



revista internacional
de direitos humanos

edição **21**

- DOSSIÊ SUR SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS -

ONGs e política de drogas
Rafael Custódio

Slogans vazios, problemas reais
Carl L. Hart

Políticas de drogas e saúde pública
Luís Fernando Tófoli

*Brasil: Reflexões críticas sobre
uma política de drogas repressiva*
Luciana Boiteux

*O elefante na sala:
Drogas e direitos humanos na América Latina*
Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

*Ásia: Em defesa de políticas
de droga mais humanas e eficazes*
Gloria Lai

*África Ocidental:
Uma nova fronteira para a política de drogas?*
Adeolu Ogunrombi

Avanços na política de drogas no Uruguai
Milton Romani Gerner

ONU em 2016: Um divisor de águas
Anand Grover

- ENSAIOS -

*Poderes regulatórios estatais
no pluralismo jurídico global*
Víctor Abramovich

*Mentiras gravadas no mármore
e verdades perdidas para sempre*
Glenda Mezarobba

A ação humanitária é independente de interesses políticos?
Jonathan Whittall

- IMAGENS -

Protestos globais - Pela lente dos fotógrafos
Leandro Viana

- EXPERIÊNCIAS -

Ocupando Hong Kong
Kin-man Chan

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

Filantropia familiar no Brasil
Inês Mindlin Lafer

- DIÁLOGOS -

"Todas as vozes importam"
Kasha Jaqueline Nabagesera

"Eles têm de nos entregar nossos companheiros com vida"
Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- VOZES -

*Vigilância em massa de E-mails:
A próxima batalha*
Anthony D. Romero

FILANTROPIA FAMILIAR NO BRASIL

Inês Mindlin Lafer

- *A partir de sua experiência à frente do Instituto Betty e Jacob Lafer, e a autora reflete sobre o cenário atual de financiamento no país.*

RESUMO

Desde 2013, o Instituto Betty e Jacob Lafer financia projetos de organizações da sociedade civil priorizando dois temas: gestão e inovação em políticas públicas, e redução das desigualdades no sistema de justiça. Neste artigo, a autora, uma das dirigentes do Instituto, discorre sobre o cenário de investimento social no Brasil, e as razões que levaram sua família a concentrar esforços nestas duas áreas.

PALAVRAS-CHAVE

Participação social | Financiamento | Sistema judiciário

• • •

Em 2011 nossa família tomou a decisão de estruturar uma iniciativa de investimento social que honrasse os valores e o legado dos meus avós, Betty e Jacob Lafer. A partir de 2013 constituímos uma organização, que leva o nome deles e que é o veículo para implementar as estratégias que temos desenhado ao longo desses anos. Desde então, o Instituto Betty e Jacob Lafer financia projetos de organizações da sociedade civil priorizando dois temas: gestão e inovação em políticas públicas, e redução das desigualdades no sistema de justiça.

A escolha destas duas áreas programáticas baseou-se tanto nos interesses dos membros da família como em uma análise das necessidades de investimento no cenário nacional e dos espaços que poderiam ser ocupados com a atuação privada sem fins lucrativos. A pesquisa para a estruturação do programa feita em 2011 indicou que havia demanda de investimento nos temas que nos interessavam, e poucos financiadores apoiando-os, especialmente a área de justiça, o que tornava pertinente o que estávamos planejando.

Ponderamos também a disponibilidade financeira em face da expectativa de impacto com a nossa atuação. Como nossos recursos não eram suficientes para fazer o atendimento direto e atingir grandes grupos populacionais, procuramos estratégias de intervenção nas quais nosso investimento pudesse ser potencializado. Deste modo, nós não apoiamos o atendimento direto, pois entendemos que quem tem recursos e a responsabilidade para fazê-lo em larga escala é o Estado. A ideia, então, é que os projetos por nós apoiados possam instar os agentes públicos a fazerem melhor a sua parte nas duas áreas programáticas mencionadas.

O cenário de investimento social no Brasil

As organizações não governamentais tal qual as reconhecemos hoje começaram a se formar e consolidar nas décadas de 1960 e 70 sob os anos de ditadura militar, ganhando força e tornando-se visíveis nas duas décadas seguintes. A partir de 1990 o movimento do investimento social começou a se fortalecer no Brasil, com crescentes investimentos dos atores locais. É na segunda metade dos anos 90 que entra em cena de maneira organizada o investimento empresarial em programas e projetos sociais, sobretudo por meio de seus institutos e fundações.¹ Paralelamente, já no início dos anos 2000, começa um movimento de diminuição, ou pelo menos de reconfiguração, do investimento social internacional no Brasil.

