas práticas, a continuidade de iniciativas culturais como a Mostra Cinema e Direitos Humanos, e a produção de recursos acessíveis – inclusive em Libras – para todos os níveis de ensino.

A Diretriz 19 volta-se ao fortalecimento dos princípios da democracia e dos direitos humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e em outras instituições formadoras. Seu objetivo estratégico I determina a inclusão curricular da educação e cultura em direitos humanos na educação básica, com formação inicial e continuada de profissionais, mediação de conflitos e justiça restaurativa nas escolas, enfrentamento ao bullying e ao cyberbullying, e implementação das leis que asseguram o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena. O objetivo estratégico II estabelece a transversalização do tema no ensino superior, com diretrizes curriculares nacionais, metodologias inter e transdisciplinares, relatórios periódicos sobre a presença do tema nos cursos e fomento a estudos, acervos e centros de referência – inclusive sobre o período de 1964-1985 e sobre populações



tradicionais. O objetivo estratégico III incentiva a transdisciplinaridade e a transversalidade, apoiando cursos de graduação e pós-graduação, núcleos de pesquisa em educação em direitos humanos, e a criação da área “Direitos Humanos” nas agências de fomento (CNPq e Capes), além de programas de extensão universitária.

A Diretriz 20 reconhece a educação não formal como espaço de defesa e promoção dos direitos humanos. Seu objetivo estratégico I promove a inclusão do tema em programas de qualificação profissional, alfabetização de jovens e adultos, extensão rural, educação comunitária e cultura popular, com apoio a iniciativas de educação popular, capacitação de agentes multiplicadores e formação de comunicadores comunitários, bem como a incorporação do tema em inclusão digital e educação a distância e em projetos de esporte, lazer e cultura. O objetivo estratégico II orienta o resgate da memória por meio da reconstrução da história dos movimentos sociais, com campanhas e pesquisas sobre grupos historicamente vulnerabilizados e apoio à criação de museus dedicados à sua cultura e trajetória.

A Diretriz 21 promove a educação em direitos humanos no serviço público. O objetivo estratégico I prevê a formação e capacitação continuada, interdisciplinar e acessível de servidores nas três esferas, a inserção do tema nas escolas de governo e a publicação de materiais didático-pedagógicos orientados à função pública. O objetivo estratégico II estabelece a formação adequada e qualificada dos profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal, por meio de cursos permanentes em direitos humanos, especializações, materiais pedagógicos específicos, inserção do tema nas escolas de formação das Forças Armadas, criação de escola nacional de polícia para educação continuada e capacitação voltada à proteção integral de crianças, adolescentes e grupos em situação de vulnerabilidade.

Por fim, a Diretriz 22 assegura o direito à comunicação democrática e ao acesso à informação como condição para consolidar uma cultura de direitos humanos. Seu objetivo estratégico I promove o respeito aos direitos humanos nos meios de comunicação, com marco legal para a radiodifusão, diálogo com o Ministério Público, critérios de patrocínio e publicidade governamental, programas de formação nos meios públicos, fortalecimento das rádios comunitárias e eliminação de barreiras de



acessibilidade – inclusive nos ambientes digitais. O objetivo estratégico II garante o acesso à comunicação e à informação por meio de parcerias com entidades de mídia e movimentos sociais, pesquisas regulares sobre violações na mídia e incentivo à produção audiovisual e cultural voltada à educação em direitos humanos e à memória democrática.

Tal como constatado para os quatro eixos anteriores, as ações executadas no âmbito desse Eixo demonstram avanços relevantes na consolidação da educação em direitos humanos como política pública transversal, estruturante e de caráter federativo. O marco mais expressivo desse processo foi a promulgação da Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021, que tornou obrigatória a Educação em Direitos Humanos na educação básica, consolidando um dos principais objetivos estratégicos da Diretriz 19 e materializando a determinação original do PNDH-3 de transversalizar o tema em todos os níveis e modalidades de ensino.

A referida norma alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para determinar que conteúdos relativos à Educação em Direitos Humanos sejam obrigatoriamente incluídos nos currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, reforçando a transversalidade da temática e materializando, em nível legal, o cumprimento das Diretrizes 18 e 19 do PNDH-3. Essa base normativa deu sustentação jurídica e institucional à revisão de currículos, diretrizes pedagógicas e programas de formação de educadores em âmbito nacional.

A partir desse marco, MEC promoveu a formação de 15.840 profissionais de educação – entre docentes, técnicos e gestores – e publicou seis cadernos temáticos de apoio pedagógico voltados à difusão dos princípios da Educação em Direitos Humanos, conforme o PNEDH. Essas ações correspondem diretamente aos Objetivos Estratégicos I e II da Diretriz 18, que preveem a implementação do PNEDH e a ampliação de materiais e metodologias didáticas acessíveis e atualizadas.

A política de valorização e permanência estudantil também foi fortalecida pela execução do PNAES, que em 2024 contou com R\$ 1,27 bilhão em investimentos, beneficiando 213 mil estudantes de universidades e institutos federais. Essa iniciativa, além de garantir condições materiais para o acesso e permanência no ensino superior,



concretiza os princípios da Diretriz 19, ao assegurar que a igualdade de oportunidades e a diversidade social se traduzam em efetivo exercício do direito à educação e à dignidade humana.

No ensino superior, a integração da educação em direitos humanos a currículos, projetos de extensão e políticas de formação continuada foi ampliada e consolidada. O Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos, firmado entre o MEC e o MDHC, permanece em vigor desde 2016 e conta atualmente com 343 instituições aderentes. O Pacto, de adesão voluntária, respeita a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal, e apoia as instituições na implementação da Educação em Direitos Humanos em seus currículos e políticas institucionais, em consonância com os Objetivos Estratégicos II e III da Diretriz 19.

A expansão da rede federal de ensino superior também tem repercussões diretas sobre a democratização do acesso à educação e sobre a difusão regionalizada da cultura em direitos humanos. Entre 2023 e 2024, foram criados 10 novos campi universitários, com investimentos totais de R\$ 5,5 bilhões, assegurando a presença de universidades públicas em áreas de menor cobertura educacional. Essa expansão traduz o princípio de educação como direito e vetor de cidadania, previsto na Diretriz 18, e reforça a integração entre ensino, pesquisa e extensão em direitos humanos no território nacional.

Além das ações estruturantes, houve também a atualização temática e metodológica dos programas de formação docente e técnica, que passaram a incluir temas emergentes como violências contemporâneas, discurso de ódio, crimes cibernéticos e uso ético da inteligência artificial (IA). Essa atualização, coordenada pelo MEC em parceria com o MDHC, reflete a adequação das políticas educacionais aos novos desafios éticos, sociais e tecnológicos, reafirmando o compromisso com a formação cidadã delineada no PNDH-3.

O MEC, por meio da Coordenação-Geral de Políticas Educacionais em Direitos Humanos, tem também desenvolvido cursos de formação continuada e produzido conteúdos multimídia – cadernos, podcasts e videocasts – que ampliam o alcance da



capacitação e fortalecem a integração entre ensino, cultura e cidadania, de acordo com as orientações do PNDH-3.

A implementação dessas ações evidencia o fortalecimento institucional da Educação em Direitos Humanos como eixo estruturante das políticas públicas de ensino, cultura e cidadania. A incorporação do tema à legislação educacional, a ampliação dos investimentos em permanência estudantil e formação docente, a expansão universitária e a atualização curricular representam importantes conquistas e convergem para a consolidação de uma cultura de direitos humanos que transcende o ambiente escolar, alcançando o campo da comunicação, da gestão pública e da vida comunitária.

4.2.6. Eixo Orientador VI – Direito à Memória e Verdade

O Eixo Orientador VI do PNDH-3 reafirma o compromisso do Estado brasileiro com o direito à memória e à verdade como fundamentos do Estado Democrático de Direito. Seu propósito é promover o reconhecimento público dos fatos históricos que marcaram a vida nacional, assegurando respeito e justiça às vítimas. A trajetória do país, desde o regime militar instaurado em 1964 – e a posterior anistia política concedida aos presos políticos da época em 1979 – até os acontecimentos de 8 e 9 de janeiro de 2023, e o consequente debate público acerca da pertinência de concessão de anistia às pessoas investigadas ou presas, evidencia que a busca pela verdade e pela justiça permanece um desafio permanente e próprio da vida democrática contemporânea.

O eixo é composto por três diretrizes e três objetivos estratégicos, voltados, respectivamente, à apuração e divulgação das violações de direitos humanos no período definido pelo art. 8º do ADCT, à preservação da memória histórica e à modernização do marco legal que regula o acesso à informação e a proteção dos direitos fundamentais.

A Diretriz 23 reconhece a memória e a verdade como direito da cidadania e dever do Estado. Seu objetivo estratégico estabelece a criação de mecanismos institucionais

de apuração e esclarecimento público das violações de direitos humanos cometidas no contexto da repressão política. Esse objetivo materializou-se na promulgação da Lei nº 12.528/2011, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade (CNV), com composição plural e suprapartidária e com mandato definido para apurar graves violações ocorridas entre 1946 e 1988 e, nesse sentido, requisitar documentos, cooperar com órgãos públicos, reconstruir casos, localizar e identificar restos mortais de desaparecidos, tornar públicas as estruturas estatais e sociais envolvidas nas violações, registrar procedimentos e apresentar recomendações e relatórios anuais voltados à reconciliação nacional e à garantia de não repetição. Em 2014, a CNV entregou seu relatório final à Presidência da República, marco de reconhecido impacto institucional para o país.

