

# Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos



FORD FOUNDATION



**Gestão Pública Municipal  
e Direitos Humanos**

## **Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos**

ISBN 85-7403-009-X

Copyright Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
Largo IBAM, nº 1 - Humaitá - 22271-070 - Rio de Janeiro/RJ  
Tel: (21) 2536-9797 - Fax: (21) 2537-1262  
E-mail: ibam@ibam.org.br - Web: www.ibam.org.br

### **Superintendente Geral do IBAM**

Mara Darcy Biasi Ferrari Pinto

### **Superintendente de Desenvolvimento Econômico e Social**

Alexandre C. de Albuquerque Santos

### **Coordenação do Programa de Gestão Pública e Direitos Humanos**

Rosimere de Souza

### **Coordenação Técnica**

Alexandre C. de Albuquerque Santos

### **Redação**

Débora Gershon

Maurício Araújo do Alto

Rosimere de Souza

### **Coordenação Editorial**

Sandra Mager

### **Ficha catalográfica**

Catálogo na fonte pela Biblioteca do IBAM

---

Gershon, Débora

Gestão pública municipal e direitos humanos / Débora Gershon, Maurício Araújo do Alto, Rosimere de Souza; Coordenação de Alexandre C. de Albuquerque Santos. - Rio de Janeiro: IBAM/DES, 2005

76p ; 23cm

Apoio: Fundação Ford

1. Administração Municipal-Brasil. 2. Direitos humanos-Brasil. I. Alto, Maurício Araújo do. II. Souza, Rosimere de. III. Santos, Alexandre C. de Albuquerque (Coord.). IV. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Área de Desenvolvimento Econômico e Social.

---

323.4 (CDD)

## Apresentação

Esta publicação é fruto de parceria estabelecida entre o IBAM e a Fundação Ford, focalizada no tema Direitos Humanos e em sua disseminação na esfera dos Governos Municipais brasileiros no âmbito do Projeto *Município e Direitos Humanos*. A publicação traz nova luz sobre o tratamento do tema na esfera pública, em especial, no que se refere a competências, possibilidades de atuação e necessidades de planejamento do poder público local em políticas de Direitos Humanos.

O IBAM - organização não governamental que há 52 anos trabalha no assessoramento de políticas públicas em diversas áreas, sobretudo na esfera municipal - a partir de 1996 incorpora o tema Direitos Humanos, com a criação de um Núcleo de Estudos, que atualmente dá lugar ao *Programa Direitos Humanos e Gestão Pública* que tem por objetivo a incorporação dos direitos civis, sociais, econômicos, políticos e culturais às políticas públicas em todas as esferas de governo, sobretudo na local.

A Fundação Ford, há 42 anos, apóia universidades, centros de pesquisa e ONGs brasileiras, contribuindo para o desenvolvimento social e a produção de políticas públicas democráticas. Desde do início da década de 1980 apóia projetos especificamente voltados à promoção dos Direitos Humanos.

A parceria entra a Fundação Ford e o IBAM vem da década de 1960, quando apoiou a criação de um centro de pesquisas urbanas e, mais recentemente, projetos com enfoque de gênero e na área de microcrédito. Em 2002 a Fundação Ford financiou o primeiro projeto do Programa Direitos Humanos e Gestão Pública do IBAM, que focalizou estudos sobre o tema e uma avaliação de políticas públicas municipais em Direitos Humanos, visando subsidiar a implantação de um *Selo* a ser concedido aos municípios onde fossem identificadas ações bem-sucedidas voltadas à promoção de Direitos Humanos.

Ao longo desse estudo, constatou-se a necessidade de qualificar o poder público local para políticas com enfoque específico em direitos humanos, ainda raras no âmbito local e, quando existentes, não eram antecedidas por um planejamento eficaz. Na verdade, constatava-se que mesmo na esfera federal o conceito de Direitos

Humanos, em revisão constante, não estava claro e a institucionalização de uma agência governamental especificamente associada ao tema ainda era embrionária.

Esta publicação, em seu primeiro capítulo, trata de compendiar estes estudos e permite ao leitor conhecer e avaliar os conceitos que informaram os processos associados à elaboração e aos conteúdos do primeiro e do segundo Planos Nacionais de Direitos Humanos. Uma análise comparativa destes instrumentos permitirá perceber como o tratamento do tema evoluiu na esfera do Governo Federal, assim como as perspectivas de disseminação para as demais unidades da federação.

Constata-se, na leitura, que tal disseminação era ainda precária, o que motivou a reorientação do processo de trabalho, em comum acordo com a Fundação Ford, postergando-se o lançamento do *Selo* e estabelecendo-se um processo de estímulo à absorção da temática de direitos humanos pelos municípios brasileiros. Concebeu-se um projeto baseado em dois eixos: capacitação e fortalecimento da rede intermunicipal para tratar de políticas públicas em direitos humanos. Para tanto, realizaram-se as seguintes ações: (i) acompanhamento da Conferência Nacional; (ii) criação de um portal virtual, que reúne informações relativas ao projeto, criação de fórum virtual para discussões; (iii) desenvolvimento de uma metodologia de capacitação e implementação de oficinas envolvendo gestores locais de Direitos Humanos em cinco Regiões Metropolitanas.

Os resultados de tais oficinas, bem como o processo de implementação e seus desdobramentos, constituem o segundo capítulo. Ali o leitor poderá avaliar as dificuldades correntes, e os desafios postos pelos gestores para implementação de políticas regulares de Direitos Humanos em seus municípios. A partir desta amostra é possível se visualizar o ponto de vista dos municípios na abordagem da questão.

Visando dar um cunho operacional à publicação e avançar na disseminação de informações referentes a pontos críticos, o terceiro capítulo aborda a modelagem institucional e avalia as distintas alternativas para institucionalização do tema na esfera das administrações locais, sempre tendo como ponto de partida a perspectiva de transversalidade dos Direitos Humanos em relação às distintas ações setoriais do governo municipal.

Na mesma direção, no Capítulo 4, tendo como referência as competências de atuação do governo municipal na concepção e implementação de políticas públicas, avança-se na direção de instrumentalizar o município na construção de uma política de Direitos Humanos com as características específicas da respectiva localidade. Para isto, exploram-se as interfaces do tema com os principais instrumentos de gestão local (Planos Plurianuais, Orçamentos, Planos Diretores, Planos Setoriais de Saúde, de Educação etc.), cotejam-se exemplos de ações que podem ser incluídas na concepção de uma política integrada e transversal de direitos nas administrações municipais.

As impressões aqui registradas percorrem o processo de trabalho decorrente da parceria, reúnem informações analíticas do estado da arte do tema no âmbito da administração pública e oferecem subsídios expressivos aos governos locais para que avancem na direção de melhor abordar o tema nas respectivas administrações.

Por sua longa caminhada ao lado dos Municípios, o IBAM tem convicção, e neste sentido é acompanhado pela Fundação Ford, que somente é possível avançar na construção de políticas públicas quando se criam canais institucionais adequados e capazes de fortalecer laços entre a sociedade civil e os governos, e, mais, quando as conclusões deste diálogo se expressam nos instrumentos de gestão municipal. Assim, IBAM e Fundação Ford, ao oferecerem aos gestores municipais e aos movimentos sociais que militam nas localidades esta publicação, acreditam que estão dando um passo importante na construção de uma sociedade mais justa e promotora de direitos, onde aos governos municipais, atuando em parceria com os atores sociais das respectivas localidades, cabe papel de protagonista.

**Mara Biasi Ferrari Pinto**  
*Superintendente Geral do IBAM*



## Sumário

<b>Capítulo 1</b>	<b>9</b>
<i>O Projeto Selo Gestão Municipal em Direitos Humanos: uma oportunidade de revisão das políticas de direitos humanos no Brasil</i>	
<b>Capítulo 2</b>	<b>35</b>
<i>Subsídios para o Planejamento de Políticas de Direitos Humanos</i>	
<b>Capítulo 3</b>	<b>51</b>
<i>(Re)modelagem Institucional - um caminho para a garantia de direitos?</i>	
<b>Capítulo 4</b>	<b>67</b>
<i>O papel do Município na Garantia dos Direitos Humanos</i>	



## **Capítulo 1**

### ***O Projeto Selo Gestão Municipal em Direitos Humanos - uma oportunidade de revisão das políticas de direitos humanos no Brasil***

Os recentes debates a respeito do tema e das políticas de direitos humanos vêm sendo alimentados por uma série de estudos, pesquisas e ações realizados por diferentes instituições e movimentos sociais. Neste capítulo inicial pretende-se agregar contribuição a essa discussão a partir do relato e análise de um projeto realizado, em 2002, com o apoio da Fundação Ford - *Selo Gestão Municipal em Direitos Humanos* - em que se identificam e analisam determinadas iniciativas de instituição e consolidação de políticas e instrumentos de direitos humanos no Brasil.

O capítulo está dividido em quatro seções que tratam, respectivamente, e de forma sucinta: (1) da idéia e natureza do projeto em questão; (2) da natureza e conteúdo dos programas de direitos humanos existentes nas escalas nacional e estadual; (3) do olhar do Município sobre a temática e das dificuldades encontradas para operacionalização de uma política municipal daquela natureza; e, por fim, (4) dos desafios ainda impostos a organizações, movimentos sociais, gestores e profissionais interessados na produção de um discurso e de uma prática social fundados nas tradicionais premissas de liberdade e igualdade.

#### **O Projeto Selo - sua proposta e natureza**

Inicialmente, importa realçar que o Selo Gestão Municipal em Direitos Humanos consistia, fundamentalmente, em um projeto de pesquisa cuja pretensão primeira era elaborar bases teóricas e metodológicas que permitissem a criação de um Selo a ser conferido aos municípios que tivessem tido êxito na tarefa de implementação de uma gestão baseada na perspectiva de garantia dos direitos. Esperava-se diretamente, com tal proposta (na qual se impunha, vale destacar, o desafio de avaliar o conjunto da gestão municipal e não uma ação específica realizada pela administração), conferir prestígio e

visibilidade aos municípios receptores daquela identificação visual, na expectativa de que isso também viesse a estimular o desenvolvimento de práticas similares em municípios distintos.

A tarefa dada ao projeto, portanto, não era simples e requeria um extenso trabalho de pesquisa e sistematização que possibilitasse, inicialmente, a construção de um cenário a respeito do estágio de institucionalização de políticas e instrumentos de direitos no Brasil (inclusive para verificação da pertinência e adequação da proposta) e que contribuísse para a apropriação, pelo projeto, de uma definição operacional de direitos humanos capaz de sustentar tecnicamente o método que se iria propor, conferindo legitimidade a um provável processo de diferenciação e hierarquização de determinados aspectos político-institucionais das gestões locais.

No entanto, em função da própria amplitude dos conceitos geralmente mobilizados por ativistas e estudiosos do tema, sabia-se, de antemão, que encontrar uma definição de direitos favorável à sua transformação em ação iria requerer uma espécie de passagem do mundo das idéias para o mundo das escolhas, dos recursos, dos conflitos, da política enfim, mesmo diante da dificuldade - decorrente da atribuição de um caráter ético e moral ao paradigma dos direitos humanos - de diferenciação entre a tarefa realizável de hierarquização de problemas, ações e políticas e a inaceitável hierarquização de direitos. Desse modo, sabia-se, também, ser fundamental buscar o conceito operacional de direitos humanos em documentos, programas e demais instrumentos de gestão, a fim de que a metodologia e o princípio orientador do Selo incorporassem um conteúdo eminentemente empírico - não se pretendia instituir um Selo que inaugurasse um modelo de gestão específico a ser reproduzido de forma aleatória por diferentes municípios. O desenvolvimento das atividades do projeto foi, portanto, constantemente acompanhado do desafio dessa descoberta, tendo sido realizadas as seguintes atividades centrais:

- ❑ estudo aprofundado dos dois Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH I e PNDH II);
- ❑ levantamento analítico dos Programas Estaduais existentes<sup>1</sup>;
- ❑ pesquisa de campo em quatro Municípios com cenários socioeconômicos distintos, para compreensão dos caminhos seguidos pela gestão na produção de uma política pública

garantidora de direitos. Os estudos de caso foram realizados nos municípios de Campinas (SP), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ) e São José de Tapera (AL).<sup>2</sup>

Destaca-se que os resultados desses estudos e levantamentos, no entanto, embora de extrema relevância para o debate anteriormente mencionado, indicaram algumas questões de fundamental importância para a construção da metodologia de certificação e revisão da proposta inicial do Projeto. Conforme será observado a seguir, o conteúdo das respostas às duas questões geradoras do conjunto da pesquisa - qual o grau de institucionalização da temática no Brasil; e de que direitos humanos falam nossos instrumentos institucionais e nossos gestores? -, respostas sem as quais não se chegaria a um método de certificação adequado, justificou a introdução de novas ações<sup>3</sup> consideradas intermediárias entre o cenário encontrado e o momento de instituição daquele certificado.

Uma análise sucinta dos programas nacionais e estaduais de direitos humanos, bem como da tendência de atuação dos governos municipais no que se refere à produção de uma política de direitos, permitirá refazer o caminho teórico-metodológico seguido pela equipe, contribuindo para a compreensão dos motivos pelos quais optou-se pelo adiamento da certificação e por sua substituição, na verdade, por um processo de premiação dividido em duas etapas indicadas ao final do Capítulo. Os subcapítulos que se seguem pretendem justamente ilustrar e conferir substância a essas reorientações.

---

<sup>1</sup> Além da análise documental referida, foi realizada uma pesquisa, por meio do envio de questionários específicos para os poderes legislativo e executivo, junto aos 26 governos estaduais e ao Distrito Federal, visando identificar outros instrumentos e políticas de direitos humanos existentes em nível estadual. Obteve-se retorno de 36% dos questionários enviados. Com exceção do Rio Grande do Norte, os estados que haviam elaborado seus programas estaduais de direitos humanos foram aqueles que, em geral, responderam à pesquisa feita. Os resultados da pesquisa podem ser disponibilizados pela equipe do IBAM.

<sup>2</sup> Os municípios em que se realizou o trabalho de campo foram selecionados a partir da análise dos seguintes critérios: localização regional, resposta dos estados aos questionários enviados, IDH, índice de exclusão social, facilidade de interlocução com os atores locais (governo e sociedade civil), quadro de violação dos direitos.

<sup>3</sup> Essas ações são descritas e têm seus resultados analisados no Capítulo 2.

## Perfil dos Programas Nacionais e Estaduais de DH

### Os Programas Nacionais

#### *Proposta geral e gerenciamento*

Após a elaboração de importantes tratados e pactos internacionais de direitos humanos<sup>4</sup>, as décadas de 1980 e 1990 firmaram-se como um período em que se verificou a transformação efetiva do tema Direitos Humanos em um novo paradigma internacional, concorrente das utopias mobilizadas por partidos políticos e dos clássicos sistemas de representação social<sup>5</sup>. Este processo se deu em meio às reações às ditaduras militares, ao reconhecimento de novos sujeitos sociais, à derrocada do bloco socialista, e aos esforços de responsabilização dos Estados-nação pela prestação positiva de direitos, em contexto adverso, caracterizado pela difusão de políticas (neo)liberais e pelas conseqüentes orientações de encolhimento da máquina estatal. Ou seja, esse processo inscreve-se, com clareza, no que se convencionou chamar de globalização.

Signatário de inúmeros pactos e tratados e contagiado pelo processo acima referido, o Brasil elaborou, em 1996, sob a coordenação do Ministério da Justiça, seu 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I).

A elaboração desse Programa foi a primeira iniciativa de reunião entre a sociedade civil e o Estado em torno da temática em questão e da construção de um instrumento que permitisse o aperfeiçoamento das políticas públicas em direção a uma maior equidade civil, política, econômica, cultural e social no país. Desse modo, o programa formalizava o reconhecimento de duas questões centrais:

- ❑ a importância e a necessidade de reversão do papel passivo freqüentemente exercido pelo Estado diante da temática, já

---

<sup>4</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), entre outros.

<sup>5</sup> Para aprofundamento da discussão sobre as possíveis contradições existentes entre sistemas de representação de classe e discurso a respeito dos direitos humanos, ver Bernardo Sorj. A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social.

que os “direitos humanos”, até então, eram objeto de análise e intervenção quase que solitárias da sociedade civil;

- ❑ a importância da participação da sociedade nos processos de elaboração e acompanhamento das políticas públicas desenvolvidas sob a perspectiva de garantia de direitos - fato que, por si só, sinalizava a tentativa de rompimento com a compreensão, ainda por vezes corrente, de que os direitos humanos cumprem tão-somente a função de transformar indivíduos em meros objetos de proteção estatal em detrimento da aceitação de sua capacidade e direito de intervenção e atuação política.