Ao crescimento e à estabilidade econômica do país somam-se as mudanças na estratégia de órgãos de cooperação internacional que ampliam sua atuação para Ásia, África e Leste Europeu,² incluindo alguns que, de fato, deixam de investir por aqui. Fundações de origem internacional que foram importantes na consolidação de uma série de iniciativas e ONGs brasileiras, como a Fundação MacArthur ou a Fundação W. K. Kellogg, fecharam seus escritórios brasileiros nos últimos anos. Em substituição, é verdade, alguns poucos têm ampliado sua presença no país, como a *Open Society Foundations*, que escolheu o Brasil como sede de um escritório regional para a América Latina.

Há poucos dados desagregados disponíveis sobre o investimento social privado nacional. A base mais utilizada tem sido o censo periódico realizado com os associados do Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE). Essa pesquisa tem mostrado um aumento contínuo do montante investido,³ que em 2012 foi de cerca de R\$ 2,35 bilhões. A maioria dos associados tem origem corporativa (71%) e apenas 8% são grupos familiares.⁴ Educação aparece como prioridade programática para 86% dos participantes da pesquisa.⁵

Note-se, porém, que em 2012 apenas 15% dos associados dedicava-se exclusivamente ao financiamento de projetos de organizações da sociedade civil; 52% dos associados combinava financiamento com execução de projetos próprios; e um terço realizava os próprios projetos.⁶ O que se nota então é que, embora tenha havido uma entrada expressiva de recursos nacionais privados (familiares e empresariais), a atividade exclusiva de doação a projetos de terceiros (*grantmaking*) não é a praxe mais comum.

Em um cenário no qual há uma mudança na atuação dos financiadores internacionais e no qual a doação a fundo perdido (sem perspectiva de retorno financeiro) não é a estratégia principal dos investidores sociais, a sustentabilidade financeira do setor sem fins de lucro torna-se então um enorme desafio. Contudo, se queremos aprofundar a democracia, ampliar o engajamento cívico e político, o acesso e a qualidade dos serviços públicos e a participação social, especialmente nos ambientes urbanos (enorme desafio), é preciso que haja uma sociedade civil forte financiada com recursos privados independentes e não governamentais. É este recurso que permitirá que haja antagonismo a determinadas propostas, que se fiscalizem agentes públicos, como também a formulação de ideias, o desenvolvimento e o teste de novas práticas no amplo espectro dos direitos humanos e das políticas públicas.

O processo de definição de áreas de atuação

Para estruturar os programas e definir as estratégias de atuação entrevistamos mais de 12 pessoas entre diretores e funcionários de organizações não governamentais, financiadores nacionais e internacionais, juízes e pesquisadores envolvidos com a defensoria. Foram feitas também visitas a organizações e leituras de bibliografias de interesse. Uma conversa levava a outra e uma referência de leitura a outra. Nosso desafio era estruturar um programa de financiamento com um recurso limitado que procurasse dar uma contribuição efetiva para transformar o cenário na área de justiça e no campo das políticas públicas.

Vale dizer que os programas do Instituto Betty e Jacob Lafer não foram desenhados a partir do marco teórico de direitos humanos, porém relacionam-se com este campo de maneira muito próxima. Não nos guiamos pela lógica de princípios que me parece estar bastante presente nos programas que levam direitos humanos em seu nome.

Nossos programas não estão estruturados em torno de uma convenção, um pacto, uma legislação ou um direito específico. Ao invés disso, nós partimos de um incômodo, dos problemas concretos que queríamos minimizar. A partir daí fizemos uma análise do cenário, de oportunidades e nichos onde poderíamos atuar. O resultado, porém, é um programa que tem “a cara dos direitos humanos”. O programa de justiça fala a língua da militância pela ampliação do acesso à justiça e o programa de políticas públicas tem grande intersecção com os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, terreno mesmo da prestação positiva do Estado.