A Diretriz 24 trata da preservação da memória histórica e da construção pública da verdade. Seu objetivo estratégico orienta a implantação de centros de memória, museus, arquivos, a identificação e divulgação de estruturas, locais e instituições associadas às graves violações de direitos humanos, bem como o apoio a observatórios acadêmicos e ações educativas. Para tanto, prevê-se cooperação entre órgãos de governo, universidades e centros de pesquisa para reconstituir a história da repressão – inclusive do Estado Novo, sinalizar sítios de ocultação de corpos e produzir materiais didático-pedagógicos para a educação básica e superior sobre as violações reconhecidas pelo ADCT.

A Diretriz 25 dedica-se à modernização da legislação relacionada ao direito à memória e à verdade. Nessa dimensão, destaca-se a revogação da antiga Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) pela Lei nº 14.197/2021, que atualiza dispositivos do Código Pena relativos aos crimes contra o Estado Democrático de Direito. Também permanece como tema relevante a discussão sobre a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979), objeto de julgamento pelo STF na ADPF 153 (2010) e de debates atuais em razão dos atos democráticos ocorridos em 8 e 9 de janeiro de 2023.

De modo semelhante ao observado nos demais eixos, o período, notadamente entre 2019 e 2022, registrou avanços relevantes na implementação de ações vinculadas à memória e à verdade, ainda que acompanhados de desafios significativos e de fortes assimetrias institucionais e federativas.



No campo da preservação da memória histórica (Diretriz 24), destaca-se a tentativa de implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil em Belo Horizonte/MG, iniciada em 2009 e não concluída, apesar dos R\$ 28.817.864,48 inicialmente pactuados e dos mais de R\$ 4 milhões executados apenas na exposição. Diante das falhas apontadas pela área técnica do MMFDH, pela CGU e por investigação da Polícia Federal (Operação “Esperança Equilibrista”), foi proposta Tomada de Contas Especial no valor de R\$ 14.360.588,95, em consonância com a Diretriz 25, que valoriza o controle de legalidade e a responsabilização na política de memória. Esse episódio ilustra, de forma emblemática, um dos principais desafios estruturais do eixo: a descontinuidade administrativa, acompanhada de falta de planejamento e carência de recursos estáveis.

Por outro lado e de forma bem-sucedida, o MMFDH coordenou avanços estruturantes na Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD) e no Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPD). Após apoiar a promulgação da Lei nº 13.812/2019, conduziu a edição do Decreto nº 10.622/2021, instituiu a autoridade central e instalou o Comitê Gestor com 14 áreas de atuação. Em 2021, criou seis Grupos de Trabalho para governança e protocolos; em 2022, avançou na implantação do CNPD, na integração com o Disque 100 e com os sistemas SINALID e Disque 100, na capacitação de agentes públicos e na entrega de relatório final com metas para 2023.

Paralelamente, foram operacionalizadas ações voltadas à perícia histórica e à identificação de restos mortais relacionados ao período do regime militar, culminando, ao final de 2022, na entrega do relatório circunstanciado da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), em conformidade com o art. 13 da Lei nº 9.140/1995. Em diversos casos, entretanto, verificou-se a impossibilidade material de localização de corpos, levando a Comissão a sugerir a construção de memoriais individuais como forma de reconhecimento público e dignificação da memória das vítimas.

Por fim, em 2023, na atual gestão do MDHC, foi lançado o projeto “Sinalização e Reconhecimento de Lugares de Memória dos Africanos Escravizados no Brasil”,



iniciativa interministerial destinada a identificar e sinalizar locais representativos da presença africana e do tráfico de escravizados, ampliando a concepção de “lugares de memória” para além do ciclo autoritário do século XX.

Quanto à apuração e esclarecimento público (Diretriz 23), a Comissão de Anistia deu continuidade ao processamento dos requerimentos administrativos. Entre 2019 e 2022, foram realizadas 48 sessões, com 5.443 processos pautados e 4.285 pareceres conclusivos (78,72%), somando 19.195 ações processuais (pareceres, despachos, diligências e instruções) e milhares de notificações. Em perspectiva histórica, a política de reparações prevista na Lei nº 10.559/2002 acumulou, até 2019, mais de R\$ 14,6 bilhões em indenizações. Entre 2019 e 2021, outros R\$ 3,65 bilhões foram destinados a mais de 27 mil anistiados, sucessores e pensionistas, reforçando a continuidade do eixo reparatório enquanto instrumento de reconhecimento de danos e garantia institucional.

Em síntese, o conjunto das ações implementadas revela avanços na preservação da memória, no processamento de reparações administrativas, na coordenação da política de desaparecidos e na manutenção de capacidades periciais, ao mesmo tempo em que evidencia a necessidade de ajustes e responsabilizações quando identificadas inconsistências na execução de projetos emblemáticos. A combinação dessas frentes – reparação, preservação, perícia histórica, mecanismos de controle e modernização institucional – reflete o esforço do Estado brasileiro para compatibilizar memória, verdade, eficiência administrativa e integridade do gasto público, em linha com os objetivos do Eixo VI.

4.3. Desafios e recomendações apontados

As audiências públicas realizadas pela Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal evidenciaram, de maneira convergente, um conjunto de desafios que atravessaram a implementação completa do PNDH-3. As falas dos expositores, provenientes de diferentes órgãos do Executivo, entidades da sociedade civil e especialistas acadêmicos, bem como as informações recebidas pela Comissão dos



órgãos executores do Programa, demonstraram que, embora o Programa continuasse sendo o principal marco normativo da política nacional de direitos humanos, sua operacionalização foi marcada por descompassos institucionais, lacunas normativas e assimetrias estruturais. A análise consolidada das quatro audiências permitiu identificar relevantes obstáculos que limitaram a atualização, a execução e o monitoramento das ações previstas, revelando a necessidade de revisão abrangente e fortalecimento da governança dessa política pública.

Um primeiro grupo de desafios referiu-se à desatualização programática do PNDH-3, cujo conteúdo, concebido em 2009, não acompanhou as transformações sociais, tecnológicas e jurídicas ocorridas ao longo dos quinze anos seguintes. O Programa mostrou-se desconectado de fenômenos contemporâneos que passaram a moldar a agenda de direitos humanos, como criminalidade cibernética, produção e disseminação de conteúdos violentos por crianças e adolescentes em ambientes digitais, cooptação precoce de jovens por facções criminosas, crise climática, novas dinâmicas de mobilidade populacional e mudanças demográficas aceleradas. Essa defasagem comprometeu a pertinência das diretrizes originais e reduziu a capacidade do Programa de orientar políticas públicas ancoradas em evidências atualizadas.

Do ponto de vista institucional, os especialistas apontaram fragilidades normativas e estruturais que afetaram diretamente a estabilidade e a coerência do PNDH-3. Sua natureza infralegal, instituída por decreto presidencial, tornou-o vulnerável à descontinuidade administrativa e às variações de prioridade política entre governos. Além disso, o desenho excessivamente minucioso, com mais de 500 ações programáticas, revelou-se um entrave à gestão e ao acompanhamento, produzindo dispersão de esforços e dificuldade de priorização. Muitas ações careciam de detalhamento quanto a metas, prazos e parceiros institucionais, e a distribuição de responsabilidades entre ministérios e órgãos executores mostrou-se assimétrica, com sobrecarregando algumas áreas e esvaziando outras.

Outro desafio central dizia respeito à integração insuficiente do PNDH-3 aos instrumentos de planejamento e orçamento público – PPA, LDO e LOA. A pouca inserção da política nesses instrumentos comprometeu a vinculação de metas a



dotações orçamentárias, reduzindo previsibilidade financeira e enfraquecendo sua institucionalização como política de Estado.

Também foram recorrentes as críticas à fragilidade da governança e da coordenação federativa. A articulação entre ministérios, estados, municípios e órgãos do sistema de justiça mostrou-se insuficiente, com descontinuidade de programas, rotatividade institucional e ausência de pactuação duradoura. O resultado foi a baixa capilaridade federativa das ações e a dificuldade de consolidar políticas de longo prazo.

No campo da transparência, participação e controle social, os expositores relataram que o acesso às informações públicas permaneceu heterogêneo e desigual entre entes federados, e que os canais de escuta social não alcançaram de modo efetivo a população local. O esvaziamento de conferências e conselhos temáticos limitou a participação, enquanto a presença do PNDH-3 na produção legislativa e jurisprudencial manteve-se incipiente, fragilizando sua influência normativa e pedagógica.

As falhas em monitoramento, avaliação e produção de evidências constituíram um dos pontos mais críticos identificados. O Programa careceu de um sistema robusto de indicadores, linhas de base e metas verificáveis que permitissem aferir a efetividade das ações. Houve ausência de estatísticas nacionais consolidadas em áreas sensíveis – como reincidência no sistema socioeducativo, violência policial e violência institucional –, e baixa interoperabilidade entre bases de dados. Isso dificultou diagnósticos comparáveis, transparência e mensuração de resultados.

Entre os desafios estruturais específicos, destacaram-se os problemas persistentes da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. O envelhecimento da população do campo, a concentração regional da produção agropecuária e a fragilidade das políticas voltadas a agricultores pobres apontaram para a necessidade de integração entre crédito rural, assistência técnica, infraestrutura básica e políticas sociais. A dificuldade de acesso ao PRONAF e a ausência de estratégias para retenção de jovens comprometeram a sustentabilidade produtiva e social do setor.