Contemplando 208 propostas, dedicadas, em especial, à proposição de ações voltadas ao combate à violência nas áreas urbana e rural e à reversão do quadro vigente de banalização da morte, o PNDH I tinha por objetivo o aperfeiçoamento dos direitos civis e políticos, em função da retomada da democracia no Brasil e da necessidade de resgate dos direitos subtraídos daqueles que lutaram pela derrocada do regime ditatorial.<sup>6</sup>

Ademais, o PNDH I parecia constituir um reflexo de duas espécies de carências encontradas na sociedade brasileira:

- ❑ a escassez de informação para a produção de políticas de direitos;
- ❑ a insuficiência de postos ou programas de atendimentos a grupos sociais específicos.

Sendo assim, grande parte das propostas contidas no Programa tinha por natureza ou o estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à produção e divulgação de informações em diferentes campos e setores,<sup>7</sup> ou a criação de programas de proteção, prestação de serviços e atendimento a crianças e adolescentes, mulheres, negros,

---

<sup>6</sup> Nota-se que a associação exclusiva da temática “direitos humanos” ao resgate de direitos dos anistiados e presos políticos marcou profundamente o discurso a respeito do tema. Ainda hoje, costuma-se assistir à associação negativa do tema à garantia de direitos de presos e detentos.

<sup>7</sup> Ilustra-se: a proposição de criação de banco de dados sobre entidades comprometidas com os direitos humanos e sobre os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais da população negra, pesquisas sobre HIV/Aids, pesquisas sobre violência urbana e rural, estudos sobre dependência e impacto das drogas, entre outros.

sociedade indígena, estrangeiros/refugiados, idosos e portadores de deficiência. Destaca-se, além disso, a atenção concedida a programas de capacitação em direitos humanos para policiais, funcionários públicos, agentes penitenciários e demais operadores do direito em geral como estratégia de criação e consolidação de uma almejada cultura de direitos.

Já o 2º Programa Nacional (PNDH II), elaborado, em 2002, a partir de processo análogo ao da confecção do PNDH I, introduzia algumas novas questões de modo a conferir concretude às premissas da indivisibilidade, indissociabilidade e interdependência associadas ao paradigma em questão. Ao promover um balanço entre os avanços e problemas resultantes da elaboração e aplicação do primeiro instrumento, o PNDH II mantinha-se centrado na necessidade de combate à violência, mas incorporava uma série de ações específicas nos campos da educação, da saúde, da previdência, da assistência social, do trabalho e da moradia<sup>8</sup>. Ademais, o programa apresentava os resultados de algumas outras avaliações e revisões: incorporava novos segmentos sociais como sujeitos de direitos (gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais - GLTTB -, ciganos e migrantes)<sup>9</sup>; definia uma secretaria específica, com *status* de Ministério<sup>10</sup>, e não mais o conjunto do Ministério da Justiça, como responsável pela condução do processo de implementação e atualização do Programa. E, embora não se deva considerar as arquiteturas institucionais elementos suficientes à efetiva inserção dos direitos humanos no quadro das políticas públicas, deve-se atentar para o fato de que a alocação da política em uma estrutura com dotação orçamentária particular e técnicos exclusivamente a ela vinculados pode constituir relativo avanço no tratamento da temática e no acompanhamento do instrumento elaborado.

---

<sup>8</sup> A partir da proposição de ações relacionadas, em síntese, às seguranças pública e privada, ao controle de armas e regulamentação de seu uso, ao combate ao crime organizado, à intervenção sobre a polícia, ao fortalecimento do Ministério Público (MP) e à reforma do Poder Judiciário.

<sup>9</sup> Das 518 propostas contidas no Programa, 176 estão relacionadas a grupos sociais específicos.

<sup>10</sup> Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH, criada em 1997, no âmbito da Presidência da República, logo após a promulgação do PNDH I.

**Quadro 1 - comparativo - Formalização dos PNDH I e II**

	PNDH I	PNDH II
Elaboração	Ministério da Justiça a partir de seminários regionais	Seminários regionais realizados pelo NEV, em parceria com outras ongs, órgãos governamentais. Apoio SEDH e Unesco. A proposta de criação do Programa foi feita na I Conferência Nacional de DH.
Execução	Parceria Estado e sociedade civil (ongs, universidades, centros de pesquisa, empresas, sindicatos, associações empresariais e fundações).	SEDH/MJ, em parceria com a sociedade civil, a partir da confecção de Planos de Ação anuais, que definirão prazos, metas, responsáveis e orçamento para implementação das ações.
Monitoramento	Apresentação de relatórios trimestrais e anuais pelo MJ e de relatórios anuais pelos estados. Fiscalização da sociedade civil.	Apresentação de relatórios anuais pela SEDH e, possivelmente, pelos governos estaduais e municipais, se criados mecanismos de incentivos.

Modificava-se, assim, o processo a partir do qual metas, prazos e responsáveis diretos pelas ações eram definidos. Em substituição ao sistema anterior de definição de metas de curto, médio e longo prazos, o PNDH II passava a estar associado a Planos de Ação anuais, ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei Orçamentária Anual - fator que assegurava, ao menos formalmente, continuidade prática e operacionalidade às políticas nele propostas.

De 1996 a 2002, portanto, em virtude inclusive das contribuições oferecidas pela sociedade civil quando da apresentação do PNDH I na primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, o governo empreendeu esforços no sentido de aperfeiçoar o instrumento criado, embora seu processo de institucionalização e apropriação tivesse ainda que cumprir algumas importantes etapas em direção à conclusiva incorporação da temática como efetivo compromisso de governo. Nesse particular, destacam-se as questões relativas aos recursos previstos para a implantação dos programas e à capacidade de ação e governabilidade dos atores neles citados como responsáveis pela execução das atividades indicadas.

### *Os PNDHs, sua vinculação orçamentária e a problemática da governabilidade*

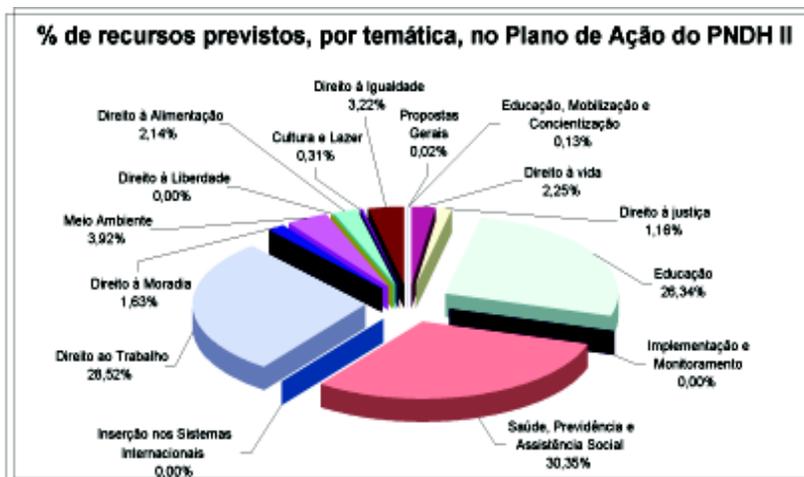
Em linhas gerais, pode-se dizer que a associação de quaisquer propostas a um instrumento de planejamento e gestão orçamentária é uma tarefa fundamental para a transformação de uma temática em política pública, sendo ainda um passo indispensável à democratização do processo de fiscalização e monitoramento das responsabilidades públicas e estatais.

O primeiro Programa Nacional, como visto, não previa sua vinculação a leis ou planos orçamentários específicos. Fazia referência genérica a metas e prazos previstos para execução das atividades propostas, mas, em virtude da não indicação de uma fonte e do volume de recursos a serem empregados, mantinha reduzido seu potencial de concretização.

Já o segundo PNDH, conforme também observado, apresentava como particularidade procedimentos que pretendiam justamente a reversão desse cenário e o enquadramento de suas propostas em um plano de trabalho associado ao orçamento nacional. Segundo os próprios técnicos da SEDH, contudo, a iniciativa apenas ensaiava a harmonização formal de diferentes instrumentos de gestão. Contrariando premissas básicas do processo de planejamento, o Plano de Ação associado ao PNDH II responsabilizava-se tão-somente pelo enquadramento das ações previstas neste documento em programas e projetos já definidos e orçados pelo PPA, em virtude da não coincidência entre os períodos de confecção de ambos instrumentos.

Essa não correspondência entre a importância relativa atribuída a determinados temas contemplados no Programa e o volume de recursos previsto para execução das propostas nele contidas pode ser exemplificada e analisada a partir do gráfico apresentado a seguir.

Conforme demonstrado nesse gráfico, o Plano de Ação previa o emprego de maior percentual de recursos em ações relacionadas à saúde, trabalho e educação - setores que tradicionalmente são objeto de investimento por parte do Estado - enquanto dedicava apenas 3,22% a algumas propostas contidas no PNDH II, como as reunidas no item Direito à Igualdade, considerado característico de uma política de direitos humanos.



Ademais, a situação é idêntica se consideradas as propostas referentes aos DHESC. No campo da educação, apesar das inúmeras ações de diferentes naturezas relacionadas no PNDH II (ver Quadro 1 em anexo), 65% dos recursos (de um total de 30,36% previstos no Plano de Ação) destinavam-se à manutenção do Projeto “Toda Criança na Escola” - um projeto já, à época, desenvolvido pelo Estado, com vistas à redução da evasão escolar e à diminuição da taxa de repetência no ensino fundamental. Do mesmo modo, no campo Direito ao Trabalho, 60% dos recursos destinavam-se exclusivamente à implantação e consolidação de assentamentos rurais. Em “Direito a um Meio Ambiente Saudável”, tema que mereceu apenas 4% dos recursos indicados pelo Plano de Ação, previa-se o emprego de praticamente toda essa verba (94%) em programas de saneamento básico, entre outros exemplos.

Tais dados permitem reafirmar o quão incipiente era o processo de institucionalização do tema no Brasil, pois embora esses supostos desajustes pudessem sugerir apenas a necessidade de se aperfeiçoar o trabalho de planejamento, um olhar mais apurado sobre as entrelinhas dos Programas permite concluir que a tarefa de implementação de uma política de direitos humanos no Brasil requer ainda mais que algumas importantes mudanças de procedimentos.

Em primeiro lugar, é preciso que se transforme princípios e desejos em políticas, por meio da identificação de problemas e ações prioritários. Não é incomum que Planos que resultem de convocações

participativas de alcance nacional abriguem um conjunto de intenções e desejos expressos pelos movimentos sociais, que nem sempre são traduzidos, ou mesmo traduzíveis, em Programas Públicos. Além disso, é imprescindível uma clara definição de todos os atores responsáveis pela execução de um programa. Nos programas mencionados, a despeito do fato de que sua formulação envolveu diferentes instituições, governamentais e não governamentais, bem como da referência constante e genérica à importância da parceria entre Estado e sociedade civil, nota-se uma certa indefinição a respeito dos papéis a serem por eles exercidos. E ainda que tal fato possa novamente refletir algumas deficiências, próprias em parte do *modus operandi* do processo de planejar, reflete também, e mais profundamente, um problema de responsabilização, relacionado a uma compreensível dificuldade de concretização da perspectiva de mudança do papel do Estado.

Em outras palavras, apesar de afirmados a necessidade e o desejo de transformação do perfil do Estado brasileiro por meio da própria iniciativa de instituição dos dois Programas aqui referidos, parecia permanecer, na prática, o desafio de fazer coexistirem um sistema político-econômico de corte liberal e outro capaz de sustentar a intervenção agressiva do governo para a promoção de direitos e compensação de antigas distorções no quadro econômico e social. O desafio de atribuição desse papel mais ativo ao Estado, se somado à própria fluidez conceitual que caracteriza o termo sociedade civil, parecia impor aos PNDHs um problema de governabilidade e de verificação da capacidade de governo dos atores responsabilizados por sua execução. Pois se não se conhece exatamente quais os atores responsáveis pelo desenvolvimento de uma determinada política, não se pode saber se está ela adequada ao seu campo de ingerência e aos recursos e instrumentos que podem mobilizar.

A dificuldade de superação dessa contradição, explicitada em parte pela natureza e conteúdo dos instrumentos político-normativos recém-instituídos, é, indubitavelmente, merecedora de atenção, sob pena de que se generalize e renove a afirmação de que o Estado permanece ou como simples depositário de denúncias e reivindicações ou como agente exclusivamente financiador de algumas das políticas formuladas e executadas, de forma fragmentada, por organizações e movimentos sociais. Em outras palavras, há, de um lado, o risco de ampliação das expectativas com relação à atuação do Estado e, por conseguinte, das possibilidades de frustração; e, de outro, o de

que as políticas públicas, mesmo quando realizadas, não guardem qualquer coerência e unidade.

### *A questão conceitual*

Questões relacionadas ao conceito de Direitos Humanos ou à possibilidade de descoberta daquela suposta definição operacional aludida no início do capítulo também são dignas de algum comentário, à luz dos instrumentos de direitos aqui contemplados.

Em virtude da maneira pela qual foram estruturados e da própria natureza das ações neles propostas, tanto o PNDH I quanto o PNDH II permitem identificar uma peculiaridade comum, qual seja: a dificuldade de expressão de um conceito substantivo de direitos que não esteja restrito à identificação de públicos-alvo ou de uma clientela específica que se pretendia beneficiar.

Não se quer negar com isso a importância e a necessidade de elaboração de políticas afirmativas, responsáveis pela tentativa de promoção de uma já tardia equidade entre diferentes grupos sociais, mas pretende-se alertar para o fato de que uma política de direitos não deve ser exclusivamente reconhecida em função de públicos específicos.

Pode-se dizer, portanto, a partir da tentativa de análise de uma diretriz conceitual orientadora dos documentos referidos, que o caráter e a função de uma política específica de direitos humanos não estão por completo definidos, permanecendo no seio do debate a seguinte discussão: uma política de direitos humanos ou é uma política definida em função de determinada clientela beneficiada ou uma outra difícil de se distinguir da própria política social. Apesar dos avanços que representa, o PNDH II, ao incorporar em seu texto a premissa da indivisibilidade dos direitos e ao reconhecer os DHESC como pauta fundamental no processo de garantia dos mesmos, ratifica inclusive essa suposta imprecisão.

### **Os Programas Estaduais**

Os programas estaduais de direitos humanos (PEDH) existentes no momento de realização do projeto de pesquisa referente ao Selo não permitiam a construção de um cenário muito distinto daquele apresentado até então. Existiam, em 2003, sete programas estaduais de direitos e/ou instrumentos de planejamento similares que tivessem sido autodeclarados pelos governos dos estados como responsáveis por tratar da temática, conforme descrito no Quadro 2.

Quadro 2 - Programas Estaduais

<b>Programas</b>	<b>Ano de instituição</b>
PEDH São Paulo	1997
PEDH Rio Grande do Norte	1998
PEDH Pernambuco	1999
PEDH Mato Grosso	1999
Plano de Governo de Santa Catarina	1999 - 2002
PEDH Minas Gerais	2001
PEDH Rio de Janeiro	2002

Inovadoras, assim como havia sido inovadora a experiência de elaboração dos documentos nacionais, as iniciativas de construção desses programas traduziam um impacto já positivo da instituição do PNDH I, que elegia a elaboração de programas estaduais como estratégia fundamental no processo de implementação da política nacional de direitos.

Tais instrumentos, no entanto, reproduziam, em grande medida, as características encontradas nos programas nacionais:

- ❑ imprecisão ou superposição de papéis a serem exercidos pelo Estado e pela sociedade civil, o que reduz as expectativas com relação à introdução, de fato, de uma perspectiva bidirecional em que ambos se afirmem co-partícipes;
- ❑ fragmentação das políticas e ações por públicos cujo atendimento se sugeria prioritário;
- ❑ dificuldade de exposição de um conceito de Direitos Humanos que não fosse apenas expressão de reivindicações e princípios de ordem moral, difíceis de se traduzir em objetos de planejamento e de política.

Quadro 3 - comparativo - Formalização dos Programas Estaduais de Direitos Humanos

	RN	PE	SP	MT	SC	MG	RJ
Elaboração	ONG	ONG	Governo*	Conselho	Governo	Governo	Conselho MNDH
Execução	Conselho	Governo Sociedade	Estado (estado/ municípios) Sociedade	Estado Sociedade	Estado Sociedade	Governo** Conselho Sociedade	Conselho
Fiscalização	Conselho	Sociedade***	Estado (estado/ municípios) Sociedade	Estado Sociedade	Não prevê	Governo ****	Conselho

Obs: Em Conselho, leia-se Conselho Estadual de Direitos Humanos. \* Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania;

\*\*Secretaria Adjunta de DH e o Conselho Estadual de DH.

\*\*\* Núcleo de Acompanhamento do Programa, representado por segmentos sociais; \*\*\*\* Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, e Procuradoria Geral do Estado.