A maioria dos nossos parceiros busca direta ou incidentemente promover mudanças sistêmicas, seja de legislação, de direcionamento de políticas públicas, de atuação do Judiciário ou de operadores do direito. Disso decorre o desafio enorme de se obter sucesso e impacto com suas intervenções. No entanto, essas mudanças acontecerão de maneira gradual e certamente haverá momentos de retrocesso. Nós vemos os projetos como um conjunto de ações que produzirão impacto paulatinamente. De 2011 para cá investimos cerca de R\$ 3,6 milhões em 27 projetos e temos um orçamento total de R\$ 1,5 milhão para 2015. Esperamos dar continuidade e aprimorar nosso trabalho e torcemos para que outros financiadores nacionais se somem a nós.

O programa de políticas públicas

O programa de políticas públicas leva em consideração um contexto amplo de desafios históricos e institucionais que permeiam a noção de Estado vigente no país e a forma como são elaboradas e implementadas as políticas no Brasil. No Instituto, fizemos desde uma rápida recuperação histórica sobre as explicações para a dita cultura patrimonialista e clientelista na ocupação do Estado brasileiro até uma análise sobre como políticas públicas no Brasil têm sido estruturadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste vasto cenário cito brevemente alguns aspectos que consideramos para priorizar o que temos apoiado nessa linha programática.

Em primeiro lugar, desde a redemocratização, há uma demanda crescente pela ampliação da universalidade e do acesso a direitos para todos, da descentralização e da participação social. Consequentemente, há a necessidade cada vez maior dos municípios de terem capacidade de implementar políticas públicas e de haver controle social e accountability no nível local. Nesse sentido, embora existam mecanismos institucionais de participação social, tais como os conselhos de direito, ou as conferências com a sociedade civil, eles não necessariamente funcionam a contento. Portanto, ainda há espaço para o desenvolvimento de novos mecanismos de ampliação da cultura de participação social no Brasil.

Em segundo lugar, parte dos desafios em garantir de fato os direitos previstos na Constituição brasileira de 1988, implementando as políticas nela previstas, deve-se à carência de formação da burocracia estatal. Além disso, falta agilidade ao setor público: a legislação nacional é complexa, e a contratação de serviços e produtos pela lei de licitações tem como foco o processo de contratação, e não o produto contratado. O mesmo ocorre com os recursos humanos no setor público. Dificilmente pode-se implantar um sistema de reconhecimento por mérito, em que sejam levados em consideração os resultados auferidos para efeitos de progressão na carreira, dado o princípio de isonomia no funcionalismo público.

Por fim, além de toda a atenção que pode ser dada à implementação das políticas públicas do ponto de vista do Executivo, a população em geral e grupos sociais com menos recursos econômicos têm pouco acesso ao Legislativo e aos órgãos de governo, o que muitas vezes faz com que políticas públicas sejam elaboradas sem levar em consideração parte da população que elas afetam. Assim, é preciso ampliar a permeabilidade e a transparência das casas legislativas.

Claramente o programa de políticas públicas não se dispõe a endereçar todos estes desafios simultaneamente; os projetos trabalham com uma pequena porção deles, produzindo algumas mudanças que, somadas, ao longo dos anos, podem iniciar mudanças sistêmicas. O nosso programa está aberto a apoiar projetos que busquem contribuir para a ampliação do *accountability*, da participação e do controle social, para a melhoria ou inovação da qualidade das políticas públicas, para ações de formação de agentes públicos e de monitoramento de casas legislativas e

parlamentares. Grande parte dos nossos projetos une pesquisa sobre políticas específicas a estratégias de *advocacy* construídas a partir de tais pesquisas.

O leque de temas com os quais temos trabalhado tem sido amplo: são assuntos tão distintos quanto políticas de drogas, segurança pública, crianças com reumatismo ou recuperação do Rio Pinheiros em São Paulo. A lógica é que o nosso recurso possa fortalecer a sociedade civil e contribuir para *catalisar* mudanças onde ele estiver sendo empregado.

Nestes quase trinta anos desde a transição para o regime democrático, o país tem procurado alternativas para aperfeiçoar os mecanismos de participação social e representação. Os conselhos participativos e as infinitas discussões em torno dos modelos de reforma política são exemplos de indicadores deste anseio. Se por um lado as alternativas podem vir da academia ou dos órgãos governamentais, por outro é importante que outras venham da sociedade civil organizada, com espaço para diferentes práticas.