Os debates também evidenciaram a insuficiência da política científica, tecnológica e de inovação com foco social, com baixa aderência às demandas de

populações vulneráveis, custos elevados de tecnologias já existentes, ausência de manuais simplificados e barreiras de propriedade intelectual.

Por fim, observou-se um conjunto de limitações conceituais e percepções de viés na formulação e implementação do PNDH-3. Parte dos expositores identificou um desequilíbrio temático no tratamento de diferentes grupos e vulnerabilidades, apontando seletividade de agendas e priorização de pautas ideológicas em detrimento de uma abordagem mais universalista e centrada na dignidade da pessoa humana. Essa crítica, somada à carência de mecanismos de mediação e de atualização do programa, reforçou a necessidade de reposicioná-lo como instrumento de convergência democrática, e não de disputa política.

Em síntese, as audiências públicas revelaram que os entraves à efetividade do PNDH-3 decorreram menos da ausência de compromissos normativos e mais da fragilidades de governança, insuficiência de integração interinstitucional e desconexão entre o desenho programático e a realidade social contemporânea. Tais constatações apontaram para a urgência de uma revisão abrangente da política, com fortalecimento de sua base legal, aprimoramento de seus instrumentos de monitoramento e atualização de suas diretrizes à luz das transformações do país.

Em síntese, os especialistas e órgãos consultados apresentaram um conjunto de recomendações convergentes, voltadas ao aprimoramento de uma política nacional de direitos humanos revisada ou inteiramente renovada.

Um primeiro bloco tratou do fortalecimento normativo e institucional e indicou a importância da transformação da política em política de Estado, com respaldo legal; da criação de sistema nacional de direitos humanos, com bases interoperáveis e participação dos três Poderes; e da reativação de instâncias de acompanhamento e fortalecimento da participação social.

Outro bloco abordou a revisão e atualização programática, com diagnóstico situacional atualizado; escuta social ampliada; alinhamento aos ODS e à Agenda 2030; incorporação de temas emergentes (criminalidade cibernética, IA, redes sociais, crise climática); e substituição do modelo de mais de 500 ações por diretrizes estratégicas e



objetivos mensuráveis, com planos setoriais executivos revisáveis a cada ciclo governamental.

Em relação à governança e integração federativa, recomendou-se mecanismos permanentes de pactuação; definição clara de competências entre União, estados e municípios; e integração obrigatória do PNDH aos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA).

No eixo de monitoramento, avaliação e transparência, sugeriu-se instituição de sistema nacional de monitoramento com indicadores verificáveis; relatórios públicos periódicos; painéis de dados interoperáveis; fortalecimento das ouvidorias independentes; e parcerias com universidades.

No campo da inclusão produtiva e desenvolvimento sustentável, as audiências ressaltaram a importância de políticas para reduzir desigualdades no meio rural, incentivar cooperativismo, ampliar assistência técnica, apoiar tecnologias de baixo custo e criar políticas para jovens e idosos do campo.

Também foram apresentadas recomendações sobre ciência, tecnologia e inovação com foco social, defendendo a ampliação do investimento público; a pesquisa aplicada à justiça social; os polos tecnológicos descentralizados; e a democratização de resultados de pesquisa com manuais simplificados, licenças abertas e custos reduzidos.

Quanto à transversalidade, educação e cultura em direitos humanos, destacou-se a consolidação da educação em direitos humanos como eixo das políticas públicas; a formação continuada de docentes, profissionais de segurança e servidores; a integração entre educação, segurança e justiça; e a ampliação do acesso à cultura e lazer como instrumentos de prevenção da violência.

Na área de proteção integral, recomendou-se a universalização do registro civil e documentação básica; o fortalecimento de vínculos familiares; a formação socioemocional; e a reintegração de adolescentes e jovens egressos do sistema socioeducativo.

Por fim, no campo da liberdade religiosa e pluralismo democrático, defendeu-se o respeito à diversidade e convivência pacífica entre crenças; o combate à intolerância



e ao antissemitismo; e o reconhecimento das organizações religiosas como parceiras do Estado na promoção do bem comum.

Diante do exposto, passa-se a tratar do atual contexto socioeconômico e político e da adequabilidade do vigente PNDH-3 para promover e enfrentar violações de direitos humanos no país.

5. Efetividade do PNDH-3 na promoção e enfrentamento a violações de direitos humanos no Brasil

A revisão da literatura apresentada, as audiências públicas realizadas e as informações prestadas pelos órgãos executores do PNDH-3, acima descritas, permitiram construir um quadro abrangente sobre sua implementação e seus efeitos ao longo de mais de quinze anos de vigência. Os depoimentos e análises convergiram no reconhecimento de que o programa cumpriu importante papel na consolidação de uma agenda nacional de direitos humanos, ao estabelecer diretrizes transversais, inspirar legislações setoriais e orientar políticas públicas voltadas à promoção, proteção e defesa de direitos e ao enfrentamento de suas violações em todo o território nacional.

Nesse percurso, grande parte de suas 519 ações programáticas foi incorporada por políticas, programas e marcos normativos posteriores, demonstrando que o PNDH-3 exerceu função estruturante e abrangente. As medidas nele previstas foram absorvidas por planos temáticos, programas setoriais e instrumentos legais que hoje conformam o arcabouço institucional de direitos humanos no país. Em outras palavras, muito do que o PNDH-3 preconizava já foi implementado – ainda que por meio de outros instrumentos –, o que reforça sua contribuição e, ao mesmo tempo, suscita o debate sobre sua atual pertinência.

Ao longo desse processo, também se evidenciaram limitações que comprometeram a continuidade e a mensuração de seus resultados. A ausência de indicadores de desempenho e de metas verificáveis dificultou a avaliação da efetividade das ações; a desvinculação em relação ao ciclo de planejamento e orçamento público reduziu sua capacidade de influenciar a alocação de recursos; e sua

natureza normativa – instituído por decreto – o tornou vulnerável a discontinuidades administrativas e mudanças de governo.

Todavia, esses aspectos não devem ser compreendidos exclusivamente como falhas, mas como parte do aprendizado institucional decorrente da execução de uma política de caráter transversal, multidisciplinar, intersetorial e, portanto, complexa. A experiência acumulada com o PNDH-3 oferece, assim, insumos valiosos para o aperfeiçoamento da política nacional de direitos humanos, seja por meio da elaboração de um novo programa, seja por aprimoramentos legislativos necessários, seja pela integração mais orgânica de suas diretrizes ao marco jurídico já existente.

Diante disso, este capítulo busca analisar a efetividade do PNDH-3 na promoção e no enfrentamento às violações de direitos humanos no Brasil na atualidade, à luz das transformações sociais, políticas e institucionais da última década. A partir do reconhecimento da implementação de parte expressiva de suas ações e, ao mesmo tempo, das limitações enfrentadas, procura-se refletir se o cenário atual exige a reformulação do programa, a adoção de novo instrumento de política nacional, o aprimoramento de legislações específicas ou se as bases normativas já consolidadas são suficientes para sustentar uma política de Estado estável, moderna e eficaz que responde, efetivamente, aos atuais desafios na promoção e defesa dos direitos humanos para todos no país.

5.1. Contextualização dos desafios da década de 2020

A formulação do PNDH-3 em 2009 ocorreu em um contexto de ampliação da presença do Estado na coordenação das políticas públicas e de crescente institucionalização de programas sociais, em ambiente de otimismo quanto à capacidade do poder público de induzir desenvolvimento e inclusão. Ao mesmo tempo, consolidava-se uma concepção de política pública fortemente centralizada, com ênfase na atuação do Executivo Federal e na adoção de agendas temáticas vinculadas a compromissos internacionais. Esse cenário introduziu tensões entre a atuação estatal e o espaço da sociedade civil, especialmente de entidades comunitárias, religiosas e



familiares, que passaram a reivindicar maior autonomia na formulação de políticas de base social e moral.

Em decorrência disso, os anos seguintes foram marcados por inflexões profundas no campo político. As manifestações político-sociais de 2013, inicialmente voltadas à melhoria dos serviços públicos, evoluíram para um amplo movimento de contestação aos altos gastos governamentais e ao modelo de gestão estatal excessivamente centralizado e oneroso. O processo de impeachment de 2016, os escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato e o acirramento do debate público – com a polarização cada vez mais nítida entre diferentes forças político-ideológicas – refletiram uma sociedade em busca de transparência, representatividade e respeito à pluralidade de valores e ideais.

Como corolário, a fragmentação ideológica que se seguiu consistiu em expressão legítima do confronto entre distintas visões de país: de um lado, a concepção centrada na universalidade abstrata dos direitos humanos, com ênfase em minorias sociais; de outro, a visão que reivindica a defesa dos direitos a partir da dignidade da pessoa humana, da liberdade de consciência e da autoridade moral das instituições sociais básicas, como a família e a comunidade.

Esse confronto ocorreu em um contexto de expressivas mudanças sociais, econômicas, ambientais e tecnológicas, que trouxeram novos desafios ao país. Na dimensão social, a violência continuou a figurar entre os principais obstáculos à efetivação dos direitos humanos, ainda que com oscilações relevantes ao longo da década. Após sucessivos aumentos nas taxas de homicídio entre 2011 e 2017, o país registrou queda expressiva desses índices a partir de 2018, resultado de políticas de segurança pública mais integradas, do fortalecimento da cooperação federativa e de medidas de enfrentamento ao crime organizado. No período entre 2019 e 2024, dados do Ministério da Justiça e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública indicaram redução progressiva e consistente dos homicídios e latrocínios, evidenciando avanços no combate à criminalidade letal, a consolidação de políticas integradas de segurança pública e o fortalecimento da cooperação federativa no enfrentamento ao crime organizado. Por outro lado, a criminalidade organizada mantém forte presença em



áreas urbanas e de fronteira, desafiando as forças de segurança e políticas sociais de prevenção ao crime organizado.