Ademais, os programas estaduais transpunham políticas e ações propostas nos PNDHs, reproduzindo, por vezes, propostas descritas nos próprios programas estaduais elaborados primeiramente, o que pode levar à forte suposição de que há grande semelhança entre os cenários de violação de direitos encontrados por todo o Brasil, mas o que também pode permitir concluir, de modo análogo ao sugerido pelos programas nacionais, que políticas garantidoras de direitos encontravam-se, à época, em estágio inicial de formalização, em que se anunciava compromisso com o tema, sem que diferentes atores, em especial os governos, a tivessem concretamente incorporado em seus projetos de gestão.

Planejar uma política de direitos que se traduza na efetiva melhoria da qualidade de vida dos cidadãos implica extinguir, tanto quanto possível, qualquer política que se reproduza unicamente por ter sido estereotipada ou considerada convencional para o tratamento da temática.

Em outras palavras, e a despeito da importância e valor simbólico associado à criação de documentos formais capazes de conferir visibilidade e de incitar o comprometimento do Estado com a temática, os programas estaduais, e mesmo os nacionais, careciam de elementos que permitissem a identificação de especificidades territoriais das ações reivindicadas. Careciam de elementos que permitissem justamente encontrar aquilo que, novamente vale destacar, buscava o projeto de pesquisa desde o seu início - um conteúdo empírico necessário tanto à compreensão das particularidades das políticas de direitos implementadas ou propostas em diferentes locais quanto a uma reformulação conceitual. Com estrutura e conteúdo análogos ao de uma carta de intenções, os programas mencionados responderam, de forma extraordinária, às demandas por consolidação do paradigma internacional que fez do discurso dos direitos sustentação para a realização de qualquer ação pública<sup>11</sup>, e acabaram por não considerar a importância de tornar explícita a relação entre os direitos humanos, a realidade local, e, neste particular, a condição de vida dos diferentes grupos sociais - um dos passos fundamentais para a qualificação de uma política social.

---

<sup>11</sup> Para aprofundar a discussão sobre os Direitos Humanos enquanto novo paradigma ver Sorj, op cit nota 5.

## **O Olhar do Município - percepções de um estudo de caso**

Após análise, em níveis federal e estadual, do perfil institucional dos instrumentos político-normativos que orientavam, no momento da pesquisa, as políticas de governo relativas aos direitos humanos, as atividades de fundamentação e estruturação do Selo estiveram centradas na instância municipal.

Os trabalhos de campo realizados em Campinas (SP), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ) e São José de Tapera (AL)<sup>12</sup> pretendiam buscar a concepção da gestão municipal sobre Direitos Humanos e descobrir espaços, arranjos, políticas e programas capazes de sustentar a incorporação desses direitos às estratégias e processos de elaboração de políticas públicas. Além disso, pretendia-se identificar a aplicabilidade dos instrumentos nacionais e estaduais em nível local, no intuito de mensurar seu impacto sobre as instituições municipais.

Baseado em entrevistas de profundidade, as pesquisas de campo cumpriram importante papel. Permitiram conhecer as dificuldades e os desafios enfrentados por diferentes gestões para compreensão do paradigma dos direitos e implementação de uma política que pudesse ser assim identificada, reforçando, inclusive, a decisão de postergação do projeto inicialmente pensado de certificação.

Nesse sentido, destaca-se que gestores dos municípios em estudo (cujas distintas experiências permitiam supor a possibilidade de generalizar as problemáticas por eles apresentadas) indicaram a necessidade de que se caminhasse em direção a uma maior maturação das questões relativas à garantia de direitos.

Para fins de ilustração, já que as opiniões a respeito da natureza de uma política de direitos humanos não são tão fragmentadas e estáticas quanto qualquer esquema pode fazer parecer, seguem algumas sucintas observações.

1. Parte dos gestores entrevistados na pesquisa de campo acreditava que a promoção e a defesa dos direitos humanos

---

<sup>12</sup> Foram escolhidos quatro municípios mais avançados no processo de institucionalização da política de direitos humanos, embora em estágios distintos, e um que pudesse fazer contraste ao cenário político-institucional apresentado pelos primeiros.

eram responsabilidade de qualquer política pública, motivo pelo qual as ações relacionadas à temática deveriam ser desenvolvidas no interior de todas as secretarias de governo. Tal discurso, embora centrado na necessidade de se atribuir caráter transversal à política em questão, era incapaz de diferenciar uma política de direitos de qualquer outra política social, esvaziando o próprio conceito associado à primeira.

2. Alguns outros resolviam a questão conceitual a partir da defesa da adoção, por parte da administração, de um arranjo institucional específico, capaz de cuidar da temática de forma mais estruturada. Defensores de tal opinião divergiam, por vezes, sobre o modelo de estrutura organizacional mais apropriado à condução da gestão (coordenadorias vinculadas às chefias de gabinete ou secretarias autônomas e paralelas, organizacionalmente, às demais secretarias existentes<sup>13</sup>), embora estivessem de acordo com relação à necessidade de manutenção da transversalidade do tema.
3. Um terceiro grupo reunia administradores que não desconsideravam a importância da transversalidade do tema, mas que insistiam no fato de que a garantia de direitos requer o desenvolvimento de uma política específica, identificada e reconhecida, em geral por meio da orientação das ações para benefício de alguns públicos específicos, já definidos em pactos e programas de direitos.
4. Por fim, existiam ainda aqueles que consideravam o discurso dos direitos humanos muito abstrato, difícil de ser incorporado pela gestão (ainda que expusessem a realização de uma série de políticas que poderiam estar perfeitamente enquadradas nessa espécie de marca), ou que esperavam que o tema fosse administrado por instâncias de governo federal e estadual, cujas competências estão especificamente relacionadas à manutenção da segurança do cidadão.

Subjacente, portanto, às diferentes perspectivas acima expostas, dois já referidos conjuntos de questões estiveram no foco das preocupações apresentadas pelos gestores locais. Um deles relativo

---

<sup>13</sup> Modelos e arranjos institucionais serão mais bem discutidos no Capítulo 3.

ao *modus operandi* ou ao processo de implementação da política de direitos humanos - embora a equipe do IBAM comungue na opinião de que o aperfeiçoamento da capacidade institucional de um governo para o tratamento da temática não deveria implicar a imperatividade de definição de uma única modelagem organizacional - e outro novamente referente ao próprio conceito/natureza da política a que se refere. Essa fluidez conceitual, característica do discurso sobre o tema, incitava a gestão ao enfrentamento do grande desafio de aderir, por um lado, ao paradigma vigente (como fruto da própria adesão aos princípios difundidos nacional e internacionalmente) e de fundamentar, por outro, as políticas propostas por meio da recorrência qualificada às realidades e prioridades locais. Pois se acredita que, embora os direitos humanos possam ser considerados os mesmos em qualquer lugar, as políticas de direitos não o são e tampouco devem ser.

No que diz respeito ao impacto da normatização referente aos direitos humanos sobre as instâncias municipais, pôde-se notar, ao menos onde se fazia referência a instrumentos de caráter supramunicipal, uma recorrência quase que exclusiva a documentos jurídicos internacionais e extra-estatais. Os programas nacionais, desse modo, ressalvado o fato de que alguns dos municípios observados não integravam estados que tivessem elaborado seus programas estaduais, constituam documentos de menor acesso por parte dos gestores locais - situação que sugeria a pouca maturidade do sistema doméstico de promoção e garantia dos direitos humanos e que refletia o modo pelo qual o paradigma vinha sendo trabalhado no Brasil. Apesar das inúmeras iniciativas em prol dos direitos humanos empreendidas por movimentos e grupos sociais ao longo de décadas no Brasil, pode-se dizer que a produção jurídica e legislativa a respeito do tema, bem como a criação de instrumentos e estruturas a ele relacionados, foi anterior à existência de uma ampla e consolidada cultura fundada em direitos. O desafio, portanto, consiste em garantir um caráter cíclico aos efeitos destas inovações ou, em outras palavras, em trabalhar para que leis e instituições transformem a natureza de determinados fatos sociais de modo que estes venham a aperfeiçoar tal arcabouço legal e institucional.

## Considerações Finais

Em resumo, as observações feitas a respeito dos instrumentos estudados e dos próprios resultados obtidos por meio da realização do trabalho de campo indicavam um cenário em que os governos, em seus diferentes níveis, davam ainda seus primeiros passos para a incorporação e produção de uma política pública fundada na perspectiva de garantia de direitos. Ensaíavam compreender o conceito com o qual lidavam; assumir um papel proativo diante da questão<sup>14</sup>, deixando clara a diferenciação de responsabilidades entre Estado e sociedade civil; ensaiavam a reflexão sobre os distintos modos de organização de uma gestão sensível ao tema e sobre um modo de operacionalização de algo que era novo, mas que se confundia com o antigo; de algo que se supunha específico e merecedor de um lugar particular, mas que também se exigia ser universal e transversal.

Para efeito de desenvolvimento da metodologia de sustentação do Selo, a grande dificuldade encontrada dizia respeito à imprecisão do conceito, já que a análise e o acompanhamento das demais questões levantadas constituiriam, inclusive, importante material para composição das variáveis utilizadas para certificação.

Essa imprecisão conceitual, se somada à observação das competências jurídicas municipais, vinculadas, em geral, à garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, impunha à metodologia em elaboração uma determinada amplitude que, se não bem explicada e absorvida pelas gestões, (re)alimentaria o próprio esvaziamento do conceito.

Sendo assim, por mais que a equipe aceitasse a formulação teórica que sustenta não existir uma única política de direitos humanos, mas várias, e que advoga, na contramão de uma postura maniqueísta, pelo fato de que uma política de direitos não é exclusivamente uma política social ou exclusivamente uma política específica, a impressão desse pressuposto na metodologia em estudo mereceria e mereceu atenção especial. A metodologia assumiu como ponto de partida a idéia de que os DHESC constituir-se-iam, em grande parte dos municípios brasileiros, como centro de atuação da administração, mas indicou, por meio da definição de outras variáveis de análise,

---

<sup>14</sup> Tarefa dificultada pelo discurso tradicional que apenas identifica os direitos humanos como bandeira e motor de reivindicação da sociedade civil.

que a aceitação de tal pressuposto não implicava a crença de que a garantia dessa categoria de direitos estaria resumida à implementação ou análise *strictu sensu* de políticas sociais. As políticas sociais desenvolvidas no Brasil não somente são, por vezes, ineficazes do ponto de vista do estreitamento da marginalidade, como não garantem a socialização indiscriminada de bens e serviços públicos e a concretização da inter-relação entre direitos e autonomia.

De qualquer modo, ainda que definidos alguns pressupostos metodológicos e indicado, a partir daí, um complexo processo de avaliação das gestões locais<sup>15</sup>, as dificuldades apresentadas neste capítulo justificaram o adiamento da proposta de implantação imediata de um Selo e mesmo de um Prêmio Gestão em Direitos Humanos, que a equipe já havia definido como o melhor formato de reconhecimento do êxito de uma administração. Grosso modo, tal Prêmio deveria ser dividido em duas etapas ao longo dos quatro anos de mandato: a primeira delas caracterizada pela avaliação exclusiva do planejamento de governo e a verificação do modo pelo qual a política de direitos humanos era nele explicitada (o resultado desta etapa consistiria na doação de um montante de recursos cuja aplicação estaria condicionada à execução das ações previstas no plano); e a segunda destinada à avaliação dos resultados e impactos das ações anteriormente planejadas (nesta segunda etapa os municípios receberiam por prêmio o uso de uma marca para a gestão).

A necessidade, contudo, de construção de uma ambiência para implantação dessa premiação e aperfeiçoamento da metodologia a ela associada resultaram na criação de outro projeto cujo objetivo principal passou a ser o de estimular a adesão continuada dos municípios a um processo de construção coletiva do debate em torno de “modelos” de gestão capazes de imprimir a marca dos direitos humanos às administrações municipais.

O novo projeto, caracterizado pela criação de uma rede intermunicipal de comunicação sobre a temática e pela realização de uma série de oficinas de trabalho e capacitação, pretendia assumir função instigadora e pedagógica. Iniciava-se, assim, uma nova fase do processo de trabalho, orientada por um novo objetivo, de que trata o próximo capítulo.

---

<sup>15</sup> Foram construídos formulários preliminares a serem preenchidos pelos gestores locais e definidos critérios de agrupamento e avaliação das gestões.

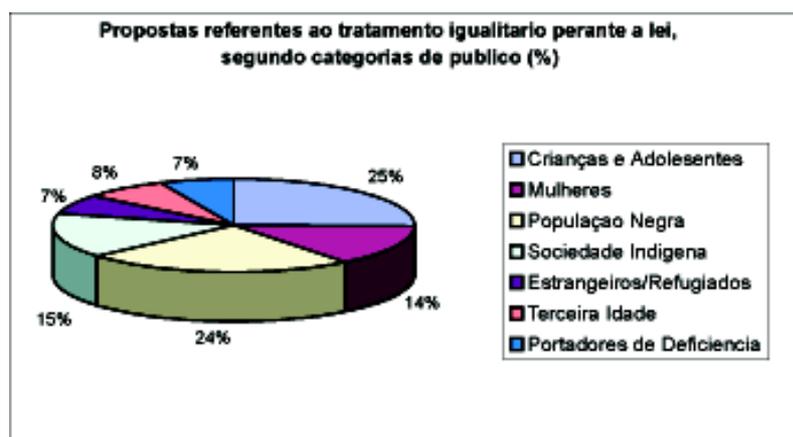
## Anexo Capítulo 1

### **PNDH I**

O PNDH I dedica-se exclusivamente ao tratamento dos direitos civis e políticos e está estruturado em quatro capítulos que propõem: (1) a proteção e promoção dos direitos humanos, em geral; (2) a proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei; (3) a instituição das bases para a formação de uma cultura de direitos humanos; e (4) a realização de ações que garantam tanto a continuidade de adesão do país a sistemas de proteção internacionais quanto à aplicabilidade das normas internas instituídas.

O gráfico abaixo demonstra, em linhas gerais, as prioridades estabelecidas no plano com relação aos públicos a serem atendidos. As propostas categorizadas por tais públicos somavam aproximadamente 44% do total (91 ações).

Gráfico 2



## PNDH II

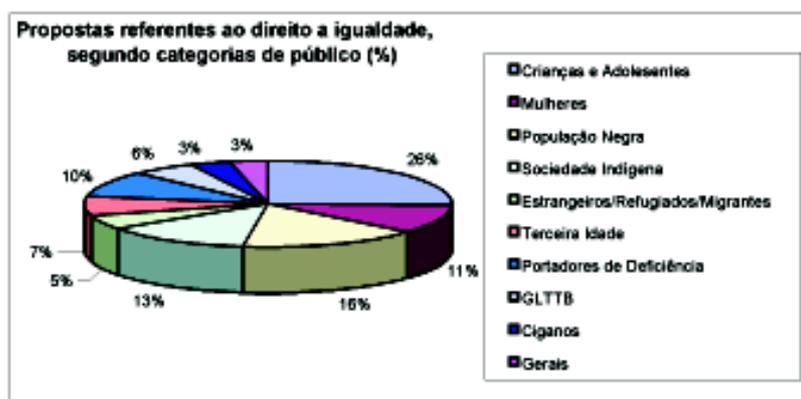
### Eixos das Ações referentes aos DHESC

DHESC	Eixos das ações propostas
Educação	Normatização da educação infantil e especial Democratização da gestão escolar; melhoria da qualidade do ensino e valorização do magistério Redução da evasão escolar e do índice de analfabetismo Produção de censos educacionais Ampliação da autonomia das universidades Garantia de acesso ao ensino superior, considerada a diversidade racial e cultural brasileira.
Saúde, Assistência e Previdência Social	Fortalecimento e democratização do SUS; desburocratização e democratização do INSS Expansão e consolidação do Programa Saúde da Família - PSF Aperfeiçoamento do atendimento a públicos específicos - mulher, criança, indígenas, detentos, profissionais do sexo, dependentes químicos, portadores de doença mental, portadores de HIV/AIDS. Instituição de Programa de Humanização do Parto e consideração do aborto como tema de saúde pública Desenvolvimento de programas educativos