O programa da área de justiça

Na área de justiça o programa pretende contribuir para tornar o sistema judiciário menos injusto. Isto é, reduzir as desigualdades na aplicação da lei, com especial atenção à efetiva implementação da legislação já vigente, independentemente da classe social. Temos trabalhado mais com a área de justiça criminal, pois talvez as desigualdades sejam mais patentes neste campo em função da privação da liberdade.

Tal como na área de políticas públicas, os desafios do contexto brasileiro na área de justiça são bastante conhecidos, mas cito alguns que foram importantes no desenho do programa.

Do ponto de vista institucional, há um desequilíbrio entre as instituições públicas de defesa, acusação e julgamento. Embora este cenário venha mudando, com aumentos salariais e ampliação do quadro de defensores públicos, esta disparidade pode ser notada, por exemplo, com a permanência de convênios para que advogados dativos prestem assistência judiciária pública. Tais advogados não têm vínculo funcional, portanto não estão regidos pela lei do funcionalismo público. Não há orientação, controle de qualidade ou avaliação do seu trabalho. Sem exclusividade na função, dificilmente eles têm o tempo adequado para preparar a defesa. Tudo isto compromete a qualidade da assistência jurídica prestada. Já a função de juiz e promotor é sempre realizada por servidores concursados, o que mostra a disparidade das instâncias envolvidas no processo legal. Em 2011, ano em que montamos nosso programa de financiamento na área de justiça, somente 20% do orçamento da Defensoria do Estado de São Paulo foi gasto com defensores públicos concursados, ao passo que a totalidade das atividades de acusação e julgamento foram realizadas por profissionais de carreira.

À esta disparidade, soma-se a desigualdade de acesso à justiça em termos econômicos. Para se ter uma ideia, na cidade de São Paulo, em 2013 havia aproximadamente um defensor para 40 mil potenciais usuários dos serviços da Defensoria, o que demonstra um sistema ainda insuficiente para atender toda demanda. No Brasil, um preso provisório sem acesso a um advogado particular pode ficar meses encarcerado, tendo seu primeiro contato com o defensor apenas pouco antes da audiência de instrução.

Para agravar a situação ainda mais, há no país um quadro de superlotação carcerária, a qual mais do que triplicou nos últimos quinze anos. Em 2013 eram 574 mil presos, cerca de 40% dos quais em prisão provisória. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o déficit de vagas em estabelecimentos prisionais em 2013 ultrapassava 220 mil.⁷ A superlotação carcerária também contribui para a ineficiência do sistema de justiça; por exemplo, pessoas permanecem presas já tendo cumprido a sua pena, o que custa caro aos cofres públicos. Há parca informação e dados pouco confiáveis, inclusive os provenientes das fontes governamentais. Porém, estima-se que um preso custe cerca de R\$ 1.800 por mês em uma penitenciária pública estadual.⁸

Os problemas estruturais do sistema prisional mencionados anteriormente, somados às dificuldades de acesso ao defensor, implicam a existência de pessoas inocentes ou que cometeram crimes de menor gravidade encarceradas.

Como é notório, a prisão raramente se presta à reabilitação – pelo contrário, muitas vezes quem esteve preso acaba se envolvendo com organizações criminosas, ou ainda tendo grande dificuldade de reinserção na sociedade após obter a liberdade. Daí a importância de se evitar a prisão desnecessária.

Além disso, a legislação brasileira tampouco consegue resolver esses problemas de maneira satisfatória. Nem sempre as normas legais existentes são aplicadas; há leis que “pegam” e outras não. Os operadores do direito com frequência interpretam a lei de forma pouco afeta aos direitos humanos (por exemplo, prisão por furto de objeto de baixo valor). Há decisões judiciais dissonantes do marco legal existente que impõem um regime mais grave do que o previsto, ancoradas em argumentos que encontram ressonância no senso comum e apelam àqueles setores da sociedade que privilegiam punições mais severas. Nesta seara, como opções, as penas alternativas, as soluções de conflito extrajudiciais e a justiça restaurativa podem ser ferramentas interessantes de serem utilizadas no atual cenário do sistema de justiça brasileiro.