Adicionalmente, persistem desafios relacionados à violência contra mulheres, à exploração sexual de crianças e adolescentes e aos conflitos agrários em determinadas regiões, revelando que o Estado ainda enfrenta limitações para garantir proteção integral à vida, à integridade e à segurança.

A pandemia de COVID-19, a partir de 2020, agravou vulnerabilidades específicas – como a insegurança alimentar e o desemprego – e expôs a sobrecarga das redes de saúde e assistência social, embora também tenha impulsionado a digitalização de serviços e o aprimoramento de mecanismos de monitoramento e atendimento remoto a vítimas de violência.

Esse avanço tecnológico trouxe inovações e oportunidades, mas também novos vetores de violação de direitos. A consolidação da economia digital, favorecida pela pandemia, e a ubiquidade das redes sociais ampliaram as possibilidades de comunicação, educação e mobilização cidadã, mas igualmente favoreceram a disseminação de crimes cibernéticos, desinformação e discursos de ódio. A coleta e o tratamento de dados pessoais exigiram regulação mais robusta, o que levou à edição da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Ainda assim, a capacidade estatal de fiscalização e proteção permanece insuficiente, o que coloca em risco direitos fundamentais como a privacidade, a honra e a segurança.

No plano econômico, o país vivenciou oscilações marcantes ao longo da última década e meia, resultado de alternâncias de modelo de gestão, crises externas e inflexões de política fiscal. Esse ciclo de crescimento sustentado entre 2004 e 2013, impulsionado pela expansão do crédito, pelo consumo interno e pela valorização das commodities, revelou seus limites: entre 2014 e 2016, o Brasil entrou em forte recessão em decorrência do desequilíbrio fiscal, da perda de confiança dos investidores e do esgotamento do modelo baseado em gasto público e intervenção estatal. A crise interrompeu o processo de mobilidade social ascendente da década anterior e provocou retração do PIB, aumento do desemprego e queda da renda média.



A partir de 2017, observou-se recuperação gradual da atividade econômica, favorecida por reformas estruturais e pelo maior controle das contas públicas. O período entre 2019 e 2022 foi marcado por estabilidade macroeconômica relativa, inflação controlada, juros em patamar reduzido e crescimento consistente do agronegócio e do setor de serviços, mesmo diante dos impactos da pandemia de COVID-19. A política econômica priorizou o equilíbrio fiscal, a modernização regulatória e o incentivo à iniciativa privada, o que contribuiu para a geração de empregos formais e a ampliação do investimento produtivo em diversos estados.

A partir de 2023, o cenário econômico passou por incertezas maiores. A taxa de investimento em relação ao PIB recuou para cerca de 14,9% no quarto trimestre de 2024, um dos menores níveis em anos, indicando fragilidade no esforço produtivo (CEIC Data, 2024²³). O consumo doméstico cresceu de forma mais moderada e a carga tributária tem paulatinamente se elevado. A Secretaria do Tesouro Nacional estimou que a Carga Tributária Bruta (CTB) do Governo Geral atingiu 32,32% do PIB em 2024, o que representa um aumento de 2,06 pontos percentuais em relação a 2023 (Secretaria do Tesouro Nacional, Boletim CTB 2024²⁴). O quadro de restrição de investimento, combinado com regiões de menor dinamismo econômico, reforça o risco de crescimento mais lento, menor geração de emprego formal e maior vulnerabilidade de famílias em condições de menor renda.

Na dimensão ambiental, os desafios relacionados ao desmatamento, à mineração ilegal e aos conflitos em áreas de preservação e territórios indígenas mantiveram-se relevantes, mas com variações significativas entre regiões e períodos. A década foi marcada por momentos de aumento e de posterior redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, refletindo tanto oscilações econômicas quanto a alternância de prioridades na gestão ambiental.

²³ Disponível em: <https://www.ceicdata.com/en/indicators>.

²⁴ Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/51673_1623607/Boletim_CTB_2024.pdf



A partir de 2019, houve avanços na modernização de instrumentos de monitoramento, no fortalecimento das operações de fiscalização e na retomada do controle da presença estatal em áreas sensíveis da Amazônia e de fronteira, por meio de ações integradas entre Forças Armadas, Polícia Federal, IBAMA e ICMBio. Iniciativas como a Operação Verde Brasil e a Operação Samaúma ampliaram a capacidade de resposta a ilícitos ambientais e reforçaram a presença da União em regiões historicamente desassistidas.

Nos anos de 2023 e 2024, contudo, observou-se um recrudesimento da crise ambiental em diferentes biomas, associado à descontinuidade de ações integradas e à redução da presença operacional das Forças Armadas na Amazônia. Dados do Sistema Deter/Inpe indicaram alta expressiva nos alertas de desmatamento no Cerrado, que atingiram o maior patamar desde o início da série histórica²⁵, enquanto cresceu também a pressão sobre o Pantanal, com aumento de queimadas e avanço de atividades ilegais²⁶. A região amazônica voltou a registrar expansão do garimpo e intensificação dos conflitos fundiários, especialmente em terras indígenas e áreas de proteção ambiental²⁷.

Como se observa, a realidade brasileira em meados da década de 2020 é substancialmente distinta daquela que orientou a formulação do PNDH-3. O país enfrenta um ambiente de maior complexidade, no qual antigas vulnerabilidades persistem e novas ameaças se configuram. O panorama descrito, que combina avanços setoriais e novos desafios estruturais, constitui a base para a avaliação da efetividade do PNDH-3, uma vez que permite situar a política em um cenário de significativa transformação social e institucional.

²⁵ Disponível em: <https://data.inpe.br/inpe-divulga-dados-de-desmatamento-para-2024-na-amazonia-legal-brasileira-alb-e-no-cerrado/>, e em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/queimadas-estao-30-maior-que-a-media-em-setembro-no-brasil-diz-inpe>

²⁶ Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/fires-brazil-wetlands-surge-record-start-2024-2024-06-11>.

²⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2023/02/dados-do-inpe-auxiliam-aco-es-estrategicas-em-terra-indigena-yanomami>.



5.2. *Problema central, causas e consequências de uma política nacional de direitos humanos atualizada*

Conforme exposto na seção anterior, a década de 2020 trouxe transformações profundas no cenário político, econômico, social, tecnológico e ambiental, alterando significativamente a natureza, a frequência e a complexidade das violações de direitos humanos no país. Ainda que determinados períodos – especialmente entre 2019 e 2022 – tenham registrado avanços relevantes, tais melhorias não foram suficientes para eliminar todas as formas de violações de direitos, que se mantêm devido às fragilidades institucionais e sociais identificadas neste relatório.

Diante desse contexto, torna-se necessário reavaliar qual é o problema central que uma política nacional de direitos humanos deve enfrentar, bem como identificar os fatores estruturais que tendem a perpetuá-lo. Essa reflexão se insere no marco metodológico da avaliação ex ante, previsto no ordenamento jurídico brasileiro como etapa imprescindível do ciclo de políticas públicas. O Decreto nº 9.203/2017, ao instituir a Política Nacional de Governança Pública, estabeleceu o dever de incorporar mecanismos de análise prévia, com foco na relevância, coerência, efetividade e eficiência das intervenções estatais. Posteriormente, o governo federal consolidou esse entendimento por meio do *Guia Prático de Análise Ex Ante* da Casa Civil, que orienta a administração pública a avaliar, antes da adoção de uma política, a pertinência do problema a ser enfrentado, as alternativas de solução e a capacidade institucional para implementá-las. Tal abordagem preventiva alinha o Brasil às boas práticas internacionais, especialmente às diretrizes da OCDE, para quem a análise prévia constitui instrumento essencial de racionalidade, transparência e responsabilidade pública.

Assim, considerando o novo cenário brasileiro e as exigências normativas contemporâneas, a identificação do problema central da política nacional de direitos humanos deve ser realizada de forma rigorosa, fundamentada e prospectiva. A avaliação ex ante permite identificar não apenas quais violações persistem, mas por



que persistem, quais fatores estruturais as alimentam e quais instrumentos institucionais, normativos e sociais são capazes de enfrentá-las com maior efetividade.

A presente seção, portanto, não apenas retoma esse diagnóstico, mas busca interpretá-lo à luz das exigências de uma avaliação ex ante, identificando quais elementos estruturais do cenário atual configuram barreiras persistentes à proteção de direitos humanos.