DHESC	Eixos das ações propostas
Trabalho	<p>Desenvolvimento de políticas de primeiro emprego, de acesso ao crédito, de qualificação profissional e de programas de economia solidária</p> <p>Monitoramento da implantação de cooperativas</p> <p>Combate à discriminação no emprego e na profissão</p> <p>Fiscalização das condições de trabalho das empregadas domésticas e dos direitos dos trabalhadores rurais</p> <p>Garantia de acesso à terra</p> <p>Eradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado</p> <p>Reaparelhamento dos sistemas prisionais para assegurar trabalho aos detentos</p>
Moradia	<p>Promoção de moradias adequadas e realocação de pessoas removidas</p> <p>Difusão do Estatuto da Cidade</p> <p>Promoção da igualdade de acesso ao crédito; apoio à regulamentação do Programa de Habitação de Interesse Social</p> <p>Criação de Juizados especiais para julgamento de ações relativas ao direito à moradia</p> <p>Democratização da gestão de programas de habitação popular</p>
Meio Ambiente	<p>Divulgação da concepção de que um meio ambiente saudável consiste em um direito humano</p> <p>Vinculação do desenvolvimento à sustentabilidade ecológica</p> <p>Fortalecimento de órgãos de fiscalização ambiental, incluindo conselhos</p> <p>Introdução da educação ambiental no ensino formal; capacitação de agentes de cidadania</p> <p>Combate à biopirataria</p>
Alimentação	<p>Estímulo ao aleitamento materno</p> <p>Ampliação de programas para gestantes e nutrízes em risco nutricional</p> <p>Criação de programas de segurança alimentar e de um Conselho Nacional do Direito à Alimentação</p> <p>Realização de campanhas educativas</p> <p>Redução da carga tributária sobre produtos essenciais</p> <p>Realização de pesquisas sobre ganhos de produção e transgênicos</p>
Cultura Lazer	<p>e Fomento às manifestações populares e consolidação de identidades locais</p> <p>Proteção e preservação do patrimônio cultural; criação de novos equipamentos;</p> <p>Incentivo às atividades esportivas</p>

Propostas por público (representando 34% do total)

Gráfico 3



## PROGRAMAS ESTADUAIS

### Temáticas Contempladas

Temáticas	RN	PE	SP	MT	RJ	MG
Acesso à justiça, luta contra a impunidade, Segurança do cidadão	X	X	X	X	X	Seg.pública e defesa da pessoa humana
Sistema prisional	X	X	X	X	X	
Promoção da cidadania	X	X	X		X	X
Direito ao desenvolvimento	X		X	X		
Emprego e renda/trabalho	X	X	X	X	X	X
Política agrária e fundiária	X	X	X	X	Acesso à terra	X
Educação	X	X	X	X	X	
Educação para os direitos humanos	X	X	X	X	X	X
Comunicação	X	X	X	X		
Saúde	X	X	X	X	mental dep. química HIV, ostom.	X
Consumo	X		X	X		X
Política de assistência social						X
Meio ambiente	X	X	X	X	X	X
Habituação/Moradia		X	X	X	X	X
Transporte			X	X	X	
Cultura e ciência			X	X		X
Ações Inter. - proteção/promoção DH		X				

### 3.2 Públicos contemplados

Grupos sociais	RN	PE	SP	MT	RJ	MG
Crianças e adolescentes	X	X	X	X	X	X
Mulheres	X	X	X	X	X	Gênero
População negra	X	X	X	X	Afrodesc.	X
Terceira Idade	X	X		Tratada no item estrangeiros e refugiados	X	X
Portadores de deficiência	X	X	X	X	X	X
Homossexuais e transexuais	X	X	X	X	+ gays, lésbicas, travestis, bissexuais	X
Sociedade ou povos indígenas		X	X	Tratado no item pop. negra	X	X
Est., refugiados e migrantes			X	X	X	X
Ciganos					X	

**Obs:** Na maioria dos Programas estaduais, os públicos se encontram agrupados nas categorias relacionadas no quadro acima; no entanto, em Minas Gerais apresentam-se outras categorias de público que não aparecem no quadro, tais como: prostitutas, portadores de HIV, portadores de sofrimento mental, usuários de drogas, preso-recuperando.



## Capítulo 2

### *Subsídios para o Planejamento de Políticas de Direitos Humanos*

Nos tempos atuais, em que a globalização econômica dita os rumos da história, os governos e a sociedade civil têm se deparado com novos desafios no enfrentamento dos problemas que afetam o bem-estar da população, como por exemplo, a exigência de se pensar políticas que ao mesmo tempo contribuam para um desenvolvimento econômico sustentável e socialmente justo e resultem em um efetivo respeito aos direitos da pessoa humana.

Soma-se a este cenário a pressão dos movimentos sociais pela focalização no atendimento aos chamados grupos vulneráveis (crianças, adolescentes, mulheres, idosos, portadores de necessidades especiais, entre outros), posto que historicamente, principalmente no caso brasileiro, são os que mais sofrem com as violações dos direitos humanos decorrentes dos ajustes econômicos e conflitos políticos.

Este capítulo visa apresentar mais uma experiência - o projeto *O Papel do Município na Garantia dos Direitos Humanos* - empenhada em equacionar tais desafios no sentido de qualificar o desempenho dos governos municipais na produção e gestão de políticas sob a perspectiva dos direitos humanos. Não se pretende aqui apresentar nenhuma fórmula única a ser adotada como descrições de manuais que se colocam como verdades absolutas. Parte-se do pressuposto que a relação entre direitos humanos e políticas públicas vai se produzir de modo distinto em cada localidade, pois seu povo é diferenciado, suas questões políticas são complexas, como também as condições sociais e econômicas. E o estágio de desenvolvimento destas mesmas condições vai influenciar os caminhos pelos quais se conformarão os processos de compreensão e efetivação dos direitos humanos. Por fim, pretende-se também contribuir para o avanço dos debates e das práticas direcionadas para a garantia e a promoção dos direitos humanos no Brasil, notadamente para todos aqueles que interagem junto ao poder público para a formulação e gestão de políticas públicas.

Assim, o presente capítulo divide-se em duas partes onde trataremos: (1) a natureza do projeto, com destaque para os pressupostos que nortearam o desenho de sua metodologia; considerações sobre o público mobilizado no âmbito do projeto - na medida em que todo o material produzido na atividade de capacitação e matéria-prima da análise a serem apresentadas é intrínseco aos protagonistas da experiência - e as dificuldades de caráter metodológico encontradas no planejamento da capacitação; (2) os achados do projeto, em especial o que foi produzido nas oficinas de capacitação, principal estratégia ativada para discussão da temática junto aos gestores municipais.

### **O Projeto “O Papel do Município na Garantia dos Direitos Humanos” - natureza e pressupostos**

O projeto, também denominado *Município e Direitos Humanos*, surge como desdobramento da iniciativa *Selo Gestão Municipal em Direitos Humanos*, que entre outras conclusões identificou que uma das razões da inexistência de gestões públicas municipais pautadas sob a perspectiva dos direitos humanos era o distanciamento dos gestores públicos dos processos de discussão e construção das ações de garantia e promoção dos direitos humanos<sup>1</sup>, havendo assim a necessidade de envolvê-los no debate e criar uma ambiência para reflexão sobre os modelos de gestão capazes de sustentar as especificidades de tais políticas.

Na tentativa de superar tais impasses, foram pensadas ações de sensibilização, mobilização e capacitação que buscavam: (a) fomentar junto aos municípios brasileiros o debate a respeito dos direitos humanos nas políticas públicas; (b) proporcionar a aquisição de conhecimentos de forma que a emergência e os processos de construção desses instrumentos estejam inseridos nas realidades locais; (c) fortalecer a intervenção dos grupos locais com vistas à consolidação de uma política pública municipal de direitos humanos por meio da elaboração de propostas articuladas ao debate de uma política nacional de direitos.

---

<sup>1</sup> Considerando-se que este tema tem sido encaminhado muito mais pela sociedade civil do que pelos governos.

Entre as estratégias de sensibilização e mobilização destaca-se a realização do *I Seminário Nacional Gestão Municipal e Direitos Humanos*<sup>2</sup>, primeira grande atividade do projeto, que buscou: (a) divulgar a proposta entre os gestores públicos das esferas municipais, estaduais e federal; (b) construir as parcerias necessárias para a continuidade da proposta; (c) aproximar atores fundamentais no campo dos direitos humanos e (d) iniciar o debate sobre o papel do município como proponente de políticas de direitos humanos<sup>3</sup>.

Além da importância do envolvimento dos gestores públicos - prefeitos, secretários, técnicos e conselheiros de políticas setoriais e temáticas<sup>4</sup> -, partia-se do pressuposto de que qualquer que fosse o conteúdo das demandas por direitos era imprescindível o planejamento das ações voltadas para a sua garantia e promoção, pois de nada adianta o movimento da sociedade civil se o gestor público não estiver sensível ao tema, mas acima de tudo capacitado para incorporá-lo às ações públicas.

As Oficinas de Capacitação para o Planejamento em Direitos Humanos surgem, neste contexto, como a principal estratégia por meio da qual a temática direitos humanos seria não apenas difundida, mas também articulada aos processos de planejamento de políticas públicas locais, numa tentativa de dar conta de dois desafios neste campo: organizar e qualificar as demandas e transformá-las em ações

---

<sup>2</sup> Realizado em novembro de 2003, contou com o apoio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PGR) e do Movimento Nacional de Direitos Humanos e de prefeitos e vereadores que discorreram sobre o tema ou apresentaram experiências de desenvolvimento de políticas sob a perspectiva dos direitos humanos.

<sup>3</sup> Utilizou-se também como ferramenta para a mobilização dos governos locais e da sociedade civil para o tema o *site* Municípios na Garantia dos Direitos Humanos. O *site* é estruturado com a Rede Gestão Municipal em Direitos Humanos que congrega o Fórum Assessoria em Direitos Humanos e o Observatório Gestão Municipal e Direitos Humanos, onde hoje se podem encontrar dados socioeconômicos e de gestão sobre os municípios que compõem as regiões metropolitanas de Recife, Rio de Janeiro, Curitiba, Goiânia e Belém.

<sup>4</sup> Considerou-se os representantes dos conselhos gestores de políticas setoriais (saúde, assistência social crianças e adolescentes) e dos conselhos temáticos (mulher, negros) como fundamentais neste processo tendo em vista o seu papel na produção das respectivas políticas.

estruturadas e exeqüíveis. Desta forma, aliou-se ao conteúdo proposto a experiência de 52 anos do IBAM no campo da gestão pública local.

Num segundo momento buscou-se um método de planejamento que contemplasse: (a) a especificidade temática; (b) questões de ordem prática que o gestor municipal encontra quando busca materializar e efetivar uma política de direitos humanos no seu município e (c) a heterogeneidade da demanda que caracteriza o público que em geral influencia a produção das políticas voltadas para os direitos humanos.

Definiu-se que o planejamento estratégico, elaborado e sistematizado por Carlos Matus seria a ferramenta mais adequada para tratar de direitos humanos e gestão local. Teoricamente contraposto ao planejamento tradicionalmente realizado no Brasil<sup>5</sup> - considerado extremamente técnico (neutro) e fundado na premissa de que as interferências sobre ele seriam, em sua maior parte, previsíveis e controláveis - o planejamento estratégico começa a ganhar força no país em meados da década de 1990 e início desse novo milênio. Entre os aspectos mais importantes que o caracterizam, destacam-se: seu caráter eminentemente político - portanto não tecnicista; sua preocupação com a exeqüibilidade daquilo que se planeja - um planejamento colado à realidade e adequado à governabilidade de cada ator que planeja; e seu potencial estratégico - adquirido em virtude da aceitação do pressuposto de que diferentes atores planejam, com diferentes objetivos, mas tendo em vista o mesmo objeto.

Essa natureza de planejamento é extremamente apropriada à gestão pública. Primeiro, porque apresenta ferramentas adequadas ao fato de que gestores públicos têm por função resolver problemas complexos e mal estruturados (não previsíveis). Segundo, porque possibilita o acompanhamento de todo o processo de consecução da política pública (de seu início ao fim), já que seu caráter não tecnicista permite que o ato de planejar não se encerre no momento de definição de ações. Planejar, nesta perspectiva, não é um fim em si mesmo, mas um processo contínuo de trabalho e de reflexão. E, terceiro, porque facilita a inclusão da sociedade civil na tarefa de planejar - o planejamento estratégico não requer consenso prévio e pode ser

---

<sup>5</sup> Aqui nos referimos aos planejamentos puramente normativos.

considerado positivamente conflitual. Em outras palavras, parte-se, neste tipo de planeamento, da premissa de que olhares distintos sobre uma mesma realidade produzem análises também diferenciadas e legítimas sobre a própria. Rejeita-se, por exemplo, a própria categoria “diagnóstico”, que tem um caráter estático e pretende a tradução de uma espécie de “verdade”, e introduz-se o termo “explicação situacional”, de modo a garantir a exposição e o tratamento do conflito, fundamental ao exercício de democratização.

A opção por difundir esse tipo de planeamento junto aos gestores municipais contou ainda com outra importante razão. Planejar especificamente uma política de direitos humanos, de modo que tal política seja consistente e efetiva, implica extinguir, tanto quanto possível, qualquer política que se reproduza unicamente por ter sido estereotipada ou considerada convencional para o tratamento da temática. Apenas assim haverá espaço para que “novas” políticas, desde que ajustadas a uma determinada realidade, sejam percebidas e internalizadas como políticas garantidoras ou promotoras de direitos.

Não se pretendia apresentar uma resposta única ou modelos para a elaboração de uma política de direitos humanos em nível local, mas se procurou nas Oficinas responder a questões de ordem prática quando se planeja qualquer política que podem ser resumidas nos seguintes pontos:

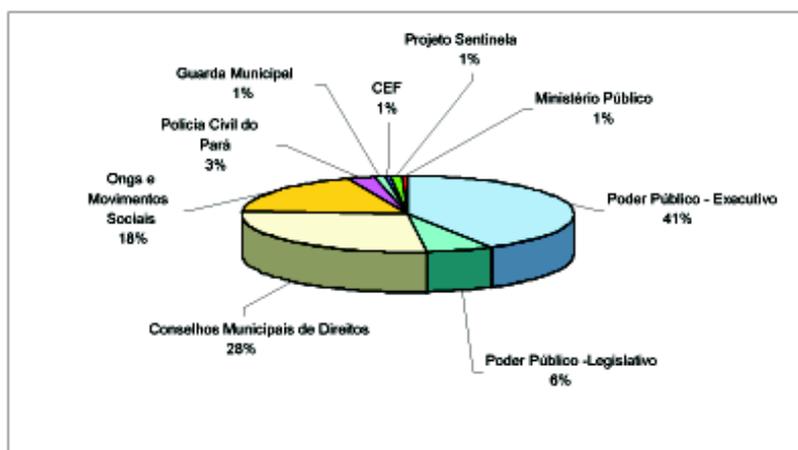
- ❑ Como transformamos na prática os direitos assegurados nos Tratados, Convenções e Pactos Internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro, em direitos efetivos para a população dos nossos municípios?
- ❑ Qual o conteúdo específico de uma política (local) de direitos humanos?
- ❑ Qual o lugar de uma política de direitos humanos no conjunto das demais políticas públicas locais?
- ❑ Que ações o Município pode desenvolver de modo a possibilitar a equidade no tratamento entre os diversos grupos sociais em razão de sua diversidade sexual, racial, étnica, entre outras, e que ao mesmo tempo fomentem a ampliação e a consolidação de espaços democráticos que permitam a participação da população e implementação das políticas públicas?

## Considerações sobre o Público Participante das Oficinas

Nos meses de abril a maio de 2004 a equipe percorreu cinco Regiões Metropolitanas previamente selecionadas - Rio de Janeiro, Curitiba, Recife, Goiânia e Belém<sup>6</sup> - para então realizar as Oficinas de Capacitação para o Planejamento em Direitos Humanos. Participaram dos três dias de trabalho 180 pessoas (80% de mulheres), entre gestores municipais (prefeitos e secretários de governo), vereadores, técnicos de secretarias municipais, membros de Conselhos de Direitos e representantes da sociedade civil de 32 municípios dessas regiões.

Além de um público eminentemente feminino, algumas outras características merecem destaque por terem se traduzido em desafios para a construção da metodologia que se pretendia utilizar. Evidenciar tais peculiaridades também explica grande parte do conteúdo abstraído das Oficinas de Capacitação para o Planejamento em Direitos Humanos.

Um primeiro destaque que se pode fazer é em relação ao tipo de representação presente nas Oficinas que pode ser demonstrado nos gráficos seguintes.



<sup>6</sup> Posição geográfica, existência de região metropolitana, indicadores de exclusão social, violência e existência de instrumentos político normativos de direitos humanos foram os critérios norteadores para a seleção das Regiões Metropolitanas de Recife, Goiânia, Curitiba, Belém e Rio de Janeiro.