Ademais, há outro problema institucional com o sistema jurídico brasileiro. Na mesma linha do problema mencionado anteriormente, notamos pouca porosidade à participação popular e baixo *accountability* nas instituições do sistema de justiça. A sociedade civil evoluiu na relação com Executivos dos diversos níveis e também, porém em menor grau, com o Legislativo, encontrando algum espaço de pressão e acesso aos políticos. No entanto, a mesma evolução não se verificou na relação com o Judiciário e as promotorias de justiça, menos abertas à participação social. Embora, no Brasil, existam as promotorias de interesses difusos e coletivos e os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, criados para fazer o controle externo destes órgãos e com participação de profissionais de fora da carreira, há ainda bastante espaço para ampliação da participação da sociedade nas instituições de justiça.

Novamente vale afirmar que nenhum projeto por nós apoiado enfrenta todos esses desafios conjuntamente. A lógica é a mesma: abrimos um menu amplo de possibilidades e entendemos que a atuação dos vários projetos ao longo dos anos é que poderá produzir algum impacto. Temos, então, procurado financiar ações que contribuam para a melhoria da qualidade e eficiência do sistema de justiça; que aproximem os defensores, promotores e juízes da aplicação dos princípios dos direitos humanos nos processos criminais e para uma opinião pública mais informada, que defenda políticas de redução das injustiças na área penal. Vários projetos incluem levantamento e veiculação de informações e valem-se dos dados pesquisados para realizar ações de *advocacy* seja junto a congressistas, operadores do direito ou população em geral.

As estratégias de *advocacy*, assim como trabalhos com a mídia e a produção de materiais de comunicação que traduzam dados, estatísticas e argumentos de direitos humanos para uma linguagem cotidiana, têm sido utilizadas pelos projetos como uma forma de influenciar legisladores, governos, juízes e promotores e opinião pública em torno de uma abordagem mais afeta ao marco legal dos direitos humanos e a implementação de um sistema de justiça mais justo e racional.

Embora o volume de recursos para esse programa seja limitado, as organizações por nós apoiadas têm apontado a importância do nosso financiamento no cenário nacional, dado que hoje o grosso dos valores aportados no tema provém de financiadores internacionais. Isso nos dá a dimensão da responsabilidade da nossa atuação como também da já mencionada necessidade de recursos crescentes para financiar uma sociedade civil independente.

Conclusão

Iniciativas de investimento social familiar podem ter um papel fundamental no cenário aqui apresentado. Muitas vezes essas iniciativas não estão mais ligadas a um ramo de negócios e, portanto, têm muito mais liberdade para contribuir em temas sensíveis, como sistema de justiça, ou outros que careçam de investimentos e que sejam alvo de preocupação e interesse de membros da família.

O foco e estratégia de atuação escolhidos nos pareceram a melhor opção considerando nossa história e nossos interesses. Entretanto, essa escolha se alinha com um entendimento de que aportar recursos para que as

organizações não governamentais desenvolvam *seus* projetos nas áreas de justiça ou de políticas públicas fortalece uma sociedade democrática. Temos clareza de que nosso apoio isoladamente “não faz verão”, mas esperamos dar a nossa contribuição.

NOTAS

1. BNDES, *Terceiro setor e desenvolvimento social – Relatório setorial N-3* (Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001), acesso em 18 maio 2015, http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf.
2. Associação Brasileira de ONGs (ABONG), *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados* (Rio Janeiro: Associação Brasileira de ONGs, 2010).
3. Com exceção do ano de 2009, quando houve um decréscimo de 5,03% em função do impacto da crise econômica de 2008.
4. Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), *Censo GIFE 2011-2012* (São Paulo, GIFE, 2013), 16, acesso em 18 maio 2015, <http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/28/Censo%20GIFE%202011-2012.pdf>.
5. GIFE, *Censo*, 36.
6. *Ibid.*, 35.
7. Dados recolhidos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*, ano 8 (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014).
8. João Mendes, “A política de drogas no Brasil e as novas ameaças,” *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2 set. 2013, acesso em 18 maio 2015, <https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1498>. As estimativas sobre os custos da custódia em penitenciárias no Brasil são variadas e não há um número oficial.



INÊS MINDLIN LAFER - *Brasil*

Inês Mindlin Lafer é diretora do Instituto Betty e Jacob Lafer. Trabalha também como consultora para o desenvolvimento de projetos de investimento social e de políticas públicas, especialmente na área dos direitos de crianças e adolescentes. Inês é formada em psicologia pela Pontifícia Universidade Católica PUC-SP. Possui mestrado em Administração Pública e de Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

email: ines@ajlpart.com.br

Recebido em abril de 2015
Original em português.

“Este artigo é publicado sob a *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*”