5.2.1. Problema central da política nacional de direitos humanos

À luz desse marco normativo, do diagnóstico atual do país e das reflexões conduzidas ao longo deste relatório, o problema central da política nacional de direitos humanos pode ser sintetizado nos seguintes termos: *Persistência das violações de direitos humanos no Brasil, agravada por desigualdades estruturais, baixa efetividade das políticas estatais e fragilidade da vinculação entre direitos humanos e dignidade da pessoa humana.*

Esse enunciado reúne três dimensões complementares e indispensáveis:

a. Persistência das violações

As violações não são episódicas, mas recorrentes e resistentes à ação estatal. Elas atravessam diferentes governos, modelos administrativos e conjunturas econômicas, revelando falhas de caráter estrutural que não se resolvem com ações pontuais ou setoriais.

b. Agravamento pelas desigualdades e pela baixa efetividade estatal

A perpetuação das violações está associada à desigualdade social e econômica, à insuficiência de coordenação federativa, à ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação, à descontinuidade administrativa e à implementação frágil e territorialmente desigual. O Estado normatiza, mas não entrega resultados proporcionais, gerando descompasso entre o plano normativo e o plano da ação.

c. Fragilidade da vinculação entre direitos humanos e dignidade da pessoa humana

Além das falhas gerenciais, há um déficit ético-normativo. A dignidade da pessoa humana – fundamento constitucional e princípio ordenador da política de proteção – perdeu força como eixo de consenso social. A polarização política fragmentou a percepção de direitos humanos, restringindo-os ora a agendas específicas, ora tornando-os alvo de deslegitimação. Essa perda de coerência conceitual reduziu sua capacidade de orientar políticas universais e duradouras.

A avaliação ex ante indicou ainda que as violações contemporâneas são multidimensionais, abrangendo direitos civis e políticos (vida, segurança, liberdade); direitos sociais (saúde, educação, assistência, moradia); direitos econômicos e trabalhistas; direitos culturais e ambientais; e direitos digitais – inexistentes como eixo problemático em 2009. Essa expansão demonstra que o problema é transversal e demanda intervenções articuladas, integração federativa, continuidade administrativa e coerência normativa – aspectos em que o PNDH-3 demonstrou limitações.

Por fim, o diagnóstico indica que a persistência das violações não decorre apenas de episódios específicos, mas de um ciclo sistêmico composto por desigualdade estrutural, vulnerabilidades sociais persistentes, baixa presença e baixa qualidade da ação estatal, fragmentação institucional, insegurança jurídica, antagonismos político-ideológicos e desconfiança social. Trata-se de um ciclo que retroalimenta as violações e limita a capacidade nacional de superação do problema central.

É com base nessa compreensão que se pode definir as causas críticas, entendidas como fatores estruturais que, isolada ou conjuntamente, alimentam esse problema central, contribuindo para a persistência das violações de direitos humanos no país.

5.2.2. Causas do problema central

À luz do problema central identificado, é possível afirmar que as violações de direitos humanos no Brasil não decorrem de fatores isolados, mas possivelmente de



um conjunto de fragilidades históricas, institucionais, sociais e econômicas que interagem entre si e tendem a se reforçar mutuamente. Parte dessas fragilidades é histórica e de longa duração, enquanto outras emergiram mais recentemente, associadas às transformações tecnológicas, ambientais e socioeconômicas da década de 2020. Essa combinação torna o problema estrutural ainda mais complexo e dinâmico, devendo ser considerado na formulação de uma política nacional de direitos humanos eficaz em seu enfrentamento.

Sob essa ótica, nas linhas a seguir, apresentam-se as causas identificadas com base nos dados, evidências disponíveis e argumentos apresentados ao longo deste relatório.

1. Fragilização dos vínculos familiares

A família, reconhecida constitucionalmente como núcleo essencial de proteção e desenvolvimento humano, enfrenta processos de fragilização que afetam sua capacidade de amparo. Casos de negligência, abandono, violência doméstica e abusos contra crianças, adolescentes e idosos ilustram o enfraquecimento dos laços afetivos, culturais e morais que tradicionalmente fornecem proteção primária. O aumento de denúncias de violência intrafamiliar reforça essa tendência, o que sugere que a desestruturação familiar pode contribuir para o aumento dos riscos sociais e pode comprometer a formação ética, emocional e comunitária de crianças, jovens e adultos.

2. Ruptura entre direitos humanos e dignidade da pessoa humana

Embora a dignidade da pessoa humana seja fundamento constitucional e eixo orientador da política de proteção, nas últimas décadas observou-se uma crescente dissociação entre o discurso institucional dos direitos humanos e a prática estatal. Fragmentação entre pastas, ausência de diretrizes integradoras e disputas político-ideológicas podem ter contribuído para a redução da capacidade de formulação de políticas universais. Em razão disso, a pauta dos direitos humanos tornou-se, em muitos momentos, instrumento de disputa narrativa, perdendo densidade ética e reduzindo sua legitimidade perante parte significativa da sociedade. Essa ruptura pode ter impactado



negativamente a capacidade de consensos mínimos necessários para a construção de políticas de longo prazo.

3. Insuficiência de ações educativas e punitivas

A prevenção de violações demanda dois pilares: educação e responsabilização. Ambos apresentam déficits importantes. A educação em direitos humanos permanece restrita, sem articulação com as instituições comunitárias e familiares. Paralelamente, a impunidade persiste em diversos tipos de violação, notadamente em ambientes virtuais, criando ambiente permissivo para a reincidência. A ausência de políticas educativas sistemáticas, aliada à insuficiência de punição efetiva, pode contribuir para a persistência das violações de direitos humanos no país.

4. Baixa efetividade estatal e coordenação frágil

Embora o Brasil possua amplo arcabouço normativo em matéria de direitos humanos, a capacidade de implementação é desigual e fragmentada. Problemas de subfinanciamento, rotatividade administrativa e falta de mecanismos de monitoramento tendem a prejudicar a continuidade e eficácia.

A expansão territorial de organizações criminosas também pode ser interpretada como expressão dessa baixa efetividade. Onde o Estado é ausente ou atua de forma irregular, grupos criminosos tendem a ocupar funções de controle social e territorial, ampliando riscos e fragilidades.

Os desafios da coordenação federativa produzem disparidades regionais expressivas, deixando determinadas populações – especialmente em áreas rurais e fronteiriças – sem proteção pública mínima. Esse descompasso entre normas bem-intencionadas e capacidade real de execução evidencia a distância entre o prescrito e o entregue.

5. Dissociação entre políticas de desenvolvimento e proteção de direitos



O país parece sofrer ainda com uma desconexão persistente entre políticas econômicas e políticas de direitos humanos. Projetos de expansão produtiva frequentemente avançam sem considerar impactos sociais, enquanto períodos de ajuste fiscal reduzem investimentos essenciais em saúde, educação, assistência e segurança. O crescimento econômico, quando não articulado a mecanismos de inclusão, tende a ampliar desigualdades e vulnerabilidades. A ausência de integração entre desenvolvimento e direitos humanos pode comprometer a sustentabilidade das políticas e restringir a eficácia das ações governamentais.

6. Desigualdade social e econômica

A desigualdade socioeconômica brasileira, expressa, dentre outros, em disparidades de renda, acesso a serviços públicos, oportunidades educacionais e condições de moradia, constitui uma das causas mais persistentes das violações de direitos humanos. Essa desigualdade tende a operar como causa e consequência simultânea: gera exclusão, que alimenta vulnerabilidades, que por sua vez reafirmam novos ciclos de pobreza e violência.

7. Corrupção na administração pública

A corrupção corrói diretamente a capacidade de o Estado proteger direitos. O desvio de recursos tende a comprometer serviços essenciais, enfraquecer instituições, reduzir a confiança social e agravar desigualdades. Populações mais vulneráveis – que dependem de serviços públicos de qualidade – são as mais prejudicadas. A percepção generalizada de corrupção tende a alimentar ainda o descrédito na democracia e a desmobilização cívica, criando ambiente menos propício ao controle social e à exigência de responsabilização.

8. Falta de acesso a serviços públicos essenciais



Deficiências na oferta de serviços de saúde, educação, saneamento, habitação, segurança e justiça constituem uma das causas centrais da perpetuação das violações. Em regiões periféricas, rurais e indígenas, a presença estatal tem, ao longo do tempo, sido irregular ou insuficiente, expondo populações inteiras a riscos evitáveis. A ausência de serviços essenciais pode, portanto, comprometer diretamente a dignidade humana e limitar as condições necessárias para o exercício pleno da cidadania.

A identificação dessas causas críticas oferece um panorama abrangente dos fatores que podem estar na raiz da persistência das violações de direitos humanos no Brasil. No entanto, compreender apenas as possíveis origens do problema não é suficiente para orientar o desenho de uma política nacional de direitos humanos. É igualmente necessário examinar os possíveis efeitos que esse conjunto de fragilidades pode gerar sobre a sociedade, as instituições e a vida cotidiana das pessoas. A seguir, portanto, apresentam-se as principais consequências associadas ao problema central, permitindo visualizar como as causas identificadas podem se materializar em impactos sociais, econômicos, políticos, institucionais e individuais que contribuem para a perpetuação e o aprofundamento do ciclo de violações no país.

5.2.3. Consequências do problema central

A identificação das causas críticas acima sugere que sua combinação pode produzir um conjunto de efeitos simultâneos em diferentes dimensões da vida nacional. A persistência das violações de direitos humanos não apenas compromete indivíduos e comunidades, mas tende a gerar impactos cumulativos que fragilizam o tecido social, restringem o desenvolvimento econômico e enfraquecem as instituições democráticas. Dito isso, é fundamental apresentar essas possíveis consequências, considerando suas repercussões sociais, econômicas, políticas, institucionais e individuais.

1. Consequências sociais



No plano social, as violações de direitos humanos tendem a se traduzir em ambientes marcados por maior violência e insegurança. Indicadores de homicídios, feminicídios, violência sexual, conflitos fundiários e exploração de crianças e adolescentes sugerem fragilidades persistentes na proteção da vida e da integridade. A discriminação territorial tende a intensificar a exclusão, reforçando vulnerabilidades históricas. Esse quadro pode favorecer a erosão da confiança entre cidadãos, alimentando a percepção de que direitos são garantidos de forma desigual e contribuindo para rupturas na coesão social.