RM	Mun. RM	% Mun. presentes	% poder executivo	% poder legislativo	% sociedade civil	% mulheres presentes
Recife	14	64,2	36	6	49 (*)	82
Goiânia	11	45,4	71	0	29 (**)	95
Curitiba	25	40	26	19	55 (***)	70
Belém	5	100	30	8	46 (#)	69
Rio de Janeiro	20	20	20	0	75 (##)	75

(\*) 43% de Conselhos Municipais; (\*\*) 5% de Conselhos Municipais; (\*\*\*) 48% de Conselhos Municipais;  
 (#) 29% de Conselhos Municipais; (##) 40% Conselhos Municipais

Dos segmentos representados, aproximadamente 47% dos participantes das oficinas eram funcionários dos poderes executivo e legislativo de diferentes municípios, e assumiam, portanto, a função de representar o corpo de gestores públicos municipais. Se considerados os integrantes de Conselhos como parte de um grupo responsável por formular as políticas públicas, pode-se dizer ainda que esse percentual de representação de gestores sobe para 75%<sup>7</sup>.

A primeira consideração que se pode fazer em relação ao público presente nas Oficinas é que apesar de alto o percentual de representantes da gestão municipal nas oficinas, deve-se levar em consideração para análise de seus resultados o fato de que tais representantes, embora bastante inseridos na discussão dos direitos humanos, caracterizavam-se, em geral, por uma grande distância com relação aos centros decisórios do governo. Em outras palavras, esse afastamento pode ser traduzido como uma distância também com relação ao próprio processo de planejamento político, o que incitava os participantes, muito frequentemente, a perguntar sobre o que faziam ou poderiam fazer em uma oficina que se caracterizava

<sup>7</sup> Representantes de conselhos municipais (criança e adolescente, mulheres, portadores de deficiência, direitos humanos, assistência social) de organizações não governamentais ou movimentos sociais tiveram participação considerável nas oficinas - 28% e 18%, respectivamente. O grande interesse dos Conselhos de Direitos, em especial os de mulheres, negros e crianças e adolescentes, deve-se em parte ao fato de terem sido estes, os principais instrumentos que alavancaram o processo de afirmação de direitos de grupos.

por mesclar questões conceituais a instrumentos de construção de planos aos quais, na realidade, não tinham qualquer acesso ou sobre os quais não tinham qualquer poder de intervenção.

Este fato pode indicar o quanto ainda é preciso que se avance na discussão sobre os direitos humanos na esfera do Estado e em seus diferentes níveis de governo.

Tal fato cumpriu, no entanto, importante papel na análise do lugar ocupado por uma política de direitos humanos no interior dos órgãos municipais e nos leva a uma segunda consideração: a discussão sobre direitos humanos no Município ainda decorre da trajetória pessoal dos gestores públicos.

As preocupações com a produção de uma política desta natureza são ainda tímidas no Município, e vem sendo sistematizadas, em geral, ou individualmente, em virtude da trajetória e da sensibilização para o tema de alguns dos funcionários públicos, ou por dentro do programa da própria gestão, mas quase sempre sem a associação de uma estrutura ou arranjo político capaz de representar, formalmente, a necessidade desta sistematização, articulando-se muito pouco ou quase nada com as demais políticas desenvolvidas pela administração.

Sem estarem vinculados a secretarias ou a coordenadorias específicas de direitos humanos e/ou diante da inexistência formal de arquiteturas e arranjos que transversalizassem a discussão e as resoluções sobre o tema, dando a ele um lugar no governo, os interlocutores municipais presentes perdiam legitimidade institucional ou, em outras palavras, a capacidade de falar em nome de algo: de uma estrutura, de uma política, ou de um processo.

Em resumo, pode-se dizer que consistiu desafio suplementar fazer uma oficina, cuja natureza já foi explicitada, para participantes caracterizados por pouca incidência sobre a formulação e planejamento da política pública em geral. Em primeiro lugar, fez-se urgente sensibilizá-los para o fato de que a própria participação na oficina podia conferir-lhes instrumentos e informações de grande valia para a tentativa de mudança dos cenários municipais. Em segundo, fez-se necessário trabalhar para que oficina de fato fizesse daqueles participantes agentes multiplicadores não apenas de uma concepção de direitos humanos, mas da importância de se planejar uma política dessa natureza.

## Desafios de Caráter Metodológico

A elaboração da metodologia das oficinas de capacitação para o Planejamento em Direitos Humanos implicou a superação de outros desafios de caráter metodológico. O primeiro deles dizia respeito ao fato de que as oficinas destinavam-se a gestores públicos de diversos municípios, de diferentes regiões metropolitanas brasileiras, representantes dos poderes executivo e legislativo municipal, bem como da sociedade civil.

Desse modo, além do desafio de sensibilização de um ator específico (os governos municipais), cujo nível de envolvimento com a temática, embora crescente no Brasil, não tem ainda permitido a institucionalização de políticas municipais que tenham por foco os direitos humanos, havia o desafio de sensibilizá-los para a necessidade de planejamento dessa política e, mais importante, para um planejamento das ações que retratasse as especificidades locais.

Trata-se, com se vê, de três propósitos de difícil execução, em princípio pelo fato de que o público-alvo das oficinas reunia representações com interesses e graus de participação diferenciados sobre o processo de planejamento; em seguida pela heterogeneidade das capacidades de governo e governabilidade e para a produção da política pública específica; e, finalmente, pela dificuldade de operacionalização de uma proposta de trabalho que apesar de reunir municípios distintos pretendia exercitar a relação indissociável e dinâmica entre planejamento e realidade local.

Ao assumir, como pressuposto metodológico, a idéia de que o conteúdo de uma política prioritária de direitos humanos é (e deveria ser) variável, em função do “lugar” de onde se fala, a equipe considerou que sensibilizar os gestores municipais para a temática implicava, primeiramente, contribuir para a definição desse mesmo conteúdo.

A fidelidade a esse pressuposto apontava que, independentemente das técnicas a serem empregadas, o método deveria permitir que cada um dos municípios presentes pudesse conceituar uma política de direitos e indicar os principais obstáculos à produção, bem como as soluções pertinentes à superação dos mesmos. Mas a realização de uma oficina por região metropolitana, e não por município, conforme já mencionado, tornava o desafio ainda maior. Uma das

dificuldades passou a ser identificar o nível da reflexão em relação às distintas escalas de abordagem e manter fidelidade aos propósitos de instrumentalizar especificamente as administrações municipais para a construção de suas políticas de direitos.

As oficinas de capacitação para o planejamento em direitos humanos consistiram, portanto, e de modo geral, em um grande exercício/simulação de planejamento estratégico, sendo este o ponto de partida para a discussão do referencial teórico dos direitos humanos e deste tipo de planejamento, bem como de questões pertinentes à sua operacionalização. Neste particular, destaca-se a dificuldade encontrada para hierarquização de problemas e políticas, tão complementares e indispensáveis à garantia de melhores condições de vida e de isonomia entre os vários sujeitos de direitos.

Este elenco de dificuldades apontadas é bastante natural em se falando do nexos entre direitos humanos e políticas públicas, tema ainda rudimentar no campo da administração pública e consiste numa das etapas do processo histórico de construção dos direitos humanos. Como comentado anteriormente, todas estas considerações serviram para introduzir o leitor na análise das discussões sistematizadas na segunda parte deste capítulo.

### **Os Resultados da Experiência das Oficinas de Capacitação para o Planejamento em Direitos Humanos**

A troca de experiências entre municípios distintos e a constatação de que representantes de um mesmo lugar elegiam problemas prioritários diferentes permitiram que a discussão fosse enriquecida e que se exercitasse tanto a tarefa de construção de planejamentos democráticos (que requerem, por si só, hierarquização de problemas teoricamente não hierarquizáveis e junção de diferentes pontos de vista), quanto a de ampliação dos espaços de acordo.

Uma das atividades previstas nas oficinas de capacitação consistia na identificação, por parte dos munícipes presentes, de um problema prioritário, cuja não resolução tinha incidência direta sobre o exercício pleno de direitos humanos e de cidadania. Se analisados os resultados dessa atividade nas cinco regiões metropolitanas, destacam-se algumas questões interessantes, referentes não apenas a uma determinada ordem de prioridades relacionadas aos direitos

humanos - por região - mas ao próprio conteúdo específico de uma política de direitos humanos, e à própria subjetividade associada ao termo em questão.

#### Sobre problemas prioritários levantados nos municípios

Falta garantir os direitos básicos/políticas setoriais tradicionais e universais	46%
Falta garantir políticas de inclusão de segmentos específicos	15%
Falta garantir integração entre as políticas, comprometimento do executivo e ampliação dos mecanismos de participação	13%
Falta garantir educação em direitos humanos	11%
Faltam instrumentos específicos de direitos humanos	6%
Outros (falta apoiar a família e distribuir renda)	9%

Foram muitos os problemas levantados e categorizados nas plenárias. Todos guardavam relação entre si, embora também estivessem balizados, indiscutivelmente, pelas especificidades locais. Por exemplo: o baixo comprometimento da administração local com a incorporação de valores e princípios inerentes aos conteúdos dos direitos humanos e também a inexistência de forças locais que impulsionam o processo de garantia e promoção de direitos por via de políticas públicas. O próprio perfil e a trajetória dos participantes da oficina, que fazia emergir a diversidade de necessidades dos grupos ali representados, direcionavam a discussão para que se delimitasse um campo específico das políticas de direitos humanos, ao mesmo tempo universalizante e focalizado na afirmação de direitos de grupos vulneráveis. Contudo, as questões levantadas centravam-se mais na necessidade de universalização de direitos sociais, tais como educação, saúde, trabalho e renda, sem os quais não seria possível avançar para a realização dos demais direitos humanos.

Em resumo, se a atividade de identificação de problemas ou obstáculos à garantia dos direitos humanos cumpre o papel de desvelar prioridades municipais com relação à temática, pode-se realçar, apesar das referências constantes aos instrumentos de DH, a necessidade de se garantir informação e educação sobre esses

mesmos direitos, e mencionou-se também a necessidade de ampliar a participação na gestão pública.

Finalmente, foi sublinhado que os direitos econômicos e sociais foram definidos como àqueles a que se devia, atualmente, garantir maior atenção em escala municipal. Este último parece estar em acordo com a proposta de que os direitos humanos devem consistir não em política específica, mas em um eixo formulador de qualquer política pública. Ademais, o fato também se adequa à suposição inspiradora do próprio 2º PNDH - a de que há, no Brasil, avanços constatados no que concerne à promoção e garantia dos direitos civis e políticos (direitos de 1ª geração) e de que é chegado o momento, portanto, de (re)valorização dos DHESCs no intuito de garantir a efetividade prática da princípio "indivisibilidade de direitos".

Se levada em consideração a competência dos municípios brasileiros, a priorização dos DHESCs ganha ainda sentido maior, uma vez que consistem na maior parcela da pauta das políticas públicas locais, exigindo para sua proteção e garantia a ação positiva do Estado.

Esta ordem de prioridades levantadas pelos municípios nos faz perceber que, de um modo geral, as propostas revelam uma certa sintonia com alguns princípios em voga nos debates atuais sobre direitos humanos.

- ❑ reconhece-se que desenvolver políticas públicas em direitos humanos implica concebê-las como indissociáveis e complementares, pois por um lado direitos humanos são a base de todas as políticas e por outro, direitos humanos exigem políticas públicas específicas, no sentido de que devem ser desenvolvidas políticas públicas focais de direitos humanos;
- ❑ direitos humanos exigem o comprometimento dos executivos locais para sua efetivação;
- ❑ respeito à indivisibilidade e indissociabilidade dos direitos humanos se expressa em políticas marcadas pela integração e intersetorialidade e pela participação popular nos seus processos de gestação e gerenciamento;
- ❑ direitos humanos são transmissíveis pela educação e pela cultura, embora haja necessidade de maior institucionalização pela via formal da norma jurídica.

Este esquema tem sido difundido por diversos teóricos no assunto no mundo inteiro e consistem em importantes dicas para os governos municipais interessados em transitar por este novo desafio. Resta ao Município antecipar-se nesta discussão comportando-se de maneira propositiva em relação às demandas da sociedade civil e não apenas reativa quando provocado.

Por fim, cabe citar as ações de desdobramento levantadas pelos Municípios para dar continuidade ao processo iniciado nas Oficinas, ainda que na fase de monitoramento poucas tenham sido efetivadas<sup>8</sup>. Do mesmo modo, as propostas de desdobramento das Oficinas correspondem às estratégias difundidas pelos organismos internacionais e pelos governos, para a plena realização dos direitos humanos. Dicas de como criar conselhos e comissões de direitos humanos podem ser encontradas estas na chamada “literatura de cordel” dos direitos humanos, que se baseia na interpretação do que os documentos internacionais predizem, como por exemplo, o Plano de Ação de Viena e os Princípios de Paris, ou mesmo nas experiências desenvolvidas no processo de democratização do Estado que deram certo, tais como educação alternativa, criação de conselhos comunitários, Agenda 21 e metodologias de desenvolvimento local e sustentável.

Os resultados desse processo, mesmo que extremamente ricos e promissores, apontam a dificuldade, ainda veemente, de sensibilização para os direitos humanos dos gestores tomadores de decisão, dificuldade que se soma à tarefa de também levar a temática a estruturas administrativas e organizacionais tão segmentadas quanto a dos nossos municípios. Realça-se, neste sentido, a importância de associar o trabalho de sensibilização dos gestores à qualificação do corpo técnico de prefeituras, câmaras e conselhos (trabalho iniciado com a realização das oficinas) de modo mais sistemático e com metodologia mais específica.

É importante mencionar, a despeito das considerações feitas acerca do perfil do público-alvo e sobre as dificuldades metodológicas, que não houve um município sequer que não tenha apontado a oficina, e particularmente o uso do planejamento estratégico situacional, como

---

<sup>8</sup> Ver anexo deste capítulo.

algo inédito para a construção de políticas de direitos humanos, não havendo ainda participante que não tenha lamentado a presença de gestores de fato. Isto indica o acerto da metodologia e o alcance do resultado de sensibilização, bem como a formação dos diferentes atores presentes nos eventos. A constituição de um fórum para discussão objetiva, e não apenas teórica, sobre a produção planejada de uma política de direitos humanos e suas implicações é de fato algo inovador para os municípios, se consideradas a natureza e a direção dos muitos esforços que vêm sendo empreendidos nos últimos anos no Brasil.

## Anexo Capítulo 2

### *Natureza das ações propostas*

<b>Estruturas e Arranjos institucionais</b>	<b>Específico</b>	<b>Geral</b>
Criar conselhos de DH	3%	18%
Criar núcleo governamental de estudos sobre DH e instrumentos de gestão adequados à produção da política	3%	
Criar núcleos setoriais de DH	4%	
Criar coordenadoria/secretaria de DH	3%	
Criar outros conselhos temáticos (idoso, deficiente )	3%	
Criar Comissão na Câmara	1%	
Criar instrumentos de gestão em DH	1%	

<b>Sensibilização e Articulação</b>	<b>Específico</b>	<b>Geral</b>
Sensibilizar o gestor para a temática	3%	8%
Sensibilizar a sociedade	1%	
Articular/mobilizar diferentes atores em torno da temática	4%	

<b>Produção e divulgação de informação</b>	<b>Específico</b>	<b>Geral</b>
Divulgar e debater questões relacionadas aos DH (seminários, palestras, fóruns, reuniões, audiências públicas etc.)	28%	43%
Realizar pesquisa sobre DH (dados municipais, conselhos existentes, ONGs que trabalham com DH, temas específicos)	12%	
Realizar conferência municipal de DH	3%	

<b>Capacitação</b>	<b>Específico</b>	<b>Geral</b>
Capacitar em DH (prefeitos, secretários e outros)	9%	11%
Capacitar para o planejamento da política de DH	1%	
Capacitar sobre o ECA	1%	

***Natureza das ações propostas (cont.)***

<b>Planejamento</b>	<b>Específico</b>	<b>Geral</b>
Planejar a política de DH	1%	3%
Planejar a política de dependência química	1%	
Planejar as ações do CMA5 e do CMDCA	1%	

<b>Elaborar Relatório</b>	<b>Específico</b>	<b>Geral</b>
Elaborar relatório da oficina para repasse das informações	10%	10%

<b>Outros</b>	<b>Específico</b>	<b>Geral</b>
Implantar creches, realizar programas para juventude e terceira idade, garantir maior desempenho dos conselhos	7%	7%

## **Capítulo 3**

### *(Re)modelagem Institucional - um caminho para a garantia de direitos?*

#### **A institucionalização dos Direitos Humanos no Brasil - caminhos e riscos**

A intensificação do debate, no Brasil, a respeito do papel do Estado na promoção e garantia dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, entre outros, vem trazendo novamente à cena algumas discussões sobre as competências particulares da União, dos estados e municípios, bem como sobre os modelos organizacionais capazes de sustentar, de forma qualificada, a produção e o desenvolvimento de uma política de direitos humanos - tema específico deste capítulo.