2. Consequências econômicas

No campo econômico, as violações podem produzir efeitos diretos e indiretos sobre a produtividade, o mercado de trabalho e a sustentabilidade fiscal. A exclusão educacional e a violência juvenil reduzem a capacidade de inserção produtiva de segmentos importantes da população. A informalidade tende a crescer em contextos de desigualdade persistente, diminuindo a base tributária e pressionando serviços públicos já sobrecarregados. Episódios de corrupção, por sua vez, tendem a alimentar incertezas para investidores, retardando a inovação e reduzindo a competitividade nacional. Ao final, o país geralmente perde dinamismo econômico e vê limitada sua capacidade de financiar políticas públicas estruturantes.

3. Consequências políticas e institucionais

As violações contínuas também têm potencial para abalar a confiança da sociedade nas instituições democráticas. A percepção de que o Estado falha em assegurar direitos universais pode estimular descrédito, apatia cívica e a busca por soluções simplificadoras ou autoritárias. Ademais, a crescente polarização política tende a dificultar a construção de consensos mínimos sobre a agenda de direitos humanos, transformando o tema em objeto de disputa ideológica. Fragmentação



institucional, sobreposição de iniciativas e deficiências de coordenação federativa podem produzir respostas desiguais, aprofundando assimetrias regionais e diminuindo a eficácia da ação estatal.

4. Consequências individuais

No nível individual, as violações repercutem de maneira profunda e duradoura. Pessoas afetadas podem experimentar violência física ou psicológica, discriminação, perda de oportunidades, abandono e restrições de liberdade. A ausência de serviços essenciais e de proteção adequada tende a limitar o desenvolvimento das capacidades pessoais e comprometer trajetórias de vida. Crianças fora da escola, mulheres expostas à violência doméstica, idosos em situação de abandono e populações vulneráveis sem acesso a direitos básicos vivenciam diariamente os efeitos da insuficiência estatal.

5. Retroalimentação do ciclo de violações

Essas consequências não atuam isoladamente. Ao contrário, tendem a reforçar o próprio ciclo de violações já descrito. A violência e a insegurança fragilizam instituições; instituições enfraquecidas reduzem a proteção; menor proteção aumenta desigualdades e vulnerabilidades; e vulnerabilidades ampliadas criam condições para novas violações.

Da mesma forma, a corrupção contribui para reduzir a confiança social e limitar a capacidade de mobilização, perpetuando a falta de *accountability*. Esse conjunto de retroações tende a formar um ciclo difícil de romper sem intervenções estruturantes, continuidade administrativa, coordenação federativa e um alinhamento claro à dignidade da pessoa humana como fundamento orientador da política pública.

A reflexão desenvolvida ao longo deste capítulo demonstra que o debate sobre o futuro da política nacional de direitos humanos no Brasil não pode se limitar a uma atualização pontual do PNDH-3. O diagnóstico revelou que as violações persistem porque derivam de fatores estruturais, multidimensionais e interdependentes, cuja



solução demanda mais do que um plano programático: exige um arranjo institucional capaz de produzir continuidade administrativa, coordenação federativa, monitoramento permanente e alinhamento ético ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, a discussão sobre o caminho futuro – seja a construção de um novo programa nacional, seja a consolidação de instrumentos já existentes – deve considerar que a efetividade da política depende menos do formato adotado e mais da capacidade de o Estado brasileiro atuar de modo coerente, articulado e orientado por evidências. Uma política nacional de direitos humanos contemporânea precisa ser enxuta, clara em seus objetivos, vinculada ao planejamento governamental, acompanhada por indicadores e dotada de mecanismos de governança que garantam estabilidade e responsabilidade pública. Deve, sobretudo, reconhecer que a proteção integral dos direitos humanos é inseparável do fortalecimento das instituições sociais básicas, da cooperação federativa e de uma atuação estatal que una presença territorial com eficiência administrativa.

Desse conjunto de análises emerge, portanto, uma conclusão fundamental: o PNDH-3 cumpriu seu papel histórico, mas não é mais adequado às exigências do Brasil atual. Ao mesmo tempo, muitos de seus eixos e diretrizes foram absorvidos pelo ordenamento jurídico e pela rotina administrativa, o que indica que sua superação decorre não de abandono, mas de maturidade institucional. O desafio que se coloca ao país é decidir como reorganizar, de forma integrada e realista, o sistema de proteção de direitos humanos para a próxima década.

Com base nesse diagnóstico, este relatório se volta, no capítulo seguinte, às recomendações dirigidas aos três Poderes da República. Tais recomendações procuram traduzir as evidências, hipóteses e análises construídas até aqui em orientações práticas, capazes de fortalecer a capacidade institucional do Estado, aperfeiçoar mecanismos de governança e consolidar a política nacional de direitos humanos como verdadeira política de Estado. O objetivo é oferecer subsídios concretos para a tomada de decisão e para a construção de um arcabouço normativo, administrativo e federativo que responda, de maneira eficaz, aos desafios identificados.



6. Recomendações sobre uma política nacional de direitos humanos atualizada

A coleta, sistematização e análise das informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pela implementação do PNDH-3; a escuta qualificada de especialistas, gestores públicos, representantes da sociedade civil e instituições privadas nas audiências realizadas pela Comissão; e a revisão crítica da literatura acadêmica e institucional permitiram analisar, com base em avaliações ex ante e ex post, a política nacional de direitos humanos à luz das transformações socioeconômicas, tecnológicas e institucionais ocorridas ao longo da última década e meia. Esse processo também evidenciou a emergência de novos desafios contemporâneos, como a rápida expansão das tecnologias digitais, da inteligência artificial e da gestão integrada de dados, que demandam arranjos de governança mais modernos, dinâmicos e interoperáveis.

A análise integrada dessas evidências confirma que o PNDH-3 cumpriu o papel histórico que lhe coube desde 2009. Suas diretrizes influenciaram a formulação de políticas públicas, inspiraram marcos normativos, orientaram a incorporação de compromissos internacionais e contribuíram para a consolidação de instrumentos de proteção em múltiplas áreas temáticas. Ao longo do tempo, grande parte das ações programáticas originalmente previstas foi absorvida por políticas setoriais específicas, incorporada ao ordenamento jurídico ou superada por mecanismos de gestão mais recentes – processo que caracteriza a superação natural do Programa não por abandono, mas por maturidade institucional. O próprio avanço de sistemas de informação como o SIMORE Brasil e o ObservaDH ilustra como instrumentos de monitoramento contemporâneos tornaram obsoletos os modelos programáticos concebidos em 2009.

Ao mesmo tempo, o relatório evidenciou que o formato do PNDH-3 tornou-se incompatível com as exigências contemporâneas de gestão pública orientada por resultados. A estrutura extensa e detalhista – composta por 519 ações, em sua maioria desprovidas de indicadores, metas, critérios de priorização ou mecanismos de monitoramento – inviabiliza sua utilização como instrumento de planejamento, coordenação e avaliação. A Avaliação de Desenho demonstrou que a quase totalidade



das ações carece de elementos essenciais para orientar implementação ou aferir resultados, o que confirma o esgotamento do modelo programático originalmente adotado.

Outro achado central é que o país não enfrenta lacunas normativas capazes de justificar um novo plano nacional com características semelhantes às do PNDH-3. A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional vigente já abarcam, de forma ampla, as múltiplas causas das violações de direitos humanos identificadas neste relatório, incluindo proteção de crianças e adolescentes, políticas de segurança e justiça, combate à discriminação, proteção social, direitos econômicos e ambientais, prevenção à violência, políticas migratórias, enfrentamento ao trabalho escravo, acesso à documentação, liberdade religiosa e de expressão, entre outros. Além disso, os marcos normativos que regem transparência pública, proteção de dados pessoais e governança digital demonstram que a evolução institucional do país criou instrumentos capazes de responder a desafios contemporâneos que não eram previstos no contexto de formulação do PNDH-3. Os desafios mais relevantes residem menos na ausência de normas e mais na capacidade de implementá-las de maneira coordenada, eficiente e transparente.

Assim, o diagnóstico indica que as principais fragilidades atuais decorrem de insuficiências de gestão, e não de déficit legislativo. Falta integração entre políticas e sistemas de informação; faltam mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação; faltam instâncias estáveis de coordenação nacional; persistem assimetrias institucionais entre entes federativos; e há subutilização de ferramentas tecnológicas que poderiam ampliar a efetividade das ações de proteção. As audiências públicas e as respostas dos órgãos gestores reforçam esse entendimento: o desafio do país é aprimorar governança, capacidade administrativa e articulação federativa. Nesse contexto, a modernização tecnológica e a interoperabilidade entre sistemas surgem como dimensões centrais para qualquer política nacional de direitos humanos atualizada.

Dessa forma, as recomendações apresentadas neste capítulo não propõem a elaboração de um novo plano exaustivo nem a reprodução da lógica programática do



PNDH-3. Em vez disso, apontam para a necessidade de um arranjo institucional mais enxuto, flexível e orientado por evidências, integrado ao planejamento governamental já existente e capaz de garantir continuidade administrativa, coordenação intersetorial, padronização de procedimentos, qualificação da gestão e fortalecimento dos sistemas de monitoramento. O foco é a modernização da governança em direitos humanos; e não a multiplicação de ações normativas.