Em meio ao debate sobre suas responsabilidades exclusivas e cumulativas, governos de diferentes instâncias (sem considerar as iniciativas da sociedade civil) passaram a empreender esforços em direção à criação de ambiências, estruturas e arranjos institucionais supostamente facilitadores da reflexão e da ação em torno da temática.

A instituição, por exemplo, em 1997<sup>1</sup>, da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), no âmbito do governo federal, consistiu em uma das primeiras iniciativas governamentais brasileiras de sinalização da importância de definição formal de um locus privilegiado de análise, proposição e execução de ações voltadas à garantia de direitos, em consonância com as próprias orientações fornecidas por tratados e pactos internacionais de direitos humanos. Os primeiro e segundo Programas Nacionais de Direitos Humanos também representaram estímulo a um possível rearranjo das administrações públicas, de modo que se pudesse conferir visibilidade e substância à temática.

---

<sup>1</sup> Após lançamento, em 1996, do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH I.

O fato é que, neste início de século XXI, a variável institucional ou, em outras palavras, a reorganização dos processos de gestão de determinada instituição ou da própria política específica de direitos humanos transformou-se em bandeira estratégica levantada em prol da afirmação e divulgação de um compromisso e de um modo particular de garantir sua concretização. Aliás, se observados os diferentes modelos de organização ou reformas administrativas no Estado desenvolvidos no Brasil - ao menos aquelas desencadeadas pela emergência de determinado tema como desafio a ser tratado pelos governos - pode-se notar que não é tão recente a valorização desse viés institucional. A criação de uma nova política no país foi quase sempre acompanhada da criação de uma nova estrutura ou arranjo administrativo. Para o desenvolvimento de uma política de educação, a criação de uma secretaria de educação; para a elaboração de uma política de desenvolvimento, a criação de uma secretaria com o mesmo fim; para garantia de execução de ações de intervenção sobre o meio ambiente, a instituição de secretarias ou estruturas específicas correlatas. Desse modo, pode-se dizer que, a despeito das inovações resultantes do movimento em defesa da desburocratização político-administrativa e do caráter inequivocamente transversal de algumas ações, a "departamentalização formal" de uma determinada política vem tradicionalmente cumprindo papel fundamental para a afirmação de sua importância e consolidação de seu processo de institucionalização.

É um cenário idêntico a esse o que atualmente se verifica quando observados os investimentos na construção de uma política de direitos humanos, nas escalas nacional, estadual e municipal. A constituição de secretarias, coordenadorias, núcleos e conselhos de direitos humanos, entre outros exemplos, vem se transformando em prática comum por parte das administrações públicas que se pretendem fazer reconhecer pela atenção concedida a esse novo paradigma, embora essa tentativa de adoção de estruturas organizacionais específicas à produção de determinada política mereça maior aprofundamento.

A despeito de sua importância sistêmica e mesmo de seu efeito simbólico, o processo de organização de uma gestão não deve preceder a reflexão e o debate a respeito da natureza e conteúdo da política cuja implementação parece requerer certas mudanças institucionais. É preciso, inicialmente, que se tenha clareza sobre as ações que se pretende empreender para que possam ser avaliadas

diferentes estratégias para sua sustentação e desenvolvimento. No que se refere à produção de uma política de direitos humanos, não é pequeno o risco de inversão desses momentos, motivo pelo qual dedica-se ao tema um capítulo dessa publicação.

Os resultados da pesquisa efetuada no âmbito do projeto de instituição do *Selo*, referido no primeiro capítulo, bem como do trabalho de observação participante desenvolvido pela equipe no interior do Projeto *O papel dos municípios na garantia dos direitos humanos* - descrito no Capítulo 2 - permitiram identificar certa ansiedade com relação à definição imediata de determinadas estruturas e arranjos institucionais governamentais em detrimento, por vezes, da própria reflexão em torno da imprecisão conceitual característica da discussão sobre direitos humanos e da dificuldade, daí decorrente, de transposição desse conceito em ação.

A título de exemplificação, vale ressaltar que como resultado de uma das atividades desenvolvidas nas oficinas de planejamento em direitos humanos foram identificadas inúmeras propostas de constituição de conselhos, núcleos setoriais, núcleos intergovernamentais, coordenadorias e secretarias de direitos humanos, entre outros arranjos e estruturas específicas. Das propostas sugeridas nas cinco oficinas, 43% faziam referência à produção e divulgação de informação a respeito do tema e 18% à remodelagem organizacional da administração pública, percentual razoavelmente alto se observados a dispersão das demais propostas indicadas<sup>2</sup> e o pequeno número de gestores que se consideravam aptos a justificar a opção pela criação de cada uma das estruturas que sugeriam.

Ademais, a própria bibliografia a que se costuma recorrer, tanto quanto os instrumentos supranacionais de normatização dos direitos humanos atualmente existentes, dedica-se à indicação de alguns passos fundamentais para a elaboração de políticas daquela natureza. Dentre eles, a criação de uma secretaria, coordenadoria ou assessoria de direitos novamente figura como sendo praticamente obrigatória, o que pode resultar na universalização de um modelo nem sempre adequado à realidade das demandas sociais locais e ao próprio arcabouço institucional previamente existente em determinada prefeitura municipal.

---

<sup>2</sup> As propostas indicadas nas oficinas estão descritas no anexo do Capítulo 2.

É possível, portanto, que se esteja diante de duas questões potencialmente comprometedoras do êxito de qualquer política e, nesse caso em específico, de uma política municipal de direitos humanos: (1) a indefinição conceitual e o esvaziamento de propostas e (2) a opção pela criação aleatória de estruturas, sem que sejam considerados seus efeitos sobre as demais políticas e o conjunto da administração, bem como sua relação com a intenção do gestor.

A indefinição conceitual, objeto da primeira questão, já foi amplamente explorada nos capítulos anteriores e, como visto, não é problema circunscrito à esfera local. Assim, este capítulo se dedicará exclusivamente a tecer algumas considerações técnicas a respeito da segunda questão. É importante notar que aqui se considerou o fato de que as propostas relativas à constituição de estruturas específicas de direitos humanos são conduzidas, em geral, por gestores, bem como por agentes da sociedade civil, nem sempre próximos da discussão técnica a respeito das implicações da adoção de determinado modelo organizacional. Contribuir para a qualificação dessa discussão, portanto, é um dos objetivos que se pretende alcançar.

Nesse sentido, colocam-se, a seguir, algumas contribuições aos gestores municipais para que melhor avaliem a necessidade e o tipo de estrutura mais adequado à produção de uma política de direitos. Dar-se-á prioridade à exposição das potencialidades e riscos inerentes à criação de uma secretaria e de uma assessoria de direitos humanos, já que são essas as estruturas funcionais invocadas, em geral, pelos gestores e estudiosos do tema a que se refere. Serão feitas ainda algumas breves considerações sobre as vantagens e desvantagens decorrentes da adoção de um modelo matricial de organização para a produção de uma política de direitos humanos. Embora não seja esta uma estrutura organizacional comum nas administrações públicas brasileiras, pode ser ela uma alternativa à definição de caminhos institucionais tradicionais.

### **Possibilidades de Arranjos Institucionais e seus Efeitos**

Em primeiro lugar, é importante novamente dizer que está preliminarmente aceita, uma vez aclaradas as dúvidas conceituais e definidos os rumos a se perseguir numa proposta de ação voltada à promoção dos direitos humanos em determinada localidade, a hipótese de que é importante a criação de uma estrutura específica

para o desenvolvimento de uma nova política ou para a introdução, na gestão, de uma nova perspectiva de condução da política pública. A aceitação desse pressuposto, no entanto, decorre, exclusivamente, da aceitação de duas outras questões já aludidas anteriormente: o comportamento institucional tradicionalmente vislumbrado na administração pública brasileira e o valor simbólico inerente à criação daquela nova estrutura.

Nesse sentido, é importante esclarecer que não se pretende a defesa irrevogável da imperatividade de criação de novos arranjos e estruturas no interior de uma prefeitura disposta a incorporar a temática dos direitos humanos. Cada município deverá identificar, a partir da realização de um diagnóstico institucional e da avaliação de seu grau de interação com aquele novo desafio, o modo mais adequado de se trabalhar para garantir que os direitos humanos assumam caráter transversal na gestão. Entre tantas outras ações que dispensam a realização de uma efetiva mudança na estrutura organizacional, pode-se pensar, por exemplo, no desenvolvimento de um núcleo de estudos setoriais ou de um fórum de discussão permanente, que conte com a participação da sociedade civil. Pode-se pensar na responsabilização de uma secretaria já existente pela condução da discussão no interior do corpo administrativo ou mesmo na contratação de uma consultoria específica quando da realização do planejamento de governo, desde que os gestores municipais monitorem o planejamento efetuado, avaliando o grau de atendimento às suas orientações e o percentual de cumprimento das metas previstas.

A adoção de uma estrutura funcional de organização, no entanto, é a mais comum nas administrações públicas municipais brasileiras, até mesmo por mimetismo em relação aos governos nacionais e estaduais. Apesar de guardar certa dificuldade para promover o inter-relacionamento entre as diferentes áreas administrativas, e, por conseqüência, para difundir uma visão global e integrada da organização, essa estrutura pode ser reconhecida como aquela que reduz custos, potencializa a produtividade e a especialização, e permite maior controle sobre as diferentes áreas de governo, já que reúne pessoas e atividades específicas em função de seu conhecimento e experiências específicas.

Por ser essa estrutura a mais encontrada nos governos municipais, que em geral se organizam em secretarias setoriais de educação,

saúde, assistência social etc., também é essa a estrutura a que frequentemente se referem os gestores locais quando da manifestação de sua intenção em institucionalizar uma política de direitos humanos. Como já mencionado, costuma-se pensar na criação de uma nova secretaria temática ou na criação de uma assessoria vinculada ao prefeito ou ao gabinete do prefeito, sem que a funcionalidade da estrutura previamente existente seja ferida. Em outras palavras, mantida a organização funcional, transita-se pela possibilidade de dois tipos de intervenção (ver organogramas 1 e 2).

A criação de uma secretaria, no entanto, está associada ao desenvolvimento das chamadas atividades-fim, que se referem à prestação direta de serviços à população, como nas áreas de saúde, educação, obras, ação social etc. Já a instituição de uma assessoria tem caráter e objetivos diferenciados. O assessoramento está relacionado ao aconselhamento, ao estudo e ao planejamento, mas não à realização de uma atividade finalística. Além disso, se avaliada a posição de ambas estruturas nos organogramas citados, percebe-se que as assessorias estão, em geral, mais próximas do centro máximo de decisão do que as secretarias setoriais. As secretarias, por sua vez, mantêm relação horizontal entre si, guardando uma mesma relação hierárquica com o gabinete do prefeito. Esse fato, por si só, já deve conduzir o gestor à análise de seus objetivos e intenções quando da escolha por uma das duas estruturas, em virtude das vantagens e desvantagens atribuídas a cada uma delas e veiculadas, por vezes, de forma inclusive desorganizada, nos debates travados atualmente a respeito do tema.

### **Secretaria ou Assessoria de Direitos Humanos<sup>3</sup>? Mitos, vantagens e desvantagens**

A decisão pela criação de uma secretaria municipal de direitos humanos vem em geral acompanhada de alguns argumentos, inicialmente de caráter geral:

---

<sup>3</sup> Tratar-se-á, neste capítulo, da criação de uma assessoria de direitos humanos por ser essa uma estrutura bastante referida pelos gestores. Ressalta-se, no entanto, que também é bastante comum, nas administrações sensíveis à temática Direitos Humanos, a criação de estruturas por segmentos sociais. Essa estrutura associa atividades de acordo com os segmentos sociais considerados prioritários pelo governo (ex. mulheres, negros, indígenas). Tem a vantagem de canalizar e adaptar as políticas às necessidades de cada grupo social, mas pode levar à duplicação de atividades e estratégias no interior da administração pública.

- ❑ acredita-se que essa estrutura tende a garantir maior *status* e visibilidade à política que lhe é correspondente, ainda que se tenha clareza de que o peso atribuído a essa estrutura não é fruto da avaliação de suas características específicas, de seu papel político ou de sua competência jurídica, mas da difusão de uma determinada cultura política nacional;
- ❑ ademais, é comum que as administrações municipais queiram montar estruturas similares às instaladas nacional e estadualmente, reproduzindo até mesmo os esquemas hierárquicos existentes nesses níveis de governo, conforme inclusive sugerido pelos pactos internacionais e programas nacionais de direitos humanos;
- ❑ a variável política associada à decisão de instituição dessa nova estrutura e de novos cargos a ele vinculados também costuma ser bastante considerada. Nesse caso, a composição de alianças partidárias, próprias do nosso sistema de representação, acaba constituindo justificativa para a direção de determinadas mudanças institucionais.

A esses argumentos somam-se ainda outros de caráter mais específico, que merecem descrição.

Em virtude daquele *status* atribuído a uma secretaria de governo, difunde-se a crença de que uma secretaria de direitos humanos pode vir a se tornar, com muito mais rapidez e eficiência, um espaço de interlocução privilegiada com a sociedade civil, a que se costuma atribuir um determinado poder (de negociação, elaboração programática, de obtenção de recursos, de criação de instrumentos etc.) não creditado, em geral, a uma estrutura de assessoria.

A autonomia orçamentária também consiste em variável a que se costuma recorrer quando do debate sobre esses dois modelos de organização. Acredita-se ser necessária a criação de uma secretaria de direitos humanos para obtenção de independência orçamentária e maior volume de recursos.

Por fim, dentre os argumentos comumente utilizados a favor ou contra as estruturas aqui referidas, a possibilidade de formação de uma equipe técnica especificamente dedicada à produção de uma política de direitos humanos garante peso à decisão sobre a instituição de uma secretaria de governo, já que a constituição de equipes em estruturas dessa natureza é prática comum e obrigatória nas administrações públicas no Brasil.

Contrapõe-se a essas considerações, no entanto, algumas outras, possivelmente questionadoras do fato de que a instituição de uma secretaria de direitos humanos é o único meio pelo qual pode-se zelar pela garantia de uma política de direitos.

Independentemente dos motivos em função dos quais se cria uma secretaria municipal, é fundamental que se esteja atento ao fato de que a rigidez dessa estrutura específica pode tornar mais difícil o processo de transversalização de uma política cuja natureza deve ser fluida. E isto por dois motivos:

- se a criação de uma secretaria de direitos humanos preceder o debate a respeito de sua importância, natureza e proposta, a política de direitos humanos pode vir a se tornar muito específica e isolada, a exemplo do desenvolvimento de ações que costumam se restringir a grupos sociais específicos, sem qualquer interação com os programas setoriais que, sendo universais, inevitavelmente têm por alvo esses mesmos grupos. Projetos de capacitação para a cidadania, por exemplo, acabam se transformando, em alguns casos, em carros-chefe do programa das novas secretarias de direitos humanos, em virtude, em grande parte das vezes, da ausência de uma proposta política mais global.
- além disso, o(a) secretário(a) nomeado(a), por manter relações horizontais com as demais secretarias, pode apresentar maior dificuldade de ingerência sobre elas, papel que lhe é, no entanto, essencial quando se pretende garantir a impressão de determinado olhar e determinadas diretrizes nos programas setoriais de governo.

Uma assessoria vinculada ao prefeito ou ao gabinete do prefeito, por sua vez, apresenta algumas características e efeitos distintos. A despeito da crença de que a repercussão do processo de criação dessa estrutura é inferior à provocada pela montagem de uma secretaria, a assessoria costuma ter por objetivo portar uma orientação político-institucional para o conjunto da gestão, podendo, inclusive, garantir melhor trânsito entre os demais órgãos governamentais. Em outras palavras, a assessoria pode ter maior capacidade de “contaminar” o conjunto da gestão e os rumos da política municipal com uma determinada perspectiva de atuação. Sobretudo se associada a essa estrutura uma dinâmica de trabalho capaz de criar algumas rotinas no interior das próprias secretarias

setoriais, como a incorporação da assessoria em reuniões estratégicas e destinadas à proposição de políticas e ações.

Soma-se a essa vantagem comparativa, a flexibilidade e o próprio caráter provisório que se pode atribuir a uma estrutura de assessoramento. Tais características são facilitadoras da adequação da organização às mudanças e demandas sociais e estão em acordo com a perspectiva de que a institucionalização de um lócus específico para a produção de uma política de direitos só se faz necessária enquanto tal política não constitui efetiva orientação e prática da gestão.

No que diz respeito ao argumento relativo ao orçamento, importa dizer que a inexistência de autonomia orçamentária, quando da criação de uma assessoria, não implica ausência de recursos para o desenvolvimento da nova política. Se a assessoria estiver associada ao gabinete do prefeito, os recursos com os quais irá trabalhar deverão ser previstos e definidos a partir do montante reservado a essa rubrica em específico. Além disso, a destinação orçamentária específica para a produção de uma política de direitos humanos, embora de extrema importância para a sua operacionalização, não é garantia de emprego de maior volume de recursos. O volume de recursos empregado para a construção de uma nova perspectiva de gestão e de programas mais atentos à garantia de direitos é proporcional à importância atribuída ao tema quando da realização do planejamento municipal. Exemplo disso pôde ser observado no próprio Plano de Ação do PNDH II, citado no Capítulo 1. Apesar da definição de rubricas a partir das quais seriam liberadas verbas a serem empregadas especificamente na implementação do Programa, sua não incorporação no planejamento plurianual do governo acarretou a frustração da expectativa de garantia de maior investimento na produção de uma política de direitos.

Por fim, destaca-se não haver impedimento legal para criação de uma equipe no interior de uma assessoria. Apesar disso, sabe-se que estruturas como essas são constituídas, em geral, por uma única pessoa, o que pode vir a isolar a política de direitos humanos e dificultar a transversalização de determinadas diretrizes, na dependência de seu poder de barganha e capacidade de negociação. Ademais, a personalização da política de direitos humanos é um risco eminente em situações dessa natureza, caso não se produza uma rotina de trabalho e funcionamento da assessoria capaz de

institucionalizar sua atuação. De qualquer modo, deve-se notar que a criação de uma secretaria é bastante dispendiosa, podendo inclusive dificultar que os recursos cheguem na ponta, em função da própria burocracia que passa a estar a ela associada. Municípios de menor porte e que mobilizam menor volume de recursos, em especial, devem estar atentos a essa questão.

### Alternativas de Estruturas Funcionais

Organograma 1



Organograma 2



### Vantagens e Desvantagens de uma Secretaria

Vantagens	Desvantagens
Garantir orçamento próprio.	Tornar a política muito onerosa, dificultando que os recursos disponíveis sejam aplicados de fato na ponta.
Garantir formação de equipe técnica mais extensa e aumentar as possibilidades de barganha de cargos e poder.	Levar a um processo de institucionalização da política de forma isolada das demais políticas setoriais e, portanto, à perpetuação de uma estrutura inflexível e rígida, cujo desmonte pode ser dificultado quando da efetiva incorporação dos direitos humanos como política transversal.
Garantir que se inicie um processo de institucionalização da política, que seja reconhecido interna e externamente, já que as secretarias costumam ser associadas a uma maior parcela de poder. Crença que administrativamente não se comprova.	Possibilitar maior resistência, por parte dos secretários(as) e gestores, à interferência de uma secretaria tida como pouco essencial, como a de direitos humanos, sobre as políticas setoriais - o que seria fundamental para a transversalização do tema.
Criar a imagem de que haverá maior facilidade de interlocução com a sociedade civil, em função da possibilidade de definição clara de interlocutores dentro de uma secretaria.	Levar à superposição de ações ou à transformação da secretaria em um espaço de desenvolvimento de políticas muito pontuais, caso não se crie uma rotina de trabalho capaz de tornar a política de direitos humanos algo transversal.

### Vantagens e Desvantagens de uma Assessoria

Vantagens	Desvantagens
Garantir a economia de recursos, sobretudo, com o quadro de pessoal.	Apresentar orçamento vinculado ao gabinete do prefeito, embora isto possa não significar ausência ou menor volume de recursos.
Propiciar maior possibilidade de influência do(a) assessor(a) nos programas setoriais de governo, em função da sua posição na estrutura administrativa.	Não possuir o mesmo status e visibilidade alcançados por uma secretaria de governo.
Garantir caráter mais flexível ao modelo de estrutura administrativa, evitando a criação de estruturas permanentes que possam vir a se tornar obsoletas, em função da mudança do cenário municipal.	

### Criando Programas Transversais - o modelo matricial

Mencionadas algumas possibilidades de intervenção sobre estruturas funcionais de governo, cabem algumas observações sobre o modelo de organização matricial.

A adoção de modelos matriciais de organização em administrações públicas, em especial municipais, não é prática comum no Brasil, em virtude da complexidade do próprio modelo e dos custos que essa complexidade pode impor ao sistema de governo se não

realizados os devidos investimentos em atividades de planejamento, monitoramento e coordenação.

Desse modo, a apresentação de algumas das características dessa espécie de modelagem institucional não tem por objetivo atestar a facilidade de difusão desse modelo, mas tão-somente demonstrar outra possibilidade de organização de uma gestão que pretenda produzir políticas sob a perspectiva de garantia de direitos.

Em poucas palavras, a estrutura matricial caracteriza-se pela congregação de dois outros tipos de estruturas de gestão: a estrutura funcional, já referida anteriormente, e a estrutura por projetos, em que cada projeto corresponde a uma área de funcionamento cujas atividades têm objetivo determinado, prazo de duração e orçamento definidos. Une-se, nesse sentido, um modelo de organização administrativa que mantém diferenciações hierárquicas baseadas nas funções dos órgãos de governo, com outro responsável por criar equipes ou programas horizontais que se cruzam com linhas de autoridade verticais (ver Matriz 1).

Considerado potencialmente descentralizador, flexível e extremamente eficiente para gerenciamento de cenários de mudança, o modelo matricial exige intensa coordenação interdepartamental para que as duas cadeias de comando - a vertical e a horizontal - não gerem dupla subordinação e superposição de ações. Evitados esses riscos, sua utilização pode em muito contribuir para a produção de políticas garantidoras de direitos.

A adoção da estrutura matricial, em primeiro lugar, responde, de forma eficaz, à expectativa de efetivamente transversalizar a perspectiva de direitos. Em outras palavras, a estrutura contribui para que não se construam políticas específicas de direitos humanos, mas para que se crie um determinado olhar institucional sobre as políticas em geral, em virtude da adoção de alguns princípios que passarão a estar refletidos no conteúdo das políticas setoriais propostas e nos próprios métodos de trabalho da instituição.

Além disso, a estrutura matricial, ao desestimular a criação de uma secretaria ou de uma assessoria, priorizando, por exemplo, a instalação, de um Programa de Direitos Humanos ou de programas dedicados a diferentes grupos sociais, parece extremamente adequada ao gerenciamento de uma política com caráter provisório (assumida novamente a perspectiva de que ela se fará desnecessária

Matriz 1 - Modelo Matricial

Gerente de Programas	Secretaria(o)	Secretaria(o)	Secretaria(o)	Secretaria(o)	Secretaria(o)
Programas Transversais Meio Ambiente	Secret. de Obras Públicas	Secret. Habitação	Secretaria(o) Educação	Secretaria(o) Saúde	
	Contenção de encostas e proteção de áreas de risco a partir de projetos de reflorestamento.	Construção de casas com material reciclado (Projeto Casas Sustentáveis).	Capacitação para coleta seletiva em escolas públicas.	Capacitação em educação ambiental em comunidades de baixa renda, visando à coleta e destinação adequada do lixo.	
Ger. Emprego e Renda	Utilização de mão-de-obra local em cada área reforestada pelo projeto de contenção de encostas.	Fomento à montagem de cooperativas habitacionais.	Utilização compulsória da produção agrícola local existente na merenda escolar, a partir, preferencialmente, do fomento à agricultura familiar.	Construção de Casa de Parto na zona rural, visando contratar as parceiras locais e propiciar melhor atendimento à população.	
Direitos Humanos	1. Adoção de padrões mínimos de acessibilidade a portadores de deficiência em qualquer obra pública municipal (rampas de acesso, extensão de elevadores, sonorização dos sinais de trânsito etc.). 2. Elaboração de programa de segurança pública, a partir do cruzamento de informações sobre ocorrências violentas, existência de equipamentos públicos e condições de iluminação, visando à revisão desse tipo de infra-estrutura urbana.	1. Produção de informação sobre o deficit habitacional municipal, incluindo na análise o número de moradores por Domicílio. 2. Concessão de títulos de propriedade da terra preferencialmente a mulheres chefes de família.	1. Introdução no currículo escolar do ensino de história étnica: africana e indígena. 2. Inclusão no projeto político-pedagógico (PPP) das escolas de um fórum de discussão sobre diversidade sexual, orientado por ONGs ou instituições locais envolvidas com a temática.	1. Produção de informação a respeito dos atendimentos feitos pelo SUS, relacionando os públicos atendidos - negros(as); mulheres; gestantes por faixa etária etc. - às ocorrências e atendimentos. 2. Elaboração de programa de distribuição de plantas fitoterápicas com orientação farmacológica, a partir do aproveitamento dos conhecimentos de medicina alternativa e da mão-de-obra de comunidades tradicionais.	

quando incorporada de fato pela gestão) e cujo conteúdo deve ser mutável, em acordo com as demandas e problemáticas sociais. Destaca-se, nesse sentido, a riqueza do modelo para visualização não apenas do *modus operandi* do processo de transversalização de uma política de direitos, mas para a consolidação ou institucionalização de seu conteúdo e função. A Matriz 1, que se apresenta a seguir, é exemplo daquilo que se pode instituir quando se afirma ser transversal uma política de direitos.

É importante considerar, no entanto, que a implementação de uma estrutura matricial constitui por si só um desafio institucional, que exige maturidade política e administrativa e que esbarra, em grande parte das vezes, na dificuldade de gerenciamento dos próprios conflitos relativos aos espaços de poder geralmente consolidados nas administrações. Ainda assim, a estrutura constitui uma alternativa para as prefeituras que se considerarem aptas à sua absorção, lembrando que os tipos ideais aqui citados dificilmente se reproduzem, na prática, sem alterações e misturas decorrentes da rotina e criatividade administrativa. Estará a cargo dos gestores a reflexão sobre suas especificidades necessidades e capacidade de implementação.

### **Considerações Finais**

Esses breves comentários a respeito de algumas das vantagens e desvantagens inerentes à definição de determinada estrutura de governo com vistas à impressão de uma marca de direitos humanos à gestão não pretende esgotar o assunto, e tampouco sobrevalorizar uma discussão técnica em detrimento da observação de questões de ordem mais geral, cuja importância independe do modelo de organização pretendido ou utilizado pelas administrações públicas municipais. Nesse sentido, cabe resgatar algumas das premissas com as quais deve se ocupar o gestor quando do debate a respeito do tema Direitos Humanos e estruturas e arranjos institucionais.

Primeiramente, é importante lembrar que, conforme já mencionado no decorrer dos Capítulos 1 e 2, embora os direitos humanos sejam reconhecidos como universais, as políticas que lhes irão garantir não o são e tampouco devem ser. Tal formulação pode ser reproduzida quando se trata de analisar diferentes modelos organizacionais mobilizados pelas administrações públicas municipais. A adoção de um modelo específico de organização pode ser adequada a um

determinado município e não a outro, mesmo que se pretenda atingir públicos semelhantes em ambas localidades. A atenção às especificidades do cenário socioeconômico, às demandas locais existentes, ao porte do município, ao organograma da prefeitura e ao quadro de pessoal e recursos disponíveis, a fim de que se evite uma excessiva burocratização, é indispensável à proposição de novos arranjos.

Em segundo lugar, é importante que se esteja atento ao fato, também já mencionado, de que a implementação de políticas cujas especificidades são reconhecidas exclusivamente em virtude do público que beneficiam pode não configurar a efetivação de uma política substantiva de direitos, ainda que cumpra importante papel em direção à compensação de algumas distorções econômicas e sociais. Além disso, a alocação de cursos de capacitação para cidadania e a realização de outros projetos pontuais em programas, coordenadorias, secretarias e/ou assessorias de direitos humanos, por exemplo, são importantes mas não garantem a incorporação pela gestão do princípio de elaboração e desenvolvimento de qualquer política sob a perspectiva de garantia de direitos.

Em terceiro lugar, caso se opte pela criação de estruturas específicas e setorializadas, deve-se cuidar para que elas não se transformem em "guetos" de difícil acesso por parte dos demais organismos de governo e reduzida capacidade de intervenção sobre os próprios. Esse desafio caracteriza não somente o processo de produção de uma política de direitos, mas qualquer outra que possua natureza similar. Nesse sentido, a reflexão sobre as dificuldades e potencialidades inerentes ao próprio processo de transversalização de uma política *stricto sensu* constitui tarefa cuja realização recomenda-se ser anterior à decisão sobre a estrutura de organização que se pretenderá instituir.

Em quarto lugar, é importante que se esteja atento ao grau de permeabilidade da estrutura ou arranjo que se pretende definir com relação às demandas de diferentes grupos e movimentos sociais. A decisão sobre a adoção de um determinado modelo de organização, portanto, deve considerar seu potencial para o fortalecimento da participação popular. É certo que não se deve atribuir às estruturas administrativas os méritos e deméritos relacionados à proximidade ou distanciamento da sociedade civil, mas é certo também que determinados arcabouços institucionais tendem a facilitar ou a

dificultar a interlocução efetiva do governo com diferentes agentes sociais. No que se refere especificamente ao desenvolvimento de uma política de direitos humanos, atentar para que questões dessa natureza são atividades ainda mais importantes, pois não se trata, unicamente, de permitir o envolvimento do público-alvo da prestação de um serviço no processo de formulação da política. Trata-se de considerar que esse público é formado por sujeitos portadores de direitos. Trata-se de garantir que esses sujeitos de direito dêem seu primeiro passo em direção ao exercício da cidadania e da democracia, a partir de sua participação nos processos de planejamento, formulação e monitoramento das políticas públicas em geral.

Por fim, é importante assinalar que nenhuma estrutura ou arranjo institucional se sustenta sem que haja um investimento anterior e contínuo no aperfeiçoamento dos processos de planejamento e coordenação. E construir um planejamento de governo que se diferencie dos planejamentos tradicionais por conferir nova roupagem às políticas públicas gerais não resulta, necessariamente, da elaboração de um plano específico de direitos humanos, embora este também possa vir a representar um importante instrumento de gestão. Outros instrumentos de planejamento podem enquadrar a temática/política, tais como planos diretores, planos estratégicos, leis orgânicas, planos plurianuais, leis orçamentárias e demais instrumentos de governança municipal.

O capítulo que se segue pretende tratar da importância da observação e remodelação desses instrumentos, bem como do desenvolvimento de iniciativas outras, que não a criação de estruturas e arranjos institucionais específicos, capazes de ampliar o leque de respostas dos municípios ao desafio por eles atualmente enfrentado de fortalecer seu papel na garantia dos direitos humanos.

## **Capítulo 4**

### ***O Papel do Município na Garantia dos Direitos Humanos***

Neste capítulo final busca-se resgatar algumas reflexões desenvolvidas nos capítulos anteriores, mas também apresentar alternativas para a atuação do Município no campo dos direitos humanos, considerando os diversos instrumentos de planejamento e gestão orçamentária existentes no âmbito da administração local e a maneira pela qual estes podem ser articulados para promover políticas de direitos nas localidades.

Pretende-se, portanto, lidar com a efetiva incorporação da perspectiva dos direitos humanos nas políticas públicas locais, independente da existência de um arranjo institucional específico para tratar da questão na esfera local, pois na prática a ausência de uma estrutura não deve constituir empecilho para a incorporação da temática de Direitos Humanos às políticas locais. Quando existir, tal arranjo deve se constituir em mais um elemento facilitador da articulação entre os instrumentos de governo e das políticas setoriais numa perspectiva de transversalidade e integração.

#### **A Abordagem Institucional**

Entre os numerosos desafios que se colocam para o poder público, está o de definir qual a maneira mais adequada para incorporar conteúdos e demandas relativas aos direitos humanos, que emanam tanto da sociedade civil como de esferas diversas de governo.

Estes desafios se tornam mais complexos quando dizem respeito à concretização dos chamados direitos de segunda geração - econômicos, sociais e culturais - por meio das políticas sociais (geração de renda, saúde, educação, assistência social, moradia

etc.), dado o caráter progressivo de sua aplicação<sup>1</sup>. Tal impasse se coloca notadamente para os Municípios, uma vez que ditas políticas setoriais não apenas ocupam grande parte da agenda e das prioridades locais, mas também têm se apresentado como as principais vias de inclusão social e efetivação da cidadania.

Para tratamento dessa questão é necessário trabalhar com o conceito mais operacional de direitos humanos - o de políticas públicas de direitos humanos. Esta posição impõe um certo limite conceitual, em se tratando da natureza difusa que, como visto, a noção primeira de direitos humanos suscita. Para tanto, cumpre-nos aqui apenas procurar estabelecer quais os pontos mais importantes tratados nos capítulos anteriores que acreditamos ser essenciais para planejar e gerir políticas de direitos pelo município.