Tendo isso em vista, este capítulo apresenta recomendações destinadas a ampliar a eficácia, a eficiência e a efetividade de uma política nacional de direitos humanos atualizada, tanto no que diz respeito à promoção de direitos quanto ao enfrentamento de violações que atingem qualquer cidadão no Brasil contemporâneo. As recomendações estão organizadas segundo o Poder competente para sua implementação:

- (a) **Poder Executivo**, responsável pela formulação e execução de políticas públicas nos níveis federal, estadual, distrital e municipal;
- (b) **Poder Legislativo**, encarregado de ajustes normativos, aperfeiçoamento legislativo, elaboração do Orçamento Geral da União e fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência; e
- (c) **Sistema de Justiça**, especialmente o Ministério Público e a Defensoria Pública, essenciais à promoção, mediação, fiscalização e garantia de direitos.

Nos casos em que a implementação demanda atuação conjunta, as recomendações são apresentadas de forma transversal, com ênfase na complementaridade de papéis e competências.

6.1. Recomendações ao Poder Executivo

As evidências consolidadas neste relatório indicam que a principal contribuição do Poder Executivo, no fortalecimento da política nacional de direitos humanos, reside na modernização da governança, na integração das políticas existentes e na qualificação da gestão pública. Não se trata de criar um plano programático extenso,



mas de assegurar capacidade institucional para coordenar, monitorar e avaliar políticas que já existem. Com base nisso, recomendam-se as seguintes ações estratégicas:

1. Reorganizar a Governança Nacional de Direitos Humanos

- Fortalecer instância nacional permanente de coordenação, com funções claras de articulação interministerial, definição de prioridades, acompanhamento de metas e interlocução federativa, evitando sobreposição entre comitês e estruturas esporádicas;
- Integrar a política de direitos humanos ao ciclo de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), vinculando objetivos estratégicos a programas orçamentários existentes, garantindo transparência e previsibilidade; e
- Estabelecer agenda anual de prioridades, revista periodicamente, que oriente a atuação transversal do Executivo sem recriar a lógica das centenas de ações programáticas do PNDH-3, incorporando parâmetros contemporâneos de governança digital, proteção de dados e uso ético de tecnologias emergentes.

2. Consolidar um Sistema Nacional de Monitoramento e Informações

- Criar um Sistema Nacional Integrado de Informações em Direitos Humanos, interoperável com plataformas de segurança, assistência social, saúde, justiça e educação, garantindo padronização mínima de registros e fluxos e observando diretrizes de segurança da informação e governança de dados;
- Padronizar indicadores essenciais, definidos em conjunto com órgãos federais e com representação dos Estados, assegurando que a política possa ser acompanhada de forma tempestiva, territorializada e verificável; e



- Publicar relatórios periódicos, com dados anonimizados, que permitam acompanhar tendências, riscos e resultados de forma contínua e transparente, integrando informações produzidas por sistemas já existentes, como o SIMORE Brasil e o ObservaDH, como boas práticas de monitoramento digital.

3. Fortalecer a Articulação Federativa e Reduzir Desigualdades Institucionais

- Estabelecer, quando necessário, e fortalecer mecanismos permanentes de cooperação com Estados e Municípios, incluindo pactuações, apoio técnico e compartilhamento de tecnologias, para reduzir assimetrias de capacidade administrativa;
- Difundir modelos de fluxos e protocolos mínimos para atendimento, encaminhamento e proteção em áreas prioritárias (infância, violência, tráfico de pessoas, documentação), que possam ser adaptados pelos entes subnacionais; e
- Apoiar a estruturação de órgãos estaduais e municipais de direitos humanos, especialmente nos territórios com maior incidência de violações e menor capacidade institucional, priorizando pactuações orientadas por evidências, critérios de risco e vulnerabilidade territorial.

4. Qualificar a Capacidade Institucional do Executivo

- Fortalecer e ampliar programas contínuos de formação para servidores, com trilhas temáticas que contemplem métodos de monitoramento, uso de indicadores, articulação intersetorial e análise de risco, incluindo competências digitais e uso responsável de ferramentas tecnológicas emergentes;



- Promover racionalização de estruturas e fluxos internos, evitando duplicidades entre ministérios e fortalecendo competências já consolidadas nas políticas setoriais; e
- Estimular inovação tecnológica e interoperabilidade, com uso de ferramentas digitais para registro de atendimentos, acompanhamento de casos, gestão de filas e integração de sistemas, alinhando-se às melhores práticas de governança digital adotadas internacionalmente.

5. Reforçar a coerência, transparência e integração das políticas existentes

- Mapear e integrar políticas e programas já existentes, identificando sobreposições e lacunas operacionais, especialmente nas áreas de segurança pública, proteção social, educação, migração, infância e combate à discriminação;
- Definir responsabilidades claras entre ministérios, com cronogramas e entregas verificáveis, sempre alinhadas ao planejamento governamental e aos limites orçamentários; e
- Ampliar a transparência ativa, disponibilizando dados, metodologias, critérios de priorização, fluxos de atendimento e resultados obtidos, fortalecendo a confiança pública e o controle social plural com apoio em plataformas digitais acessíveis e interoperáveis.

6. Priorizar a Proteção Integral a Grupos em Situações de Maior Vulnerabilidade

- Concentrar esforços em áreas onde a evidência demonstra maior incidência e gravidade de violações, como violência sexual e doméstica, homicídios de jovens, violências contra crianças, pessoas com deficiência e idosos, tráfico de pessoas, trabalho escravo e ausência de documentação civil;



- Apoiar políticas de fortalecimento familiar e comunitário, reconhecendo o papel protetivo da família, de instituições sociais básicas e de entidades comunitárias e religiosas na prevenção de violações; e
- Incorporar critérios de risco e vulnerabilidade territorial, permitindo que ações federais priorizem regiões com maior incidência de violações e menor capacidade institucional local, inclusive mediante uso de ferramentas de inteligência de dados e análises preditivas.

6.2. *Recomendações ao Poder Legislativo*

De modo semelhante, o diagnóstico produzido neste relatório permite sugerir ações práticas ao Poder Legislativo no desempenho de seu papel na consolidação de uma política nacional de direitos humanos moderna, efetiva e orientada por evidências. Ainda que o ordenamento jurídico vigente já contemple, de forma abrangente, as múltiplas dimensões da proteção de direitos, o Parlamento possui competências essenciais para aperfeiçoar marcos legais, fortalecer mecanismos de transparência, garantir estabilidade institucional e exercer controle político permanente sobre a implementação das políticas públicas. Também lhe cabe atualizar o marco regulatório para lidar com desafios contemporâneos da governança digital, da proteção de dados e da inteligência artificial, assegurando coerência normativa e segurança jurídica.

As recomendações a seguir concentram-se em ações estratégicas que reforçam o papel do Legislativo como guardião da coerência normativa, do controle democrático e da racionalidade administrativa do Estado brasileiro.

1. Garantir coerência e atualização do marco normativo existente, evitando a insegurança jurídica

- Aprimorar normas que estruturam sistemas e conselhos nacionais, evitando tanto hipertrofia quanto esvaziamento da participação social;
- Modernizar marcos legais de informação e dados públicos, assegurando interoperabilidade, padronização mínima e compartilhamento



interinstitucional em áreas sensíveis à proteção de direitos humanos, em compatibilidade com a Lei Geral de Proteção de Dados e com parâmetros contemporâneos de governança digital;

- Promover práticas de avaliação legislativa periódica, especialmente em normas estruturantes, garantindo que o marco normativo reflita evidências atualizadas e permaneça funcional diante de transformações sociais, incluindo aquelas decorrentes da expansão de tecnologias digitais e da inteligência artificial;
- Harmonizar marcos legais dispersos e reduzir contradições normativas entre leis, regulamentos e atos administrativos, de forma a mitigar insegurança jurídica, evitar sobreposição de competências administrativas e diminuir conflitos interpretativos que afetam diretamente o cidadão e a atividade econômica.

2. Garantir previsibilidade orçamentária

- Integrar o debate orçamentário ao debate sobre evidências, promovendo relatórios técnicos e audiências especializadas que orientem escolhas de alocação com base em dados de risco, vulnerabilidade e impacto social, fortalecendo a estabilidade de políticas essenciais e prevenindo discontinuidades abruptas.

3. Aprimorar a atuação fiscalizatória sobre execução federal e articulação federativa

- Solicitar periodicamente informações ao Executivo sobre a implementação de políticas de direitos humanos, com foco em governança, resultados, execução orçamentária e integração federativa, estimulando ajustes tempestivos e evitando assimetrias persistentes;



- Acompanhar a execução de pactos interfederativos, verificando se os instrumentos firmados entre União, Estados e Municípios produzem resultados efetivos e se contam com apoio técnico e financeiro adequados;
- Promover diligências técnicas em territórios com elevada incidência de violações, integrando a fiscalização legislativa à abordagem territorializada recomendada pela análise deste relatório, inclusive com uso de dados georreferenciados e indicadores de vulnerabilidade.

4. Fortalecer o ambiente institucional para proteção de grupos vulneráveis

- Revisar marcos legais que tratam da proteção da criança e do adolescente, da pessoa idosa, da pessoa com deficiência e de outras populações vulneráveis, com o objetivo de assegurar coerência, harmonização e responsividade a evidências atualizadas;
- Aperfeiçoar normas que impactam o fortalecimento familiar e comunitário, reconhecendo o papel decisivo das instituições sociais básicas na prevenção de violações e na promoção do bem-estar;
- Considerar vulnerabilidades territoriais nas propostas legislativas, possibilitando que políticas públicas alcancem regiões com menor capacidade estatal e maior incidência de violações, reforçando a proporcionalidade de respostas estatais conforme critérios objetivos de risco.

6.3. Recomendações ao Sistema de Justiça

O Sistema de Justiça exerce papel fundamental na consolidação de uma política nacional de direitos humanos que seja efetiva, coerente e orientada pela proteção integral da dignidade humana. O Ministério Público e a Defensoria Pública constituem instituições essenciais à função jurisdicional do Estado e, como tais, desempenham



atribuições decisivas na promoção de direitos, na mediação de conflitos, na fiscalização de políticas públicas e na proteção de grupos vulneráveis.

O diagnóstico produzido neste relatório evidencia que grande parte dos desafios contemporâneos decorre de desarticulação federativa, insuficiência de monitoramento, baixa integração de informações e assimetrias territoriais. Nesse contexto, o Sistema de Justiça – especialmente o Ministério Público e a Defensoria Pública – pode contribuir decisivamente para a redução dessas fragilidades, reforçando coerência institucional, territorialidade e efetividade das ações estatais.

Também lhes cabe adaptar-se aos desafios contemporâneos da transformação digital, assegurando o tratamento adequado de dados sensíveis, a proteção da privacidade e o uso responsável de tecnologias emergentes, em consonância com parâmetros de governança digital e proteção de dados.

As recomendações a seguir se concentram em ações estratégicas, compatíveis com as competências constitucionais dessas instituições, capazes de qualificar a atuação conjunta com o Executivo e o Legislativo e fortalecer o sistema protetivo nacional.

1. Fortalecer a atuação coordenada e territorializada na proteção de direitos

- Aprimorar fluxos de articulação institucional entre Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos governamentais, especialmente nas áreas de infância, violência doméstica, segurança pública, saúde, assistência social e proteção de pessoas vulneráveis;
- Incorporar critérios objetivos de risco e vulnerabilidade territorial na definição de prioridades de atuação, concentrando esforços em regiões com maior incidência de violações e menor capacidade estatal;
- Ampliar as estratégias conjuntas de atuação preventiva, com programas de visitas, audiências integradas, inspeções e articulações com conselhos tutelares, delegacias especializadas, equipes multiprofissionais e serviços de acolhimento.



2. Ampliar a integração de informações e a modernização tecnológica

- Apoiar a implementação de sistemas integrados de informações, trabalhando em parceria com o Executivo e o Legislativo para viabilizar interoperabilidade, rastreabilidade e padronização de dados que subsidiem investigações, ações civis públicas ou mediação de conflitos, observando princípios de proteção de dados pessoais e segurança da informação;
- Promover o uso qualificado de tecnologias, como bancos de dados georreferenciados, sistemas de gestão de casos, identificação civil digital, plataformas de denúncias e ferramentas de análise de risco;
- Compartilhar informações essenciais, observados os limites da lei, para favorecer respostas rápidas e coordenadas a situações de violação sistemática de direitos, incluindo o aperfeiçoamento de fluxos digitais para atendimento, denúncias e acompanhamento de casos em tempo real.

3. Reforçar a proteção judicial e extrajudicial de grupos vulneráveis

- Atuar na redução de barreiras de acesso à justiça, por meio da Defensoria Pública, garantindo atendimento humanizado, orientação jurídica continuada e assistência integral nos territórios com menor presença do Estado, incluindo estratégias de inclusão digital para usuários que dependem de plataformas públicas eletrônicas;
- Fortalecer a defesa de serviços públicos essenciais, especialmente quando sua descontinuidade ou insuficiência repercutir diretamente na integridade e segurança de grupos vulneráveis;
- Promover o fortalecimento das famílias e redes comunitárias por meio de iniciativas extrajudiciais de mediação e composição.



4. Fomentar a coerência e a estabilidade institucional da política nacional de direitos humanos

- Promover capacitação contínua de membros e servidores, com foco em análise de dados, direitos fundamentais, atendimento humanizado, proteção integral e metodologias de investigação e mediação baseadas em evidências, incluindo temas de governança digital e uso responsável de tecnologias;
- Aprimorar práticas de colaboração com o Executivo para a implementação de políticas públicas em direitos humanos, assegurando continuidade, qualidade e foco nos resultados;
- Fortalecer mecanismos de fiscalização da execução de políticas públicas, sempre que falhas graves de gestão, omissões estruturais ou disfunções operacionais comprometerem o atendimento de grupos vulneráveis;
- Atuar para mitigar a insegurança jurídica decorrente de interpretações expansivas ou decisões desconectadas dos limites normativos, bem como da sobreposição de competências e de entendimentos contraditórios entre órgãos e Poderes, fortalecendo práticas de autocontenção, coerência decisória e uniformização institucional que assegurem previsibilidade, estabilidade e confiança pública no sistema de Justiça.

Considerações Finais

A avaliação conduzida por esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa ao longo de 2025 permitiu examinar, com base em métodos próprios de avaliação de políticas públicas, a trajetória, o desenho, a implementação e os resultados observáveis do PNDH-3, vigente desde 2009. A análise integrada das evidências



coletadas demonstrou que o Programa representou, à época de sua formulação, um esforço ambicioso de consolidação de diretrizes e agendas amplas, apoiadas em uma concepção abrangente e transversal de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos no Brasil.

Ao longo de quinze anos, o PNDH-3 consolidou-se como instrumento central de orientação do Estado brasileiro, influenciando a formulação de políticas setoriais, fortalecendo a dignidade humana como fundamento normativo e administrativo, e aprofundando práticas de transversalidade entre órgãos públicos.

O processo avaliativo revelou avanços relevantes, como a institucionalização de agendas temáticas, a indução de ações ministeriais, a consolidação de marcos normativos e a incorporação de parâmetros de participação social em diversos setores governamentais. Também se observou que muitos dos objetivos estratégicos do PNDH-3 foram posteriormente materializados em políticas setoriais específicas, programas federais ou marcos legais aprovados nos últimos quinze anos.

Ao mesmo tempo, a avaliação evidenciou limitações estruturais que atravessam todos os eixos: ausência de modelo lógico prévio, indefinição de metas e indicadores, baixa clareza quanto à alocação de responsabilidades, sobreposição temática e insuficiência de mecanismos de monitoramento e avaliação. Esses desafios se agravaram diante do cenário contemporâneo, marcado por transformações sociais, tecnológicas, econômicas e demográficas profundas, que não estavam refletidas no desenho de 2009. As audiências públicas e as análises de desenho realizadas pela UFG, pelo então MMFDH e por esta Comissão convergem para o diagnóstico de que o Programa se tornou, progressivamente, pouco responsivo aos desafios contemporâneos e, no que de mais relevante se propôs, já se encontra implementado e superado.

Diante disso, o conjunto das evidências e recomendações apresentadas nos capítulos anteriores deve servir como base para futuros e pontuais aprimoramentos na política nacional de direitos humanos, dentre eles, ajustes normativos para adequar a política aos desafios contemporâneos na promoção e defesa dos direitos humanos para todos, e para promover o fortalecimento da governança federativa; a modernização dos



mecanismos de monitoramento e avaliação; e a padronização de indicadores que possibilitem o efetivo acompanhamento da política.

Por fim, caso o Poder Executivo entenda oportuno, em momento futuro, elaborar um novo programa nacional, recomenda-se que tal iniciativa observe parâmetros mínimos de racionalidade: escopo factível, prioridades bem definidas, estrutura federativa alcançável, mecanismos de monitoramento contínuo, transversalidade equilibrada e ausência de sobreposição institucional. Qualquer novo desenho deverá, ainda, reforçar o papel das famílias, das comunidades, das entidades sociais e dos diferentes níveis de governo, assegurando coerência, clareza e efetividade à política de direitos humanos.

Com esse objetivo, esta Comissão encaminhará o presente relatório, com todas as constatações e recomendações, aos seguintes órgãos e autoridades: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Conselho Nacional de Direitos Humanos e demais Conselhos de Direitos; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Igualdade Racial; Ministério da Cultura; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Turismo; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Mulheres; Ministério dos Povos Indígenas; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério das Comunicações; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Controladoria-Geral da União (CGU); Tribunal de Contas da União (TCU); Ministério Público Federal (MPF); Defensoria Pública da União (DPU); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); aos 81 Senadores da República; ao Presidente da Câmara dos Deputados; e aos Deputados Federais integrantes da Comissão de Direitos Humanos daquela Casa Legislativa. O envio formal do relatório tem por finalidade contribuir para o aprimoramento da governança pública, reforçar a transparência e subsidiar decisões estratégicas relacionadas à futura política nacional de direitos humanos, em consonância com o art. 37, §16, da



Constituição Federal, e com os parâmetros de avaliação previstos no art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal.

Por fim, esta Comissão registra seu agradecimento institucional a todas as autoridades, pesquisadores, gestores públicos, representantes da sociedade civil e especialistas que participaram das audiências públicas realizadas ao longo de 2025, bem como aos consultores legislativos e assessores parlamentares que contribuíram tecnicamente para a elaboração deste relatório. O trabalho coletivo aqui consolidado reforça o compromisso democrático desta Casa com a construção de políticas públicas baseadas em evidências, alinhadas à proteção da dignidade humana, à valorização das instituições sociais básicas e ao fortalecimento das instituições brasileiras.

Sala da Comissão,

Senadora Damares Alves