Uma primeira questão é aquela que diz respeito ao caráter local, e portanto adequado às reais necessidades do território em questão, que uma política de direitos humanos deve possuir. Parece redundante tratar dessa questão, uma vez que qualquer política pública deve emergir das demandas sociais e das possibilidades econômicas locais, mas a análise de algumas propostas encaminhadas para lidar com políticas de direitos humanos no âmbito municipal, por meio dos Planos Municipais de Direitos Humanos, permite reconhecer um caráter mimético em relação ao que vem sendo empreendido em outras esferas de governo e também em outros municípios, propostas que, algumas vezes, não guardam qualquer relação com as características do lugar em questão. Exemplo desta afirmativa está na imposição de criação de Conselhos Municipais de Direitos Humanos, Secretarias ou Coordenadorias sem uma prévia discussão de que arranjo seria mais

---

<sup>1</sup> As Nações Unidas entendem que o conceito de progressividade indica que a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo geral, não poderá ser atingida em um curto período de tempo. Contudo, esta progressividade não deve ser interpretada como uma justificativa para que os Estados deixem de implementar os direitos econômicos, sociais e culturais, ou como uma forma de esvaziar a obrigação de conteúdo concreto. Ou seja, enquanto o objetivo de "plena realização" daqueles direitos só pode ser implementado em longo prazo, o conceito de progressividade impõe ao Estado o dever de empreender todos os esforços necessários, tomando medidas concretas e delimitadas da forma mais clara possível em direção às obrigações assumidas, posto que são obrigações de conduta e não de resultados, o que deve ser feito de imediato, a partir da entrada do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em vigor.

estratégico para garantir a sustentabilidade de políticas de direitos humanos. Ou mesmo a noção de que políticas de direitos humanos são aquelas que se convencionou como tal, única e exclusivamente a partir da identificação dos grupos vulneráveis, ou seja, políticas voltadas para a mulher, para crianças e adolescentes ou para o negro. Esquece-se de que direitos humanos são principalmente referenciais **éticos**, porque visam (re)direcionar os objetivos das políticas públicas para o que de fato deveria se dar na prática, isto é o bem-estar da sociedade tendo o ser humano como a questão central; **jurídicos**, porque dizem respeito à garantia de direitos fundamentais para os quais o Estado deve se organizar para prestá-los, o que se concretiza por meio das políticas públicas; e **políticos**, porque visa à construção de uma nova ordem social onde todos tenham vez e voz nos processos de decisão que dizem respeito à vida em comum.

Uma outra questão é a imperatividade do controle social em todas as etapas de construção e execução de uma política pública com enfoque de direitos humanos. A crescente participação popular nesse sentido, enunciada como um dos maiores avanços democráticos das últimas décadas, deve constituir uma real possibilidade para a democratização dos procedimentos decisórios e assim incluir segmentos que até então não encontram possibilidade de participar desse processo, e não apenas um simulacro que justifica os interesses de uma pequena parcela da população e dos seus representantes políticos. Mais uma vez destaca-se que não existe uma simetria de ação dos municípios para a realização deste objetivo, ou seja, onde existem baixos índices de capital humano a participação social estará comprometida posto que inexistirá a consciência cívica, necessária para impulsionar a ação individual para o alcance de objetivos coletivos.

Essas duas condições parecem encontrar uma possibilidade de operacionalização na medida em que o município faça a opção por um modelo de desenvolvimento onde a “pessoa humana” seja o sujeito central<sup>2</sup> e na medida em que todos os agentes locais (poder

---

<sup>2</sup> O tema do desenvolvimento no contexto dos direitos humanos torna-se mais claro desde a Declaração de Viena (1993), que enfatiza ser este universal e inalienável parte integrante das demais garantias fundamentais. Afirma-se ainda, no referido documento, a interdependência entre os valores dos Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento - este último englobando de forma indivisível e interdependente os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais -, e a sua condição de exigibilidade e justiciabilidade.

público, organizações e movimentos sociais, associações de classes, ONGs etc.) tenham possibilidade de manejar de maneira eficaz os instrumentos de planejamento e de gestão orçamentária e ainda compreender a necessidade de serem avaliados e contestados pela população, práticas essas que constituiriam uma concepção ampliada de participação social.

### **A construção da Agenda Municipal de Direitos Humanos**

Uma vez que a agenda municipal de Direitos Humanos deve ser capaz de refletir a complexidade da sociedade, em suas relações, e também do território em questão, nada melhor do que iniciar com uma verdadeira análise da realidade local à luz dos temas preconizados como fundamentais para a garantia de políticas com a marca dos direitos humanos.

Assim, cabe ao poder público local promover uma avaliação de como as políticas setoriais (saúde, educação, habitação, cultura) já empreendidas podem ser direcionadas para a garantia dos direitos humanos, incorporando a diversidade das demandas dos grupos locais e tendo como norteador os referenciais difundidos pela Constituição Federal e pelos Tratados Internacionais, além dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Direitos Humanos, quando existirem.

Uma das possibilidades que vêm sendo exploradas na área dos direitos humanos para cumprir esse fim são as conferências temáticas, que procuram proceder a uma avaliação similar às que são feitas nos mais diversos tipos de fóruns de desenvolvimento ou de políticas setoriais. As conferências são espaços privilegiados para o debate sobre as políticas públicas em determinado setor, à medida que reúnem diversos segmentos interessados no debate. É um momento de ampliação da contribuição para a definição de como devem ser tratadas as questões relativas a determinadas áreas, por exemplo, conferências municipais de direitos humanos, da mulher, do negro. Quando garantem ampla participação e representação da sociedade civil local, constituem-se em boa maneira de sistematizar as demandas locais. Normalmente são organizadas sob a forma de plenária, nas quais são avaliadas políticas municipais e ainda identificadas, sistematizadas e votadas as diretrizes para ações dentro da agenda municipal. Em geral o produto-síntese desses seminários é o Plano Municipal de Direitos (Humanos, da Mulher, de

Integração Racial, Saúde etc.). Esses planos, de maneira geral, têm sido organizados como uma carta de intenções, divididos por eixos temáticos, nas quais as diretrizes são do ponto de vista formal o resultado das expectativas e consensos que devem balizar a política municipal na área em questão.

A principal dificuldade advinda dessa estratégia de democratização do planejamento é o fato do *Plano*, na maior parte das vezes, ser tomado apenas como um referencial ético, como uma carta de princípios, e não como um importante instrumento promotor de mudanças, porque nesse espaço de debate público não são discutidas questões de ordem operacional. Há que se transformar essas diretrizes em ações estruturadas e exeqüíveis, prevendo-se recursos em orçamento, definindo-se responsabilidades, estabelecendo-se indicadores de avaliação.

Ainda assim os *Planos* cumprem sua função de ampliar o debate, e ao poder público cabe definir qual a capacidade local de lidar com as questões, frente as suas responsabilidades exclusivas, complementares e concorrentes, sendo capaz de articular com as outras esferas para solução dos problemas locais e servir-se dos instrumentos formais de planejamento e gestão orçamentária para lidar com as questões dos direitos humanos no âmbito local.

### **O Planejamento Municipal e os Instrumentos de Planificação e Gestão Financeira**

Entre os instrumentos de planejamento e gestão postos à disposição das administrações estão aqueles preconizados pela constituição, e, portanto, têm caráter obrigatório, inclusive no que diz respeito à regularidade de execução, além de outros que não somente encontram respaldo na legislação, mas também são tidos como desejáveis à medida que cumprem o papel de democratizar os processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas. São eles o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

É o modo pelo qual são elaborados os instrumentos formais de planejamento financeiro e de políticas municipais que pode ou não permitir, de maneira mais efetiva, uma gestão orçamentária participativa, ou ainda a importância que determinadas políticas assumem sobre a parcela dos investimentos no prazo de vigência

dos respectivos instrumentos. Nesse sentido, é necessário compreender como, através dos instrumentos de planejamento do município, se podem operacionalizar políticas públicas garantidoras dos direitos humanos, sob as óticas da universalização dos serviços básicos e da participação popular.

O Plano Plurianual - PPA - é um instrumento essencial ao planejamento financeiro das ações de governo. Nele se fixam as diretrizes orçamentárias da ação do governo, durante o período da legislatura iniciada até o primeiro ano da legislatura subsequente. Ademais, é no Plano Plurianual que se definem os programas de governo e os projetos especiais.

O Plano Plurianual é um instrumento de diretrizes e decisões que se torna estratégico. Assim, a incorporação de questões relacionadas aos direitos humanos nesse instrumento pode ser uma maneira eficaz de garantir importância ao tema dentro da administração local. Para assumir a visibilidade e a garantia de execução que se espera das questões relativas a garantia de direitos, estas devem estar presentes no Plano tanto como objetivos estratégicos, portanto associados a uma política geral de governo, quanto no nível de programas e projetos específicos, e dessa forma vinculados a um órgão administrativo executor. É no momento de elaboração do PPA que se procede à análise situacional dos problemas prioritários que devem ser objeto de maior atenção pelas políticas públicas. Por exemplo, em comunidades quilombolas faz-se mister pensar em programas de prevenção e tratamento para aquelas doenças que se sabe acometem especialmente a população negra. Esta pode ser uma política de direitos humanos bastante eficaz junto a um determinado segmento. Por outro lado, em municípios com baixos índices de desenvolvimento humano, políticas de direitos humanos são aquelas que promovam a melhoria da qualidade do atendimento dos serviços básicos e a sua ampliação, uma vez que neste tipo de município os maiores problemas são necessariamente a falta de acesso ao ensino, à saúde e ao trabalho.

Mas é o manuseio democrático de outros dois instrumentos, as Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, e sobretudo desse último, que se torna objeto de grande interesse à medida que também ganham visibilidade alternativas democráticas de elaboração da peça orçamentária, conhecida genericamente como *Orçamento Participativo*, inovador como forma de construção por incorporar a

participação de indivíduos, comunidades, movimentos etc. em busca de uma melhor distribuição social e espacial dos benefícios públicos. Ainda que a incidência popular sobre a gestão do orçamento se dê sobre uma pequena parcela deste mesmo instrumento, a iniciativa de democratização do debate acerca do uso dos recursos públicos contribui para a melhoria da gestão, uma vez que aproxima o administrador público das demandas sociais e compartilha a tomada de decisões sobre o que é prioritário.

A lei de diretrizes orçamentárias é a lei que organiza e define as diretrizes do orçamento anual e, assim como este, deve ser feita todos os anos. Ambos são propostos pelo executivo e submetidos à aprovação na Câmara. Mas não sem antes passar pela aprovação da sociedade, que deve estar preparada para sugerir mudanças, incluir ementas. Essa capacidade será muito mais efetiva à medida que a sociedade civil e o poder público já estiverem de alguma maneira pactuados em relação aos investimentos em determinadas áreas, oportunidade essa que pode ser alcançada com os Planos Municipais produto das Conferências Temáticas.

A participação popular para aprovação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual é garantida no *Estatuto da Cidade* (Lei Federal, nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Ambas dispõem sobre a obrigatoriedade do administrador público de realizar debates, consultas e audiências públicas<sup>3</sup> para que se proceda à aprovação desses instrumentos.

Na prática, esse cenário, que do ponto de vista normativo encontra-se bem-estruturado, enfrenta alguns problemas. Nos instrumentos de planejamento formal existe dificuldade de gerar uma efetiva participação popular, isso, por exemplo, implicaria responsabilizar o executivo e legislativo por promover esse debate no curto período entre a apresentação do projeto pelo executivo e a aprovação da Câmara.

---

<sup>3</sup> Esta já é uma estratégia bastante utilizada na área do meio ambiente no momento anterior à instalação de algum empreendimento (construção de hidrelétricas, gasodutos ou de usina termelétrica).

Por outro lado, nesses os Planos, onde é maciça a participação da sociedade civil, movimentos sociais, órgãos de representação de classe etc., há dificuldade de transformar as diretrizes e proposições em instrumentos legais, projetos de intervenção e planos de ação que os tornem eficientes e eficazes do ponto de vista orçamentário e de recursos humanos.

Assim, para promover a absorção de uma agenda voltada à promoção de direitos humanos as administrações municipais deverão atuar em dois sentidos convergentes: ampliar as instâncias de participação no planejamento e estreitar caminhos entre as ações planejadas e os instrumentos de planificação orçamentária.

Os planos de trabalho deveriam destacar e justificar os eixos prioritários de intervenção, os objetivos, os indicadores e as metas prioritárias da Política de Direitos Humanos em cada Secretária, para a qual será avaliada a dotação orçamentária em cada exercício anual.

Para os planos saírem do papel é necessário que esta consulta, que busca legitimação pela pluralidade de participação, dê um passo à frente e possa também discutir as competências, as estratégias de ação, prazos, recursos necessários. Para tanto, além da realização de uma atividade eventual, é necessário o estabelecimento de um vínculo de caráter mais permanente entre o poder público e a sociedade civil para que se possa viabilizar o que de fato pode se chamar de participação popular.

### **O papel dos Conselhos na Qualificação da Participação Popular**

Além das soluções institucionais tratadas no capítulo anterior, em que se discorreu sobre remodelagem institucional e sustentabilidade de políticas de direitos humanos, os Conselhos cumprem papel importante no contexto da absorção do tema pelas administrações locais. A estruturação desse tipo de instância colegiada, como órgão especial integrante da administração pública e que via de regra possui composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, pode constituir um importante passo integrador com outras instâncias, sobretudo no que concerne ao estreitamento das relações entre governo municipal e a sociedade civil local.

O conselho de direitos humanos, ainda pouco freqüente nos municípios brasileiros, deve se constituir em instância que não só pode contribuir para maior aceitação institucional do controle social, incentivando a prática da partilha na tomada de decisões, como também assumir um papel importante no cumprimento da agenda dos direitos humanos, tanto no período da aprovação dos instrumentos de planificação financeira dos quais tratamos, como também na vigilância para sua execução, dada a margem discricionária que o executivo possui.

De posse dos planos traçados nos seminários, o conselho municipal de direitos humanos pode articular, controlar e fiscalizar a operacionalização das políticas públicas a partir das prioridades estabelecidas nesses encontros. Para que isso seja possível, introduzir essa idéia no âmbito do legislativo municipal é fundamental, pois ampliar-se-iam as possibilidades de deliberação do conselho, na forma da lei municipal que deve instituí-lo.

Ao atuarem diretamente sobre a negociação e concepção dos Planos Municipais de Direitos Humanos os Conselhos estariam assegurando a ampliação da participação a outros segmentos aí não representados, e por sua vez poderiam se concentrar como um grupo de trabalho onde seriam tratadas questões operacionais, tais como estabelecimento de prioridades, planos de ação, previsão orçamentária etc.

### **Desafios Colocados ao Poder Público Municipal**

Promover os direitos humanos a partir da perspectiva local é um campo de experimentação para novas práticas políticas, sociais e econômicas, visando superar profundas desigualdades sociais e espaciais, que fazem emergir vulnerabilidades que afligem grande parte da população do país.

Para tanto, o município deve buscar conjugar ações diversas e complementares, e estar atento para identificar a necessidade de implantação de políticas afirmativas, isto é, daquelas políticas voltadas para compensar as defasagens de inserção no processo de desenvolvimento produzidas pelo modelo econômico, ou originárias de desvantagens grupais historicamente herdadas, como a negação da cidadania dos afro-descendentes e das mulheres por um longo

período. Mas também deve ser capaz de transversalizar nas políticas setoriais os referenciais de direitos humanos.

Ao poder público municipal, sobretudo aos municípios de pequeno porte, muitas vezes falta uma maior aproximação e compreensão sobre as demandas que se unem sobre a égide dos direitos humanos. Para a sociedade civil é necessário conhecer melhor as categorias operacionais de planejamento, no sentido de possibilitar diálogo com os gestores públicos.

Os instrumentos aqui tratados podem ser conjugados, para permitir um planejamento estratégico onde o esforço se volte inicialmente para uma análise da realidade local; esta análise deve possibilitar o processamento dos problemas e a identificação das causas, de forma que propicie a definição das prioridades e das ações a se executar, e por fim uma avaliação que faculte ao gestor corrigir e priorizar as ações planejadas.

Esse olhar estratégico, sob a ótica dos direitos humanos, deve ser capaz de traduzir políticas locais com três enfoques distintos, **políticas de promoção**, com o objetivo de efetivar os direitos ou de criar as condições para tal, ou seja, garantir a realização plena através das políticas públicas setoriais ditas tradicionais (saúde, educação, habitação); **políticas de proteção**, com o intuito de defender direitos, e para tanto devem existir políticas que levem em conta as diferenças entre os distintos grupos sociais, no sentido de evitar violações e garantir proteção aos grupos expostos a situações de exclusão e violência, e as ouvidorias municipais podem ser um bom começo; e **políticas de reparação**, que visam de alguma maneira repor a suspensão ou o impedimento da garantia dos direitos de grupos ou pessoas em relação a outros grupos ou pessoas.